

2017

# Provinciekeuze ingekaderd

Zoektocht naar een afwegingskader voor een provinciekeuze bij een gemeentelijke interprovinciale herindeling

## Samenvatting

In dit onderzoek wordt beargumenteerd dat er drie soorten oriëntaties zijn waarop een provinciekeuze gebaseerd zou moeten worden. Ten eerste is er sprake van een bestuurlijke oriëntatie: hierbij is van belang met welke organisaties de nieuwe gemeente goed kan samenwerken. Ten tweede is de maatschappelijke oriëntatie belangrijk: deze is gericht op de dagelijkse oriëntatie van de inwoners van de gemeente. Tot slot kan er sprake zijn van een gevoelsmatige oriëntatie van de inwoners. Hiervan is enkel sprake als de streekidentiteit is gekoppeld aan de provincie.



# Provinciekeuze ingekaderd

*Zoektocht naar een afwegingskader bij een gemeentelijke  
interprovinciale herindeling*

## Colofon

Auteur  
Studentnummer

Tobias Grond BSc  
5787238

Inleverdatum

30 juni 2017

Instelling  
Departement  
Cursus

Universiteit Utrecht  
Utrechtse School voor Bestuurs- en organisatiewetenschap (USBO)  
Onderzoeksseminar Bestuur en Beleid 2017

Eerste begeleider  
Tweede begeleider

dr. H.A. Binnema  
dr. A.M.B. Michels

Stageorganisatie  
Begeleiders stageorganisatie

Provincie Utrecht  
Gerard Oolbekkink en Hans Versteeg

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	3
Voorwoord .....	4
Samenvatting.....	5
1. Inleiding .....	7
1.1 Hoofdvraag en deelvragen .....	9
1.2 Relevantie van het onderzoek.....	9
1.3 Leeswijzer .....	11
2. Context .....	12
2.1 Inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur .....	12
2.2 Gemeentelijke herindeling .....	14
3. Theoretisch kader .....	20
3.1 Bestuurlijke aspecten .....	20
3.2 Sociale aspecten .....	26
3.3 Conclusie .....	30
4. Onderzoeksmethoden.....	33
4.1 Onderzoeksvragen en -methode.....	33
4.2 Dataproductie en uitvoering onderzoek .....	36
4.3 Onderzoekvaliditeit.....	41
5. Resultaten.....	44
5.1 Breder perspectief.....	44
5.2 Actoren en belangen .....	51
5.3 Wenselijke rollen in verbeterde procedure .....	56
5.4 Criteria voor het afwegingskader .....	60
6. Ter afsluiting.....	70
6.1 Conclusie .....	70
6.2 Aanbevelingen.....	78
6.3 Discussie .....	80
7. Literatuurlijst .....	82
7.1 Wetenschappelijke bronnen .....	82
7.2 Websites en overige documenten .....	85
8. Bijlagen .....	90
Bijlage I: Script semigestructureerd interview .....	90
Bijlage II: Codeboom .....	93
Bijlage III: Respondentenlijst interviews .....	96

## Voorwoord

Beste lezer,

Eindelijk, ik ben toe aan het schrijven van het voorwoord. Dit geeft een soort voldoening: het betekent dat de rest van de scriptie af is. In de afgelopen tijd heb ik me met mijn studiegenoot Maarten Glorie ondergedompeld in de casus van de interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden. En het frappante is: daar gaat de scriptie uiteindelijk niet over. Hoe dat precies zit, leest u later.

Misschien herkent u het wel: gefocust werken is best lastig als je toestaat dat je je om de paar minuten laat afleiden door je telefoon. Toen ik aan mijn scriptie begon, ging ik de app Forest gebruiken. Daarmee blokkeer je je telefoon voor een zelf bepaalde tijdsduur: dan kun je even helemaal focussen. Als beloning spaar je virtuele munten, die je naar verloop van tijd kunt inwisselen tegen echte bomen die in de Sub Sahara worden geplant. Eind mei had ik genoeg muntjes bij elkaar gespaard om een boom te laten planten! Mocht de conclusie van mijn onderzoek de plank volledig mislaan, is alle werk die in deze scriptie zit toch niet voor niets geweest. Alhoewel, een vriend merkte droogjes op: “En die boom gebruik je dan weer om je scriptie op te printen?”

Ook een andere illusie waarmee ik dacht effect te kunnen sorteren met deze scriptie – het bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur in de bestuurskunde – is ondubbelzinnig de grond in geboord. In mijn allereerste notitie, waar ik zocht naar literatuur over het opstellen van een afwegingskader, kwam ik een masterscriptie tegen van een student van de Universiteit Twente. De opzet van zijn scriptie was vergelijkbaar met die van mij. Ik nam dankbaar een aantal suggesties over. Uiteraard was mijn bronvermelding in orde. Toch was ik teleurgesteld toen ik bij de feedback van mijn begeleider zag staan: “Scripties niet geschikt als bron”...

Desondanks wil ik mijn eerste lezer Harmen Binnema heel hartelijk danken voor alle hulp en begeleiding die hij de afgelopen maanden geboden heeft. Ook mijn begeleiders bij de provincie Utrecht – Gerard Oolbekkink en Hans Versteeg – verdienen expliciete dank op deze plek. Door hun oprechte nieuwsgierigheid naar de uitkomsten van ons onderzoek hebben we op geen enkele manier inhoudelijke sturing ervaren. Integendeel. Ook Jorine Koenders en Maarten Glorie wil ik bedanken voor hun bijdrage aan mijn scriptie. De een had wat meer eigenbelang dan de ander, maar toch.

Al in dit voorwoord wil ik een interview aanhalen. We kregen bij de afsluiting van het gesprek met de Zederikse gemeentesecretaris een advies mee over de resultaten van de scriptie. “Maak hem bijzonder, doe het radicaal. Hoe radicaler, hoe groter het effect.” En inderdaad, ik hoop van harte dat deze scriptie gebruikt kan worden om bestuurlijk Nederland een beetje mooier te maken. Ik ben me ervan bewust dat het naïef klinkt – en overigens ook is – maar dat is wel de reden dat ik écht mijn best heb gedaan om een zo goed en bruikbaar mogelijk eindresultaat op te leveren.

Mijn rol was het schrijven van dit onderzoek en de adviezen te presenteren. Het is aan u, lezer van deze scriptie, om de aanknopingspunten op te pakken en de verbeterpunten te realiseren. Bij voorbaat dank ik u voor de moeite. Ik wens u veel leesplezier toe.

Tobias Grond  
Utrecht, juni 2017.

## Samenvatting

De gemeenten Vianen (Utrecht), Leerdam (Zuid-Holland) en Zederik (Zuid-Holland) hebben de voorkeur uitgesproken om samen te fuseren tot de gemeente Vijfheerenlanden. Omdat een gemeente maar in één provincie kan liggen, is het nodig om de provinciegrens te verschuiven. De cruciale vraag was of de nieuwe gemeente in Zuid-Holland of in Utrecht zou komen te liggen. Het besluitvormingsproces rond deze vraag bleek ingewikkelder dan menig betrokkene vooraf had gedacht. Deze constatering wekt de suggestie dat er rond deze keuze een aantal zaken zijn die kunnen worden verbeterd. Dit is het uitgangspunt van deze scriptie.

In de eerste plaats is dat een afwegingskader. Diverse actoren hebben aangegeven dat het ontbreken van een afwegingskader het proces aanzienlijk heeft bemoeilijkt. In dit onderzoek is met behulp van literatuur en interviews gepoogd om een afwegingskader samen te stellen dat relevante argumenten op een heldere manier structureert. Hierbij kunnen drie verschillende criteria worden onderscheiden: een bestuurlijke oriëntatie, een maatschappelijke oriëntatie en een gevoelsmatige oriëntatie van de inwoners.

De bestuurlijke oriëntatie omvat de argumenten die betrekking hebben op de inrichting van het gemeentebestuur. Hieronder vallen de bestuurlijke stijl van een provincie, de invloed op de bestuurlijke omgeving, de focus van het provinciebestuur, de regionale belangen en de voorkeur van gemeenteraden. De maatschappelijke oriëntatie betreft de focus van de inwoners in de dagelijkse praktijk. Deze kan worden onderverdeeld in economische en sociale oriëntatie, fysieke kenmerken en voorzieningen. Tot slot kan er sprake zijn van de gevoelsmatige oriëntatie van inwoners. Deze oriëntatie is enkel relevant voor het vraagstuk als blijkt dat de streekidentiteit is gekoppeld aan de

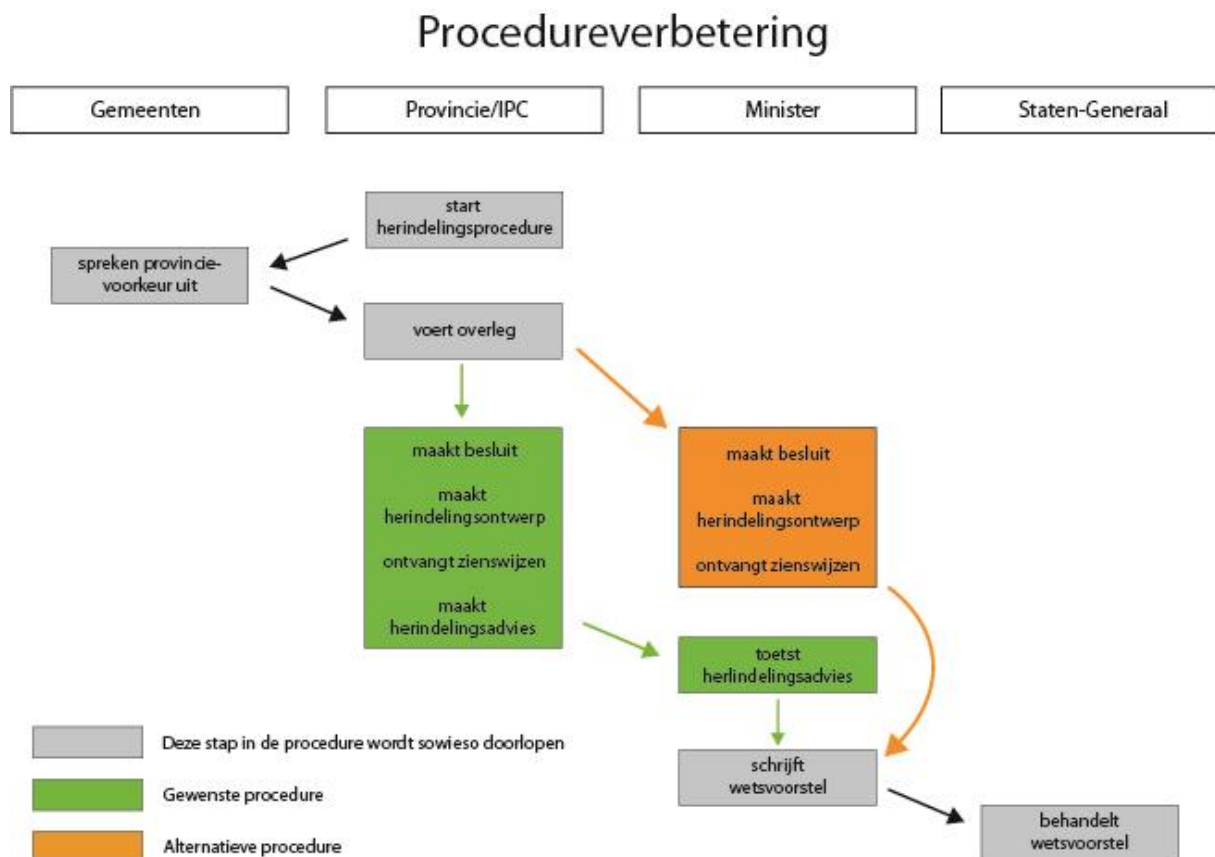


Figuur 1: Afwegingskader voor interprovinciale herindelingen

provincie. Deze criteria met bijbehorende indicatoren zijn hierboven schematisch weergegeven. Het is van belang dat de minister een afwegingskader omarmt en deze met zijn discretionaire bevoegdheid vaststelt. Op deze manier kan worden voorkomen dat het afwegingskader een geheel vormt waar partijen door middel van 'cherry picking' enkel de voor hen wenselijke onderdelen uitlichten. Het afwegingskader kan zo een onderdeel worden van de procedure bij een interprovinciale herindeling. Zoals elke gemeentelijke herindeling getoetst kan worden met het gemeentelijk beleidskader, zou het afwegingskader voor interprovinciale herindelingen als toetsingsmethode gebruikt moeten worden om vast te stellen welke provincie het best past bij de nieuwe gemeente.

Als het afwegingskader beschikbaar zou zijn, was de kans groter geweest dat een gezamenlijke conclusie getrokken had kunnen worden. Dat neemt niet weg dat er ook dan een kans was geweest dat de provinciebestuurders er niet uit zouden komen. Er is in dat geval ook een andere manier om de provinciegrenswijziging soepeler te laten verlopen: een aanpassing van de wettelijke procedure is hiervoor noodzakelijk.

Op dit moment moet een provincie een herindelingsadvies schrijven, ongeacht de omstandigheden. In de casus bij Vijfheerenlanden heeft dat ertoe geleid dat het proces een jaar vertraging heeft opgelopen. Bovendien is het in dat extra jaar niet gelukt om een groter draagvlak te creëren voor de beslissing. Het lijkt de overgrote meerderheid van de betrokkenen beter als de minister in een dergelijk geval de taak toegewezen krijgt om een inhoudelijke beslissing te maken. Deze verbeterde procedure is hieronder schematisch weergegeven.



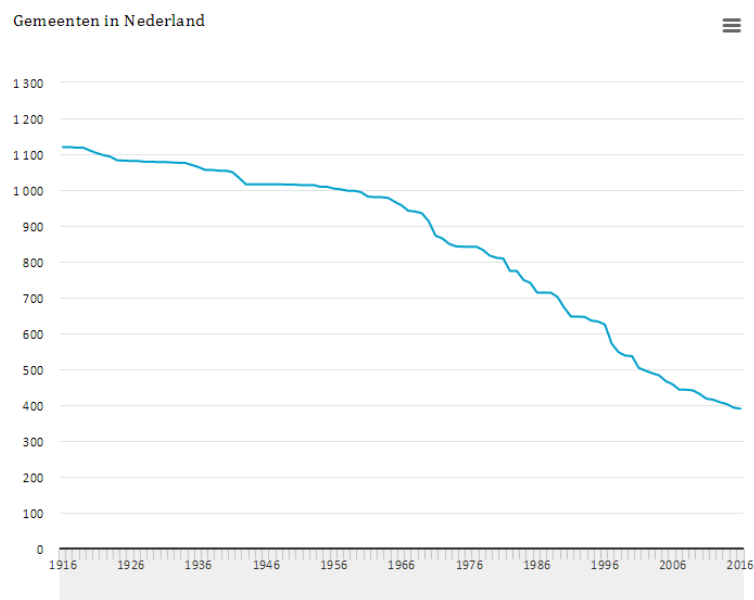
Figuur 2: procedureverbetering voor interprovinciale herindelingen

## 1. Inleiding

**“Nu wordt er nog gelachen.” Een iets te luide opmerking van een journalist bij het fotomoment voorafgaand aan de persconferentie bij de provincie Utrecht. Hier zou de provincie voorstellen om de nieuw te vormen gemeente Vijfheerenlanden – bestaande uit de huidige gemeenten Vianen (Utrecht), Zederik (Zuid-Holland) en Leerdam (Zuid-Holland) – in de provincie Utrecht te huisvesten. Dit voorval laat zien dat de provinciekeuze voor de nieuwe gemeente bij de betrokkenen uiterst gevoelig ligt.**

Deze drie gemeenten hebben de wens om een nieuwe gemeente te vormen. Een gemeentelijke herindeling komt vaker voor, maar deze fusie wordt gekenmerkt door een extra vraagstuk: in welke provincie komt de nieuwe gemeente te liggen? Het gebeurt zelden dat een provinciegrens wordt aangepast. Daardoor kunnen de betrokken besluitvormers niet terugvallen op ervaringen van andere situaties: dit was een van de redenen dat de bestuurlijke spanning zo kon oplopen. Binnen de gemeenten hebben de gemeenteraden in meerderheid hun steun uitgesproken voor de herindeling. De ambtelijke fusie dient op 1 januari 2018 een feit te zijn; de bestuurlijke fusie volgt een jaar later.

De afgelopen eeuw is het aantal gemeenten bijna drie keer zo klein geworden (zie figuur 1). Doordat het inwoneraantal van gemeenten steeds groter wordt en het aantal herindelingen niet vermindert, is de kans groot dat in de toekomst interprovinciale gemeentelijke herindelingen (hierna: interprovinciale herindelingen) vaker plaats zullen vinden.



Figuur 3: Aantal gemeenten in Nederland. (CBS, 2016)

Om te voorkomen dat de spanningen bij een volgende interprovinciale herindeling ook zo hoog op kunnen lopen, is het wenselijk om een afwegingskader te ontwikkelen. Zo wordt het voor gemeenten, provincies en de rijksoverheid in de toekomst eenvoudiger om een provinciekeuze te maken en te toetsen. Om zoveel mogelijk van deze situatie te leren, zal dit onderzoek theoretische kennis en praktijkervaring bundelen om tot een afwegingskader te komen waar actoren in vergelijkbare situaties in de toekomst baat bij hebben.

Het is van belang om expliciet te vermelden dat het geformeerde afwegingskader in dit onderzoek niet getoetst zal worden op een interprovinciale herindeling. Om het kader op een goede manier te kunnen toetsen is immers veel en andersoortige informatie nodig dan om het kader op te stellen: hiervoor zou een apart onderzoek naar gedaan kunnen worden.

### *Casus Vijfheerenlanden*

De casus Vijfheerenlanden is de aanleiding voor deze scriptie. Desondanks wordt in dit onderzoek geen antwoord gezocht op de vraagstukken die deze casus met zich meebrengt. Op dit moment wordt geconstateerd dat het proces van een interprovinciale herindeling veel minder soepel verloopt dan menig betrokkene had gehoopt. In deze casus zijn deze betrokkenen nog aanwezig en hebben een duidelijke mening over waar het proces verbeterd zou kunnen worden. Het doel van het onderzoek is om die punten te identificeren en in te vullen. Het ontwikkelen van een afwegingskader maakt hier deel van uit.

Om dit kader te ontwikkelen, is het van belang om eerst het besluitvormingsproces in deze casus te analyseren. Op basis van een literatuurstudie wordt met betrokkenen bij de herindeling Vijfheerenlanden gesproken over de rol die verschillende criteria en actoren zouden moeten hebben. De ervaringen bij Vijfheerenlanden zullen een belangrijke rol spelen bij het zoeken naar een bruikbaar kader. Daarbij worden de factoren die niet enkel lokaal spelen meegenomen in dit onderzoek. Omdat deze specifieke fusie wordt onderzocht en in de loop van de hoofdstukken naar deze casuïstiek verwezen kan worden, is een kort overzicht van de geschiedenis praktisch.

- September 2015: Het haalbaarheidsonderzoek naar de gemeentelijke herindeling wordt opgeleverd. De conclusie is dat er geen onoverkomelijke bezwaren zijn (Code samen, 2015).
- December 2015: De gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen verzoeken de Gedeputeerde Staten van Utrecht en Zuid-Holland om de Arhi-procedure (wet algemene regels herindeling) te starten (Gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam, 2015).
- Februari 2016: De Provinciale Staten besluiten tot instelling van een Interprovinciale Commissie (IPC). Dit is een standaard procedure bij een interprovinciale herindeling (Provinciale Staten Utrecht, 2016).
- Juli 2016: De IPC komt niet tot overeenstemming betreffende de provinciekeuze en vraagt om een procesinterventie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (IPC, 2016).
- September 2016: De minister verzoekt de provincie Utrecht om het herindelingsproces te begeleiden (BZK, 2016).

De minister van BZK heeft in september 2016 aangegeven dat de provincie Utrecht het voortouw heeft in het proces. Het argument van de minister was dat twee van de drie gemeenteraden hebben aangegeven dat ze liever bij Utrecht willen horen dan bij Zuid-Holland. Dit is ook een belangrijk argument van de provincie Utrecht om te betogen dat de nieuwe gemeente in deze provincie zou moeten liggen. Deze kwestie markeert een politiek gevoelig punt in de discussie.

Zuid-Holland voert een andere lijn van argumentatie. Deze provincie bepleit dat het voor verschillende organisaties (waaronder de veiligheidsregio) zeer gunstig zou zijn als de nieuwe gemeente in Zuid-Holland komt te liggen. Daarmee zou het bedieningsgebied niet te klein worden om efficiënt te opereren.

In april 2017 heeft de provincie Utrecht een herindelingsadvies gepresenteerd waarin het voorstel is opgenomen om de nieuwe gemeente bij Utrecht te voegen. Vanwege de onenigheid raadpleegt de



minister een externe adviseur om alsnog een onafhankelijke blik op de zaak te werpen (Rijksoverheid, 2017). Het herindelingsadvies wordt na dat advies waarschijnlijk door het ministerie van BZK omgevormd tot een wetsvoorstel. Zo heeft de Staten-Generaal uiteindelijk het laatste woord.

## 1.1 Hoofdvraag en deelvragen

De bovenstaande gedachte wil ik uitvoeren aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Hoe zou een bestuurlijk afwegingskader eruit kunnen zien voor interprovinciale gemeentelijke herindelingsprojecten?

Om deze vraag op een goede manier te beantwoorden, is het verstandig de vraag in een aantal onderdelen op te splitsen. Daarbij wordt gefocust op een analyse van literatuur, actoren en criteria. De keuzes voor deze specifieke deelvragen worden in het methodehoofdstuk nader toegelicht.

1. *Op welke manier verandert de betekenis van territoriale grenzen de laatste decennia?*
2. *Hoe is eerder tot een keuze gekomen bij het wijzigen van een provinciegrens en hoe ziet het afwegingskader voor een gemeentelijke herindeling eruit?*
3. *Wie zijn de formele besluitvormers en belangrijkste informele besluitvormers bij het wijzigen van de provinciegrens ten gevolge van de herindeling Vijfheerenlanden en welke belangen hebben deze spelers?*
4. *Welke rollen zijn wenselijk voor deze besluitvormers bij de besluitvorming over de wijziging van de provinciegrens?*
5. *Welke criteria zijn relevant bij de besluitvorming met betrekking tot de wijziging van de provinciegrens?*
6. *Op welke momenten in het proces is het extra van belang om aandacht te besteden aan een soepele besluitvorming?*

## 1.2 Relevantie van het onderzoek

### 1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder is gesteld, gebeurt het zelden dat bij een gemeentelijke herindeling een provinciegrens wordt verschoven. Dat betekent dat bij toekomstige herindelingsprojecten met vergelijkbare problematiek hiernaar zal worden gekeken. Deze verwachting legt druk op het huidige proces.

Het valt op dat rond het thema van deze gemeentelijke herindeling veel bestuurlijke spanning aanwezig is. In tegenstelling tot veel andere herindelingsprojecten ligt deze spanning minder rond de herindeling zelf, maar vooral rond de provinciekeuze. Provincie Zuid-Holland is het niet met het intentiebesluit eens en heeft het voornemen om de besluitvormers nog op andere gedachten te brengen.

Deze situatie zorgt ervoor dat een zorgvuldig proces van een nog groter belang is. Bovendien ligt het in de lijn der verwachting dat deze spanning zich ook voor zal doen bij toekomstige interprovinciale herindelingsprojecten. Het is een extra motivatie om met een bruikbaar eindproduct te komen om

spanningen in de bestuurlijke kringen en in de gemeenten zelf te minimaliseren. Een soepel proces zorgt er immers voor dat de dagelijkse werkzaamheden zo min mogelijk worden onderbroken.

Op deze manier heeft dit onderzoek oog voor een van de aandachtspunten van de wetenschap: valorisatie. De kennis die op een wetenschappelijke manier wordt opgedaan, wordt zo vormgegeven dat deze in de praktijk goed bruikbaar is. Zo is de ambitie dat het afwegingskader bij het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gebruikt kan worden.

### 1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is opvallend weinig onderzoek gedaan naar subnationale grenzen. Zowel in Nederlands als in internationaal verband wordt een provinciegrens enkel genoemd om bijvoorbeeld verschillende populaties van elkaar te scheiden. Onderzoek waarbij deze grenzen ook politieke betekenis hebben, is zeldzaam. Er is wel onderzoek gedaan naar grenscorrecties en naar allerlei aspecten die relevant zijn voor een analyse die tot een afwegingskader moet leiden.

In de bestuurskundige literatuur zijn twee thema's te vinden die betrekking hebben op het opstellen van een afwegingskader. Deze betreffen bestuurlijke componenten en sociale componenten. Onder de eerste groep wordt verder ingegaan op interbestuurlijke samenwerking. Hier schrijven Winter en De Ridder (2007) – ondersteund door een aantal bestuurlijke commissies – over het belang van de stelselverantwoordelijkheid binnen de overheid, het belang van vertrouwen en dat de afwezigheid van spanning bijdraagt aan een slagvaardige overheid. Het politieke besluitvormingsmodel van Allison en Zelikow (1999) helpt te begrijpen dat uitkomsten van besluitvormingsprocessen grotendeels zijn terug te voeren op de posities en overtuigingen van belangrijke actoren. Met behulp van artikelen van verschillende onderzoekers (Bovens, Tsebelis, Van de Graaf & Hoppe en anderen) wordt de context van dit model verder ingevuld. De theorie over besluitvorming wordt gebruikt om het afwegingskader op een effectieve manier neer te zetten.

De literatuur over de sociale aspecten behelst ten eerste een verkenning van het begrip 'grens'. Verschillende auteurs (Paasi, Zimmerbauer, Agnew, Tordoir en anderen) bespreken hoe belangrijk grenzen nog zijn in de 21<sup>e</sup> eeuw en voor wie. Aan de ene kant worden grenzen steeds minder belangrijk naarmate de wereld verder mondialiseert en interregionale en internationale samenwerking verder wordt geïntensiveerd. Aan de andere kant heeft mondialisering er niet voor gezorgd dat de verbondenheid met regio's (en bijbehorende grenzen) verdwijnt: de zogeheten emotionele verbondenheid. Ook aan de mobiliteit en economische oriëntatie is te zien dat er nog steeds samenhang is tussen verschillende regio's. Duijvendak (2008) merkt daarbij op dat de verbondenheid bij provincies aan de landsgrenzen van Nederland over het algemeen sterker is dan in provincies in het geografische centrum van Nederland.

De bovenstaande onderzoeksgebieden worden echter steeds apart uitgewerkt: een link tussen de verschillende onderzoeksvelden wordt in de bestaande literatuur niet gelegd. Dat zal in dit onderzoek wel gebeuren. Op basis van de literatuur kan een voorlopig afwegingskader worden opgesteld (dat aan het einde van het theoretisch hoofdstuk wordt gepresenteerd), waarin de relevante facetten uit de verschillende vakgebieden met elkaar worden verbonden en gerangschikt. Dit onderzoek zet nog een stapje verder: dit voorlopig afwegingskader wordt met behulp van interviews in de praktijk getoetst. Zo bundelt deze scriptie niet enkel verschillende inzichten uit de

literatuur, maar wordt ook in de praktijk geverifieerd of deze bundeling effectief zou kunnen zijn. Om dit op een effectieve manier vorm te kunnen geven, wordt in de conclusie van dit onderzoek verder ingegaan over de manier waarop de oriëntaties ten opzichte van elkaar gewogen zouden moeten worden.

Vanwege de specifieke eigenschappen van het Nederlands bestel kan dit onderzoek internationaal enkel dienen als een voorbeeld van hoe het systeem in elkaar zit. In nationaal verband daarentegen is het onderzoek extra relevant. Omdat interprovinciale herindelingen zo weinig voorkomen, is er niet eerder onderzoek gedaan naar de processen die spelen bij een dergelijke procedure. Dit onderzoek zoekt juist naar de beleving en ervaring van mensen die betrokken zijn bij de besluitvorming. Door hun inzichten in een wetenschappelijk onderzoek te bundelen, kan hiervan in vervolgstudies gebruik worden gemaakt.

Het is in het belang van de wetenschap dat onderzoek wordt gebruikt door het maatschappelijk veld. Op deze manier zien meer mensen een grotere waarde van onderzoek (Benneworth & Jongbloed, 2010). Dit principe kan hier goed worden toegepast: omdat dit onderzoek het specifieke doel heeft om een afwegingskader te ontwikkelen waarmee de niet-wetenschappelijke wereld mee moet kunnen werken, is het van belang dat de vorm van het eindproduct aansluit op de belevingswereld van de uiteindelijke gebruiker. Hopelijk lukt het zo om de waarde van wetenschappelijk onderzoek voor maatschappelijke problemen meer voor het voetlicht te brengen. Zo is de valorisatie ook vanuit het wetenschappelijk perspectief relevant.

### 1.3 Leeswijzer

In het hoofdstuk 'Context' komt een aantal onderwerpen aan bod die van belang zijn om te begrijpen welke processen een rol spelen bij de besluitvorming omtrent de provinciekeuze bij een interprovinciale herindeling. Daarna wordt in het theoretisch kader literatuur besproken die relevant is voor het opstellen van een voorlopig afwegingskader. Dit voorlopig afwegingskader is gebruikt om de relevantie van de diverse criteria en indicatoren tijdens de interviews vast te stellen. De uitkomsten hiervan zijn in het resultatenhoofdstuk terug te lezen. In dat hoofdstuk worden ook de inzichten van de respondenten weergegeven aangaande de overige deelvragen. In de conclusie wordt vervolgens het afwegingskader geformuleerd en de gemaakte keuzes toegelicht.

## 2. Context

In dit hoofdstuk wordt de context besproken van het onderwerp van deze scriptie. Om goed te begrijpen in welke institutionele omgeving de provinciekeuze wordt gemaakt, is het van belang om sommige zaken uit te lichten. Hieronder wordt daarom als eerste besproken hoe het Nederlandse openbaar bestuur is ingericht en specifiek welke taken de provincie heeft. Ook samenwerking met andere bestuurslagen (onder andere via gemeentelijke herindelingen) wordt zowel vanuit Nederlands en internationaal perspectief besproken.

### 2.1 Inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur

Bij een interprovinciale herindeling worden grenzen van zowel gemeenten als provincies veranderd. Het is belangrijk om de gevolgen van deze bestuurlijke verandering goed te kunnen overzien. Met behulp van een korte historische achtergrond wordt de opbouw van het Nederlandse stelsel van openbaar bestuur besproken. Daaruit volgt hoe het stelsel nu in elkaar zit, evenals het huidige takenpakket van de provincie.

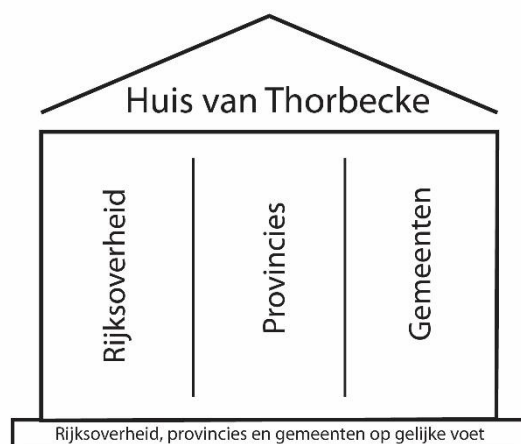
#### 2.1.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Tijdens de Gouden Eeuw waren de provincies de belangrijkste bestuurslaag in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Deze zeven provincies hadden eigen wetten, gewoonten en belastingen. Deze situatie hield stand tot de Franse Overheersing (1795 – 1813). De Fransen schaften de provincies af. Na het vertrek van de Fransen keerden de provincies terug in het bestuursmodel, maar werden de bevoegdheden van de provincies niet meer in ere hersteld. De overtuiging was dat de vele bevoegdheden voor provincies het slagvaardig handelen in 1795 in de weg had gestaan (Castenmiller & Herweijer, 2015).

Deze opvatting leidde tot de vorming van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Plasterk (2015) stelt dat deze term een “spreiding van bevoegdheden over meerdere gelijkwaardige bestuurslagen” (p.5) impliceert. Het principe dat gemeenten, provincies en de rijksoverheid op gelijke voet met elkaar staan, wordt ook wel het huis van Thorbecke genoemd. Hiermee wordt verwezen naar de Grondwet van 1848.

Bij het principe van een gedecentraliseerde eenheidsstaat hoort dat er sprake is van een open huishouding (Plasterk, 2015; Rijksoverheid, IPO & VNG, 2004). Dit principe is zelfs in de Grondwet vastgelegd:

“Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid inzake regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten” (Grondwet, artikel 124, lid 1). Boor (2008) legt dit uit als de bevoegdheid van gemeenten en provincies om zich over elk spectrum te begeven. Dit zorgt voor een grote autonomie voor deze bestuurslagen. Het is belangrijk om te vermelden dat deze bevoegdheid niet omstreden is. Met name tijdens de verkiezingen voor de provinciale staten wordt deze discussie veel gevoerd (Veldhuis, 2014).



Figuur 3: Huis van Thorbecke

### 2.1.2 Takenpakket provincie

Er is constant discussie over het takenpakket van de provincie. Sinds de invoering van de Grondwet in 1848 hebben er geen fundamentele wijzigingen meer plaatsgevonden: slechts de taken veranderden in de loop van de tijd. Vanaf de Tweede Wereldoorlog is er in vier fases gedebatteerd over de toekomst van de provincies (Allers en Fraanje, 2011).

In de eerste fase werd naar aanleiding van de commissie-Koelma (1947) de discussie gevoerd of de institutionele afstand tussen de provincie en gemeenten met instelling van districten verkleind konden worden. Het parlement kon hier niet mee instemmen en in de plaats daarvan werd de Wet gemeenschappelijke regeling aangenomen. Daarna wordt middels de ontwerpwet Reorganisatie binnenlands bestuur (1976) de discussie gestart om de schaal van provincies te verkleinen: er zouden 24 provincies moeten komen. Ook andere voorstellen omtrent schaalverkleining worden geopperd, maar met een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1995) komt een einde aan dit paradigma: de WRR stelt als alternatief voor om duidelijker de verantwoordelijkheden van de bestuurslagen te onderscheiden.

De commissie-Geelhoed (2002) stelt in haar rapport dat het middenbestuur in Nederland moet worden opgeschaald: daarmee is de derde fase ingeluid. Bestuurlijke drukte en grensoverschrijdende vraagstukken zijn veelgenoemde argumenten: er zouden vijf of zes landsdelen moeten komen. Tot slot vertolkt de commissie-Bovens (2006) met het rapport 'Wil tot verschil' de overgang naar de vierde fase met de stelling dat de open huishouding van de provincies gesloten zou moeten worden. Onder meer het sociale beleid en het stedenbeleid van de provincie zouden het beleid van gemeenten in de weg zitten. De commissie-Lodders (2008) "adviseert provincies zich te concentreren op het ruimtelijk-economische domein en cultuur" (p.10). Dit mondde uit in een zevental kerntaken (IPO, 2017), te weten:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer;
2. Milieu, energie en klimaat;
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden;
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
5. Regionale economie;
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg;
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur.

De laatste kerntaak is voor de thematiek in dit onderzoek relevant.

"De provincies hebben een procesverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur op lokaal niveau. Zo heeft de commissaris van de Koningin een rol bij burgemeestersbenoemingen, zijn gedeputeerde staten geschilbeslechter bij geschillen tussen gemeenten en houden (financieel) toezicht op de gemeenten" (IPO, 2010).

Via deze weg kunnen provincies hun stempel drukken op een gemeentelijke herindeling: als de provincie van mening is dat gemeenten niet goed functioneren, kan gestuurd worden naar een versterking van deze bestuurslaag.

De verschillende provincies geven op een andere manier invulling aan deze taak. Zo laat de provincie Utrecht het initiatief voor herindelingen bij gemeenten zelf (Collegeakkoord, 2015). Deze provincie kiest ervoor om een procesondersteunende rol op zich te nemen. Dit komt overeen met de rol van

de meeste provincies bij dit onderwerp (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). De provincie Zuid-Holland interpreteert haar rol anders: deze provincie voert actief beleid om de kwaliteit van het openbaar bestuur te behouden en versterken door in sommige gevallen direct aan te sturen op gemeentelijke herindelingen. Deze procesvoerende rol kwam bijvoorbeeld tot uiting bij de vorming van de nieuwe gemeente Hoeksche Waard: daar hebben de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zelf het besluit genomen dat verschillende gemeenten moeten fuseren (Zuid-Holland, 2016a).

### 2.1.3 Huidige procedure

Binnen de huidige wetgeving is rekening gehouden met de mogelijkheid om een provinciegrens te wijzigen. In het vervolg van dit onderzoek worden verwijzingen gemaakt naar de procedure die gevolgd dient te worden bij een wijziging van deze grens. Daarom is het van belang de huidige procedure hier kort te benoemen (provincie Noord-Holland, 2017; Wet Arhi):

1. De Interprovinciale Commissie (IPC) voert maximaal 6 maanden overleg met de gemeenten om tot een plan te komen;
2. De Gedeputeerde Staten van een van beide provincies stellen een herindelingsontwerp vast en legt dit ter inzage;
3. Iedereen mag een zienswijze indienen;
4. De Gedeputeerde Staten stellen een concept-herindelingsadvies op;
5. De Provinciale Staten stellen het advies vast en stuurt het aan het ministerie van BZK;
6. De minister toetst het advies en bij een positieve beoordeling maakt de minister een wetsvoorstel;
7. De Tweede en Eerste Kamer stemmen in het wetsvoorstel.

## 2.2 Gemeentelijke herindeling

In beginsel is het belangrijk om op te merken dat een provinciale herindeling in de basis niets anders is dan een gemeentelijke herindeling, waarbij de huidige provinciegrens toevallig door de nieuwe gemeente loopt. In de discussie is het vraagstuk rondom de gemeentelijke herindeling leidend en komt het vraagstuk van de provinciegrens er bovenop. De provinciekeuze zou het proces moeten ondersteunen. Omdat de gemeentelijke herindeling voorafgaat aan het vraagstuk rond de provinciekeuze, wordt eerst stil gestaan bij de achtergronden van gemeentelijke herindelingen.

### 2.2.1 Achtergrond gemeentelijke herindeling

Het paradigma van multi-level governance staat centraal in de argumentatie om te komen tot een gemeentelijke herindeling. De basisgedachte van multi-level governance is dat beleid en bestuur plaatsvinden in een context van internationalisering, lokalisering en vermaatschappelijking (Hooghe & Marks, 2003; Dewulf & Termeer, 2011). Daarmee wordt openbaar bestuur steeds meer een integraal onderdeel van de samenleving. Volgens Hajer, Van Tatenhove & Laurent (2004) voldoet Nederland aan deze definitie. Dit model verklaart twee zaken: ten eerste is een trend zichtbaar dat bestuurlijke problemen op een steeds lager schaalniveau worden aangepakt. Dit paradigma biedt de mogelijkheden hiervoor. Daarnaast is er een ontwikkeling naar meer informele en coöperatieve modellen. Hiermee zou het mogelijk zijn om bepaalde vraagstukken doelmatiger aan te pakken.

Het principe van multi-level governance legt de problemen rond de schaalvraagstukken bloot. Van sommige vraagstukken is niet duidelijk op welk schaalniveau ze het beste aangepakt kunnen worden. Dewulf en Termeer (2011) leggen op basis van dit uitgangspunt uit dat de problemen rond schaalvraagstukken in twee groepen uiteenvallen. Enerzijds wordt duidelijk dat de bestuurlijke drukte leidt tot een verminderd niveau van efficiëntie als gevolg van de verhoogde transactiekosten tussen meerdere actoren en bestuurslagen. Dit kan zelfs leiden tot verlamming. Het vereenvoudigen van de besluitvormingsprocessen kan de efficiëntie ten goede komen. Deze vereenvoudiging kan plaatsvinden door intergemeentelijke samenwerking (waardoor niet in elke gemeenteraad hetzelfde soort probleem besproken hoeft te worden). Ook kan deze vereenvoudiging plaatsvinden door een gemeentelijke herindeling.

Anderzijds is er sprake van uitholling van het democratisch gezag. Dit kan ontstaan door samenwerkingen met “diverse publieke en private actoren en tussen verschillende bestuurslagen” (Dewulf & Termeer, 2011, p. 10). Het wordt vaak niet duidelijk op welke manier de democratische legitimiteit is gelegitimeerd. Van Tatenhove (2003) stelt dat de transparantie en democratische legitimiteit zo onder druk komen te staan. Na een herindeling wordt het aantal actoren verminderd, waardoor dit probleem zich minder snel voordoet. Een gemeentelijke herindeling zou voor beide problemen bij kunnen dragen aan een oplossing. Daarbij moet in acht worden genomen dat de afstand tussen de politiek en de inwoners van een gebied ook juist kan verminderen na een herindeling (Lunsing, 2015). Dit vermindert de legitimiteit.

Los van deze wetenschappelijke achtergrond is er ook politieke aandacht voor het thema. In het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ (2012) is gesteld dat de minimale omvang van een gemeente 100.000 inwoners zou betreffen. Later werd op deze eis teruggekomen (Meijer, 2013), maar dat neemt de politieke druk niet weg. Fusies zouden een effectieve manier zijn om de slagkracht van de gemeenten te vergroten (Commissie-Van Aartsen, 2007).

Ook als de politiek een fusie wenselijk vindt, blijkt het van belang dat er draagvlak is in de gemeenten zelf. Als de gemeenten zelf het initiatief nemen voor de herindeling, is er meer draagvlak in de gemeenten (Ferket et al., 2014). Daardoor is de kans groter dat de fusie soepel verloopt. Daarnaast nuanceren Ferket et al. (2014) deze uitspraak door te stellen dat 70% van de respondenten het herindelingsproces achteraf mee vond vallen. Ook blijkt dat een ruime meerderheid achteraf opnieuw voor een herindeling zou kiezen; ook als het initiatief voor de herindeling bij de provincie of de Rijksoverheid vandaan komt.

Deze combinatie van wetenschappelijke en politieke argumenten kan leiden tot een gemeentelijke herindeling. Met een gemeentelijke herindeling wordt de wijziging van een grens bedoeld tussen twee gemeenten of een fusie van gemeenten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012b). Met een herindeling is het mogelijk om de transactiekosten te beperken, doordat er sprake is van een verminderd aantal gemeentelijke organen (Dewulf & Termeer, 2011).

### 2.2.2 Opbrengst van een gemeentelijke herindeling

Kleine gemeenten hebben voor- en nadelen. Het voordeel is dat kleine gemeenten door het lagere inwoneraantal dichter bij de inwoners staat en hen zo beter kan bedienen. Daar staat tegenover dat er minder middelen beschikbaar zijn om alle taken (die de centrale overheid in toenemende mate bij



gemeenten neerlegt) op een goede manier uit te voeren (Dewulf & Termeer, 2011). Vaak staat het laatste argument in de discussie centraal en dit sterkt de verwachting dat een herindeling een betere situatie oplevert. De 'Organisation for Economic Co-operation and Development' (OECD, 2014) splitst de doelen van een herindeling uit in twee meetbare indicatoren: het verhogen van de efficiëntie van de lokale publieke actie en het besparen van kosten. Hieronder wordt voor beide indicatoren uiteengezet in welke mate ze aan de verwachtingen voldoen.

#### *Efficiëntie van de lokale publieke actie en bestuurskracht*

De efficiëntie van de lokale publieke actie valt in grote mate samen met het begrip 'bestuurskracht' (Boogers & Schaap, 2007). Deze onderzoekers definiëren bestuurskracht als: "in staat zijn medebewinds- en autonome taken uit te voeren en adequaat samen te werken met andere overheden en de lokale gemeenschap te representeren" (p. 6). In deze definitie heeft de schaal in beginsel geen invloed heeft op de mate van bestuurskracht.

Bij gebrek aan bestuurskracht wordt te snel gekeken naar schaalvergroting. Omdat ieder probleem zijn eigen schaal heeft, is een herindeling lang niet altijd de meest efficiënte oplossing. Het zou in theorie efficiënter zijn om allereerst de kwaliteit van bestuurders en ambtenaren te verbeteren: een meer haalbaar alternatief is het zoeken naar betere vormen van regionale samenwerking die een goede manier zijn om de gemeente beter te laten presteren (Boogers & Schaap, 2007). De laatste aanbeveling van deze onderzoekers komt later terug in het afwegingskader.

Het verschil tussen kleine en grote gemeenten is niet groot als het gaat om het adequaat uitvoeren van taken. Grote gemeenten zijn over het algemeen sneller in staat om overgedragen taken te implementeren. Desalniettemin hebben zowel grotere als kleinere gemeenten te maken met een gebrek aan ambtelijke capaciteit (Boogers et al., 2009). De heringedeelde gemeenten blijken een sterkere positie in te nemen ten opzichte van haar bestuurlijke omgeving; ook stellen zij dat hun positie in samenwerkingsverbanden is verbeterd (Fraanje et al., 2008).

Wat de representatie betreft, komt er geen eenduidig beeld naar voren. De kwaliteit van de dienstverlening is na een herindeling geprofessionaliseerd, maar daartegenover staat dat het vertrouwen van de inwoners in de gemeentepolitiek afneemt (Fraanje et al., 2008). De vergrote mentale (en soms ook fysieke) afstand is hiervoor een mogelijke verklaring.

#### *Kostenbesparing*

Allers (2013) onderscheidt twee fases om de kostenbesparing te meten: de gevolgen van het feit dat er een herindeling aankomt en de gevolgen van de herindeling zelf. Het valt op dat in de eerste fase de kosten toenemen. Dit geldt in internationaal verband, waarbij Nederland geen uitzondering is (Allers & Geertsema, 2012). Hiervoor is geen eenduidige verklaring. Ook na de herindeling blijkt dat de kosten niet teruglopen. Ze stijgen zelfs sterker dan in gemeenten zonder herindeling achter de rug. In het begin is een kostenstijging logisch doordat allerlei afdelingen en systemen verbonden moeten worden. Desondanks blijkt ook dat de uitgaven vier jaar na de herindeling nog altijd significant hoger liggen (Allers & Geertsema, 2012). Daarmee kan worden geconstateerd dat de financiële lastendruk lijkt te verslechteren (Van Twist et al., 2013; Allers, 2013).



Er zijn volgens Allers (2013) twee verklaringen mogelijk: ten eerste is het mogelijk dat de gemeenten door de fusies ondoelmatig groot zijn geworden. Een tweede mogelijke verklaring is dat de grotere gemeenten zich meer taken hebben toegeëigend. Dit zou tot een grotere uitgavepost leiden. Bij deze hypothese zien de inwoners dus wel resultaat van het extra bestede geld.

### *Conclusie*

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat gemeentelijke herindelingen niet altijd opleveren waarop werd gehoopt. Er is geen sprake van eenduidige schaafeffecten na afronding van een gemeentelijke herindeling (Boogers & Schaap, 2007; Geertsema, 2016). Desalniettemin is het aantal herindelingen per jaar hoog (CBS, 2016). Denters (1996) vat deze combinatie samen als 'het politieke succes van falend beleid'. Een zorgvuldig vooronderzoek voordat tot een herindeling wordt besloten, is geen overbodige luxe.

### 2.2.3 Internationale vergelijking

Hierboven is met voornamelijk Nederlandse artikelen gefocust op de Nederlandse situatie. Veel landen hebben te maken met een bestuurlijke discussie omtrent de optimale schaalgrootte van gemeenten en de bijbehorende vraag of herindelingen van lokaal bestuur wenselijk zijn (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2014). In deze paragraaf wordt middels een internationale vergelijking onderzocht of discussies in andere landen een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse situatie.

### *Trends*

Allereerst valt op dat het besluit dat minder gemeenten wenselijk zijn, wordt gedeeld met veel andere landen. Vooral vanaf 1960 krimpt het aantal gemeentes met ongeveer 50 tot 75% in landen als Canada, Nieuw-Zeeland, Duitsland (Zimmerbauer, 2013). Nederland doet hiervoor niet onder: van 994 gemeenten in 1960 (Beeckman & Van der Bie, 2005) daalde het aantal gemeenten tot 388 in 2017 (CBS, 2017). Zo is de daling van het aantal gemeenten ruim 60%. Een extreem voorbeeld is Zweden, waar het aantal gemeenten verminderde van 2500 tot 279 tussen 1950 en 1980 (Zimmerbauer, 2013). Deze onderzoekers geven hiervoor een verklaring. Doordat deze landen een lage bevolkingsdichtheid hebben, is het extra lastig om de inwoners toegang te geven tot publieke diensten. Door het fuseren van gemeenten in deze landen kunnen makkelijker schaalvoordelen worden behaald.

Ook het doel dat achter de herindelingen schuilt komt verrassend goed overeen. Rausch (2005) stelt dat de meest gemaakte belofte in internationaal verband tweeledig is: het besparen van kosten en een simplificatie van de overheidsstructuur. Deze conclusies worden door andere onderzoekers onderschreven (Lassen & Serritzlew, 2011; Moio, 2012; Kjær, Hjelmar & Leth Olsen, 2010). Dit komt overeen met de doelen die in het OECD-rapport (2014) over Nederland zijn geïdentificeerd.

### *Casus: Denemarken*

In Denemarken was er geen sprake van een geleidelijke teruggang in het aantal gemeenten: tijdens de 'Structural Reform' in 2007 is het aantal gemeenten van 271 teruggebracht naar 98 (waarbij het percentage gemeenten met een inwoneraantal lager dan 20.000 terugliep van 77,8 naar 7,1 (Kjær et al., 2010)). In veel gevallen kiezen gemeenten zelf om een herindeling te starten. Het nadeel voor

onderzoek is dat de keuze voor een herindeling een keuze is op basis van een actueel probleem. Door het gebrek aan een geïsoleerde variabele, is de validiteit van dergelijk onderzoek relatief laag (Blom-Hansen et al., 2014). Bij deze transitie werden de fusies door de centrale overheid opgelegd, waardoor er geen sprake is van dit effect. Bovendien zorgt de grootschaligheid van de transitie voor veel cases, waardoor de validiteit van onderzoeken naar deze transitie verder verhoogd wordt.

Het artikel van Lassen en Serritzlew (2011) gaat in op de effecten van de herindelingen op de Internal Political Efficacy. Zij beschrijven dit als het geloof dat iemand de competenties heeft om de politiek te begrijpen en er effectief in te participeren. Uit de resultaten blijkt dat er wel degelijk een causaal verband is met de grootte van de gemeenten: "When the size of the municipalities increases, internal political efficacy drops" (p.255). Daarmee wordt duidelijk dat er in Denemarken wel degelijk sprake is van een verminderde interesse in de gemeentepolitiek, wat afbreuk doet aan de legitimiteit van het lokaal bestuur (Hajnal & Trounstein, 2014). Er is weinig reden om aan te nemen dat dit principe in Nederland anders werkt.

Een ander onderzoek (Kjær et al., 2010) legt verbanden met de veranderende omstandigheden voor gemeenteraadsleden na de herindelingen. Ondanks dat deze veranderingen wetenschappelijk gezien op weinig aandacht kunnen rekenen, is het van belang om kennis te nemen van deze ontwikkelingen. Hier zijn raadsleden gemonitord die eerst in de raad zaten van de kleine gemeente en na de herindeling een zetel hadden in de raad van de nieuwe gemeente. Er kan één stevige conclusie worden getrokken op basis van de studie: een substantieel grotere groep raadsleden had na de Structural Reform de ervaring dat het lastiger was om politieke idealen te realiseren dan voor de fusie. Dit zou te maken hebben met de grotere invloed van de ambtenaren bij grotere gemeenten (Kjær et al., 2010).

Een laatste artikel (Blom-Hansen et al., 2014) over deze casus evalueert de veelgenoemde hypothese dat herindelingen zouden leiden tot schaaffecten. Dit onderzoek trekt de conclusie dat er wel degelijk geld bespaard wordt. De onderzoekers noemen het een conservatieve schatting om te stellen dat er 10% wordt bespaard. Hierbij is gekeken naar de feitelijke situatie en niet naar de situatie waar alles verloopt zoals gepland. Toch concluderen dezelfde onderzoekers twee jaar later (Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew & Treisman, 2016) dat het niet mogelijk is om een algemeen geaccepteerde conclusie te trekken over de effecten van schaalvergroting op de begroting.

### *Conclusie*

Het valt op dat er in veel landen sprake is van een discussie over het nut van herindeling. Daarnaast blijkt dat dit vaak geen belemmering is om gemeentelijke fusies op grote schaal toe te passen. Ook blijken de doelen waarmee een herindelingstraject wordt gestart in het buitenland vaak overeen te komen met de doelen die in Nederland worden gesteld. Uit de Deense casus is te concluderen dat het functioneren van de lokale democratie er niet op vooruit gaat, maar dat er wel gesuggereerd wordt dat het besparen van geld mogelijk is met behulp van een gemeentelijke herindeling.

Het is belangrijk om te vermelden dat de resultaten uit buitenlandse studies niet zomaar kunnen worden overgenomen en direct van toepassing zijn op de Nederlandse casus. Zo heeft de grootte van de te herindelen gemeenten een belangrijk effect op de resultaten: een herindeling van een gemeente die groeit van 10.000 naar 30.000 inwoners kent andere karakteristieken dan een

gemeente die van 50.000 groeit naar 100.000 inwoners. Daarnaast verschillen de taken van gemeenten per land: ook dit zorgt ervoor dat de consequenties van herindelingen niet gelijk hoeven te zijn. Waar het takenpakket in het ene land goed kan worden uitgevoerd bij grootte X, kan een ander takenpakket ook een andere omvang van de gemeente vereisen. Tot slot heeft de politieke context invloed op het verloop van de herindeling.

#### 2.2.4 Conclusie

In het hoofdstuk over gemeentelijke herindelingen is gekeken naar de Nederlandse en internationale ontwikkelingen aangaande gemeentelijke herindelingen. Het blijkt dat zowel in Nederland, als in internationale context er verschillende (maar wel vergelijkbare) redenen zijn om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling. De effecten van deze herindelingen blijken niet altijd zo positief te zijn als de betrokken bestuurders hadden gehoopt (Blom-Hansen et al., 2016 & Geertsema, 2016). Zowel de kostenefficiëntie als de verbeteringen in doelmatigheid van de publieke diensten blijven vaak achter bij de verwachting. Ook dit geldt helaas zowel voor de Nederlandse als de internationale context.

Daarnaast is het opvallend dat verschillende provincies anders omgaan met hun rol als het aankomt op gemeentelijke herindelingen. Bij een 'normale' intraprovinciale herindeling blijven eventuele spanningen binnen de provinciegrenzen, omdat er eenvoudigweg geen andere provincie bij betrokken is. In het geval van een interprovinciale herindeling is dit anders. Als de provinciegrens onderdeel wordt van de discussie en deze provincies een andere opvatting hebben over de eigen rol, is het niet vreemd als er daardoor spanningen ontstaan. Dit roept ook de vraag op of het Rijk in een dergelijke situatie haar rol zou moeten aanpassen om een soepel besluitvormingsproces te bewerkstelligen.

### 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de literatuur besproken die relevant is om tot een afwegingskader te komen, als onderbouwing voor de verschillende criteria die daarvan deel uitmaken: de bestuurlijke oriëntatie en de sociale oriëntatie. Deze literatuurverkenning mondt aan het einde van dit hoofdstuk uit in een voorlopig afwegingskader. Zo krijgt het definitieve afwegingskader – dat in de conclusie van de scriptie wordt gepresenteerd – een wetenschappelijke basis. Met dit voorlopig afwegingskader wordt literatuur uit verschillende disciplines bij elkaar gebracht. Daarnaast komen er ook andersoortige aanknopingspunten aan de orde die behulpzaam kunnen zijn bij het beter organiseren van het besluitvormingsproces omtrent de provinciekeuze.

#### 3.1 Bestuurlijke aspecten

In deze paragraaf wordt de literatuur besproken die te maken heeft met bestuurlijke argumenten in de discussie rond de provinciekeuze. Enerzijds betreft dit de interbestuurlijke samenwerking: de relatie tussen bestuurslagen heeft immers effect op de manier waarop een herindeling tot stand kan komen. Daarnaast is literatuur over besluitvorming van belang om te identificeren op welke manier de bestuurlijke processen het best ingericht kunnen worden en welk effect dat heeft op het voorlopig afwegingskader.

##### 3.1.1 Interbestuurlijke samenwerking

Om het besluitvormingsproces op een goede manier in te richten, is het van belang dat er aandacht is voor verschillende identiteiten van de verschillende bestuurslagen en bijbehorende spanning: een paragraaf over interbestuurlijke verhoudingen is onmisbaar. Een goede samenwerking tussen meerdere bestuurslagen is immers noodzakelijk om tot een succesvolle interprovinciale herindeling te komen.

Om deze samenwerking goed te laten verlopen, zijn veel en langdurige conflicten onwenselijk. Conflict zorgt er immers voor dat het vertrouwen tussen overheden afneemt en de slagkracht van het bestuurlijk stelsel vermindert (Wallenburg & Raue, 2011). Desalniettemin staat de relatie tussen de centrale en decentrale overheid onder druk (Winter & De Ridder, 2007). Het valt op dat er met enige regelmaat sprake is van spanningen die op verschillende manieren zichtbaar worden. Zo zijn er rechtszaken tussen verschillende overheidspartijen en discussies die in de media worden gevoerd.

Hieruit kan niet de conclusie getrokken worden dat deze spanningen tegenwoordig groter of kleiner zijn dan in het verleden (Winter & De Ridder, 2007). Ook in de jaren '80 was er openlijk protest van de decentrale overheden jegens de Rijksoverheid in verband met bezuinigingen. Er zijn wel verschillende fases te onderscheiden zijn die zich kenmerken door meer of minder spanning tussen verschillende lagen van de overheid.

Volgens Winter en De Ridder (2007) zijn er twee belangrijke factoren waarmee deze spanning kan worden verklaard. Ten eerste is dat de stelselverantwoordelijkheid. Daarnaast speelt de dynamiek van deze overheden een belangrijke rol. Hieronder wordt verder op deze twee factoren ingegaan.

### *Vertrouwen samenwerkingsverbanden door stelselverantwoordelijkheid*

De Raad van State (2016) geeft aan dat er meer aandacht dient te zijn voor de integraliteit van het systeem: “Ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en elk van deze overheden kan daarop worden aangesproken. We spreken dan over stelselverantwoordelijkheid” (p.6).

Deze stelselverantwoordelijkheid kan volgens Winter en de Ridder (2007) grofweg op twee manieren worden vormgegeven: via bindende regels of via onderlinge afspraken. Het gebruik van bindende regels als werkafspraken heeft een aantal beperkingen. Ten eerste zijn regels nooit volledig, zodat er een beleidsvacuüm blijft bestaan. Dit kan problemen opleveren als zich een situatie voordoet waarvoor geen regels zijn opgesteld: als overheden enkel acteren op basis van regels, kan er niet gehandeld worden. Ten tweede is afwijking van regels soms nodig, wat juridische conflicten kan opleveren. Een voorbeeld is dat ‘street level bureaucrats’ (overheidsambtenaren die veel te maken hebben met mensen, zoals de wijkagent) soms weloverwogen van regels af moeten wijken om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn: zeker in complexe situaties kunnen niet alle gewenste handelingen vooraf worden bedacht (Evans, 2011). Ten slotte is de afdwingbaarheid van bepaalde regels aan beperkingen onderhevig. De nationale overheid heeft tot in beperkte mate instrumenten beschikbaar om decentrale overheden te corrigeren. Andersom kunnen decentrale overheden de centrale overheid niet gemakkelijk op de vingers tikken als er een van de verplichte taken niet wordt uitgevoerd.

Een alternatief is het maken van onderlinge afspraken. Hierbij is de zekerheid van het naleven minder groot, maar hier staat tegenover dat het goedkoper, veelzijdiger en simpeler is. Een wederzijds vertrouwen dat de regels worden nageleefd is hier een voorwaarde van. Zo is vertrouwen een alternatief voor afdwingbare regels in interbestuurlijke samenwerkingen (Winter en de Ridder, 2007). De Raad van State (2016) geeft de bovenstaande argumentatie kernachtig weer: “Het functioneren van het stelsel staat of valt met onderling vertrouwen in elkaars rolvastheid en in het vermogen de gemaakte afspraken tijdig en in onderling overleg na te komen” (p.6). Bovendien blijkt uit dit rapport dat de uitdagingen die de decentralisaties van de laatste decennia met zich meebrengen, het gevolg heeft dat er een sterke drang ontstaat tot grensoverschrijdende samenwerking en regionalisering. Dit is in de praktijk ook waar te nemen.

Het wordt dus steeds belangrijker om de interbestuurlijke en regionale verhoudingen op een goede manier in te kleden: dit helpt bij het goed functioneren van de overheid. Als bepaald moet worden bij welke provincie een nieuwe gemeente wil horen, is het belangrijk om vooronderzoek te doen naar de bestaande samenwerkingsverbanden. Wellicht heeft de gemeente de verwachting dat een verband in de ene of de andere provincie meer bij kan dragen aan de bestuurskracht van de gemeente. Zodoende wordt deze indicator meegenomen in het afwegingskader.

### *Spanning tussen overheidslagen*

Winter en de Ridder (2007) stellen dat er sprake is van een dynamische ontwikkeling als het gaat om het vertrouwen in het overheidsstelsel. Dit vertrouwen wordt “sociaal kapitaal” genoemd. Dat het sociaal kapitaal van tijd tot tijd toe- en afneemt is volgens hen het gevolg van het toe- en afnemen van spanningen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten spanningen: de spanning

tussen hiërarchie en autonomie en die tussen schaal en taak. Beide soorten spanning worden hieronder toegelicht.

#### Spanning tussen hiërarchie en autonomie

Het principe van de open huishouding geeft de decentrale besturen veel macht. Desalniettemin is er geen sprake van zeker gestelde bevoegdheden die in volledige autonomie kunnen worden uitgevoerd (Plasterk, 2015). De open huishouding wordt aan twee kanten begrensd: ten eerste zijn de overheden niet bevoegd om zich te mengen in de privésfeer van haar burgers (Grondwet, art. 10 en 12). Daarnaast dient de regelgeving niet te conflicteren met nevenschikt of bovengeschikt bestuur (Gemeentewet, art. 122; Provinciewet, art. 119). Dit betekent ook dat de Rijksoverheid een wet kan aannemen die tot gevolg heeft dat een decentrale overheid een eigen verordening niet meer mag handhaven. Zo heeft een hogere overheid de macht om gewenste activiteiten van lokale overheden te verbieden. Door deze scheve verhouding is er niet altijd sprake van een open debat. Een logisch gevolg hiervan is dat gemeenten een versterking van hun wettelijke positie verlangen (Commissie-Van Aartsen, 2007).

Daarnaast kan het bestuurlijk toezicht reden zijn voor het opvoeren van spanningen: dit is ook mogelijk in de relatie tussen provincies en gemeenten. De hogere overheid kan in een uiterst geval gebruik maken van twee middelen: het schorsen of vernietigen van besluiten en er is de mogelijkheid van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (art. 124 Gemeentewet; art. 121 Provinciewet). Tegenwoordig wordt het instrument vooral gebruikt om de kwaliteit van het te bestuur te waarborgen (Commissie-Oosting, 2007). Desalniettemin kan de dreiging die van deze middelen uitgaat al voldoende zijn om de spanning te laten toenemen.

#### Spanning tussen schaal en taak

In principe is er voor elke overheidstaak een optimale schaalgrootte (Epstein et al., 2015). Zo kan het ontwerp voor een nieuwe speeltuin het beste op lokaal niveau aandacht krijgen, maar is ontwikkelingssamenwerking een portefeuille die op (inter)nationale schaal het best ingevuld kan worden. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is dat er veel overheidstaken zijn die qua omvang niet perfect passen bij de betreffende overheidslaag. De traditionele oplossing daarvoor is een interbestuurlijke samenwerking (Winter & De Ridder, 2007).

Ook kan volgens deze onderzoekers de discussie ontstaan of het beleidsprobleem wel op de goede plaats wordt aangepakt. Er kan druk ontstaan om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) te vormen tussen verschillende gemeenten. Ook is het mogelijk dat provincies of de nationale overheid het wenselijk vinden om bepaalde taken van gemeenten over te nemen (of een verschuiving van taken in de omgekeerde richting) (Winter & De Ridder, 2007).

#### Oplossingsrichtingen

Op basis van de bovenstaande bevindingen is het mogelijk om een aantal oplossingsrichtingen te identificeren om overheden beter samen te laten werken. Deze krijgen geen plaats in het voorlopig afwegingskader omdat het geen argumenten zijn voor de ene of de andere provincie: het betreffen aanbevelingen die ervoor kunnen zorgen dat het proces soepeler verloopt.

De ‘code interbestuurlijke samenwerking’ (2017) is een voorbeeld van het duidelijk scheiden van taken en opstellen van omgangsvormen, zodat er minder conflict is over welke overheid welke taak heeft: in de eerste versie is het principe ‘decentraal wat kan, centraal dat moet’ vastgelegd (Rijksoverheid, IPO & VNG, 2004, p.2; Schaap, 2012). Dit principe is nog altijd leidend voor de zoektocht naar de meest passende schaal voor beleidsvraagstukken (Rijksoverheid, IPO & VNG, 2017; Verhagen, 2012; Kortmann, 2015). In navolging van deze algemene afspraken zijn er ook sectorale bestuursakkoorden opgesteld, zoals op het thema cultuur (OCW, IPO & VNG, 2012). Als een interprovinciale herindeling moeizaam verloopt, is het wellicht is het mogelijk om via een bestuursakkoord nadere afspraken te maken. Specifiek bij oplossingen die niet gebruikelijk zijn, kan een bestuursakkoord helpen bij het uitwerken van een compromis.

Daarnaast kan volgens de Werkgroep-Alders (2005) anders worden omgegaan met het bestuurlijk toezicht. In beginsel moet meer worden ingezet op alternatieven voor interbestuurlijk toezicht. Hierbij kan worden gedacht aan decentrale rekenkamers, kwaliteits- en prestatieafspraken. De Commissie-Van de Donk (2017) vult aan dat bij de kwaliteits- en prestatieafspraken een onafhankelijke regisseur noodzakelijk is die op enige afstand staat van de politiek om de toetsing objectief uit te kunnen voeren. Deze alternatieve manier om de kwaliteit te waarborgen moet ertoe leiden dat er een technische toetsing van concrete doelen plaatsvindt. Enkel een democratisch georganiseerd bestuur zou een waardeoordeel mogen geven en eventueel een opdracht om in te grijpen.

De Commissie-De Grave (2005) doet een andere aanbeveling. Deze tweede aanbeveling luidt: “Creëer duidelijkheid voor burgers door één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het oplossen van het maatschappelijke probleem.” In de praktijk blijkt dit lastig te regelen. Desalniettemin wordt dit principe voor het eerst grootschalig in de omgevingswet (Ministerie van I&M, 2014) geïntroduceerd. Na invoering zal blijken of de overheid in staat is om dit op een efficiënte manier vorm te geven. Tijdens het proces waarin gezocht wordt naar een voorkeursprovincie kan dit eventueel helpen om de procesorganisatie beter te structureren.

#### Relevantie voor afwegingskader

Ongeacht de reden voor de dynamiek en de mogelijke procedurele oplossingsrichtingen, draagt dit aspect niet bij aan het vertrouwen in de overheid en het slagvaardig handelen (Wallenburg & Raue, 2011). Zodoende is het wenselijk om de verschillende soorten spanningen bij de overheid zoveel mogelijk te beperken. In het voorlopig afwegingskader komt dit criterium terug: als voor een interprovinciale herindeling kan worden ingeschat bij welke provincie de spanning het minst aanwezig is, is voor de gemeente een argument gevonden om zich bij deze provincie aan te sluiten.

#### 3.1.2 Besluitvorming

De uiteenzetting over interbestuurlijke verhoudingen is vrij abstract: concrete actoren, belangen en strategieën zijn niet besproken. Toch is het relevant om naar de dagelijkse praktijk van de actoren te kijken om de besluitvormingsprocessen te begrijpen. In deze paragraaf wordt een achtergrond geschetst over verschillende actoren en welke rollen ze aan kunnen nemen.

Allison en Zelikow (1999) beschrijven 3 modellen op basis waarvan gebeurtenissen verklaard kunnen worden. Het model van deze auteurs is goed bruikbaar binnen deze scriptie omdat er helder

onderscheid wordt gemaakt tussen de manieren van argumentatie op basis van de achtergrond van de actoren. Ten eerste wordt het rationele actor model besproken. Dit model verklaart gebeurtenissen door te stellen dat een objectieve afweging is gemaakt van de positieve en negatieve consequenties van het besluit. Ten tweede het organisatiemodel: dit model verklaart besluiten door de dagelijkse gang van organisaties centraal te stellen en de reguliere procedures te volgen in een besluitvormingsproces. Tot slot wordt het politieke model besproken. Dat model ziet beslissingen als een compromis tussen uiteenlopende belangen, relaties en persoonlijke doelen.

In dit onderzoek kan met name het laatste model helpen met het analyseren en verklaren van de besluitvorming (Pfeffer & Salancik, 1974). Het proces om tot een provincie te komen, wordt immers gekenmerkt door spanningen en politieke doelen. Keuzes die hieruit voortvloeien, kunnen niet door het rationele actor model worden verklaard (Allison & Zelikow, 1999). Doordat een interprovinciale herindeling niet vaak voorkomt, zijn er geen reguliere organisatiestructuren aanwezig die volgens een standaardprocedure een bepaalde reactie voorbereiden. Zo blijkt ook het tweede model ook minder relevant.

Binnen het politieke model zijn vier factoren dominant: de positie van de actoren, het spel, macht en de factoren waarmee de positie van de actoren wordt bepaald. Het maakt uit welke actoren een rol hebben bij het besluitvormingsproces en welke positie zij hebben. Met het spel worden de politieke mogelijkheden bedoeld die de actoren hebben om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. De eerste twee factoren zijn relevant in het kader van deze scriptie en worden zodoende hieronder uitgelegd.

#### *Positie actoren*

Er is een onderscheid te maken tussen de posities van betrokken actoren: er zijn formele en informele besluitvormers. Heisenberg (2005) laat zien dat formele besluitvorming gaat over procedures, officiële voorstellen en dat instemming met vooraf bepaalde regels gaat. Deze actoren hebben een officiële beslissingsbevoegdheid: zonder hun instemming gaat het niet door (Bovens et al., 2012). Informele besluitvorming daarentegen gaat over compromissen en ad hoc besluitvorming tussen elites. Vaak wordt er niet gestemd, maar doorgepraat tot er overeenstemming is (Heisenberg, 2005). Het gaat hier over actoren die geen officiële beslissingsbevoegdheid hebben. Deze informele besluitvormers kunnen vanuit het perspectief van het politieke model (Allison & Zelikow, 1999) een dominante rol spelen in de besluitvormingsprocessen.

Tsebelis (1995) noemt actoren die de mogelijkheid hebben om beleid tegen te houden 'veto players'. Hij stelt dat er twee soorten formele besluitvormers/veto players zijn: partisan veto players en institutional veto players. Met partisan veto players wordt bedoeld dat een partij (bijvoorbeeld onderdeel van een coalitie) het beleid tegen kan houden. Deze partijen zijn niet bij wet genoemd. Dat is anders bij de institutional veto players: de Eerste Kamer moet bijvoorbeeld ook instemmen met een wetsvoorstel. Als dat niet gebeurt, wordt hij niet van kracht. Daarmee heeft de Eerste Kamer (als instituut) de macht om te vetoën.

Als er door de veto players geen beleidsverandering gerealiseerd kan worden, is er sprake van beleidsstabiliteit. Hiermee wordt eenvoudigweg bedoeld dat het huidige beleid gehandhaafd blijft. De kans op beleidsstabiliteit neemt toe als:



- Het aantal veto players toeneemt
- De verschillen in politieke positie tussen veto players groot is (mate van congruentie)
- De verschillen binnen de politieke positie van elke veto player klein is (mate van cohesie).

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat de invloed van een actor niet alleen te verklaren is door de rol die wordt ingenomen. De politieke positie van de actor is hiervoor ook bepalend (Allison & Zelikow, 1999).

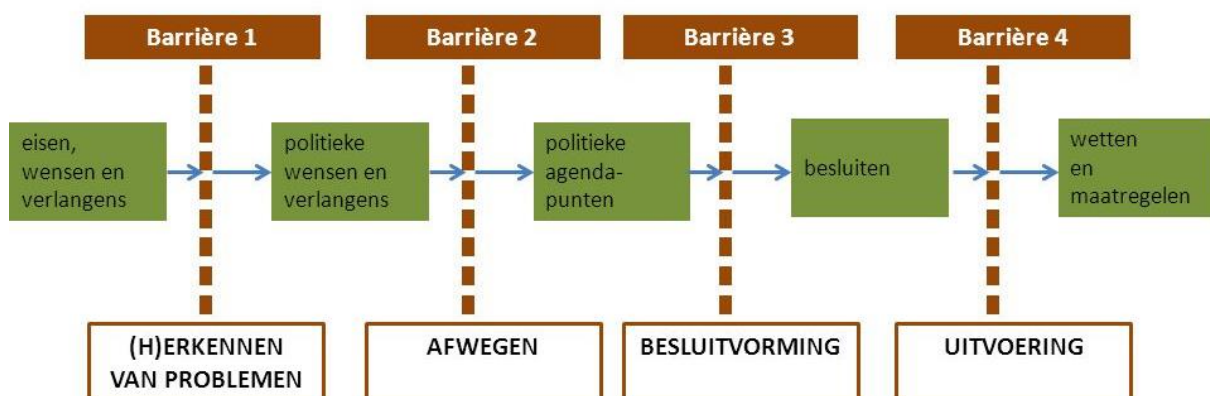
#### *Het spel: procesweerstand en -optimalisatie*

Het spel wordt door Allison en Zelikow (1999) omschreven als de uitgangspunten, invloed en politieke bewegingen van actoren die samen moeten leiden tot het bewerkstelligen van het gewenste overheidsbesluit of -actie. Het proces dat tot een verandering van een overheidsbesluit leidt, kan volgens Bovens et al. (2012) op twee manieren worden geanalyseerd: een realisatiemacht is het vermogen om beleid tot stand te brengen. Een hindermacht is het vermogen om beleid tegen te houden. Rond dit principe is een model opgesteld: het barrièremodel.

In dit model worden vier fases onderscheiden die allen als barrière kunnen fungeren (Van de Graaf en Hoppe, 1989). Deze betreffen:

- (H)erkennen problemen: bij de eerste fase worden problemen geïdentificeerd. Als een partij geen verandering wil, wordt eenvoudigweg niet erkend dat er een probleem is.
- Afwegen strijdpunten: Niet alle wensen kunnen worden gerealiseerd. Het is van belang om in te zetten op de meest belangrijke punten. Hier kan een verschil van inzicht ontstaan.
- Besluitvorming: partijen die nodig zijn voor het instemmen van een voorstel (veto players) kunnen een voorstel tegenhouden door niet in te stemmen.
- Uitvoering: bij de uitvoering van een maatregel kunnen noodzakelijke partijen niet meewerken waardoor de maatregel geen succes wordt.

Een schematische weergave van deze vier fases is hieronder weergegeven.



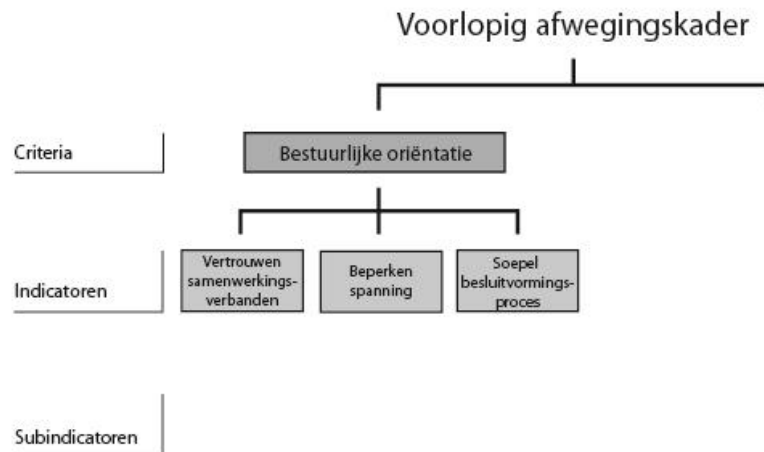
*Figuur 4: schematische weergave barrièremodel*

Dit barrièremodel kan worden gebruikt om de huidige procedure te analyseren. Op basis van deze barrières is het mogelijk om te identificeren waar de procedure het minst soepel loopt en daar gericht te zoeken naar verbeteringen.

### Relevantie voor het voorlopig afwegingskader

In deze paragraaf is uiteengezet op welke manieren een besluitvormingsproces tot stand kan komen, welke samenstelling van actoren daarvoor bevorderlijk is en waar in het proces in het algemeen knelpunten naar voren kunnen komen. Deze literatuur maakt duidelijk dat het van belang is om een nieuwe gemeente in een provincie te voegen waar de actoren vaker hetzelfde standpunt hebben en de besluitvorming dus op een soepele manier plaatsvindt. Als duidelijk is dat inter- en supragemeentelijke besluitvorming waarschijnlijk moeilijk tot stand zullen komen, kan beter voor een andere provincie worden gekozen. Deze inschatting kan onder andere worden gemaakt op basis van de ervaringen met de samenwerking in de huidige GR'en. Zodoende is dit een relevante indicator in het voorlopig

afwegingskader. Daarnaast kan de theorie uit deze paragraaf worden gebruikt om te begrijpen hoe een afwegingskader in de praktijk gebruikt zal worden. Deze kennis wordt gebruikt bij het opstellen van het kader. Zo kan het beste worden aangesloten bij de bestuurlijke praktijk.



Figuur 5: Bestuurlijke oriëntatie in het voorlopig afwegingskader.

### 3.2 Sociale aspecten

Naast de manier waarop het openbaar bestuur functioneert en de invloed van deze systemen op de besluitvorming rond een provinciekeuze, blijken ook sociale aspecten van belang om een goede keuze te maken. Zo blijkt voor inwoners de regionale oriëntatie een belangrijk argument om een (interprovinciale) gemeentelijke herindeling te steunen (Zimmerbauer & Paasi, 2013). Eerst wordt het begrip 'grens' verder uitgewerkt en de relevantie en perceptie van grenzen besproken. Daarna wordt de ontwikkeling door de tijd heen besproken, evenals de onderdelen waaruit de regionale identiteit bestaat. Daarmee wordt in deze paragraaf een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag: "Op welke manier verandert de betekenis van territoriale grenzen de laatste decennia?"

Vooraf is het van belang om op te merken dat er een fundamenteel verschil is tussen de begrippen 'regio' en 'territorium'. Paasi (2009) legt uit dat een territorium wordt bestuurd door mensen: zij nemen besluiten over de (territoriale) grenzen en de middelen die in het territorium gelegen zijn. Het gaat om geopolitieke activiteiten die al dan niet bewust uitgevoerd kunnen worden. Zo zijn alle territoria ook regio's, maar niet alle regio's een territorium. Paasi spreekt niet over een definitie van een territoriale grens. Daarom wordt hieraan in dit onderzoek een eigen definitie gegeven: in dit onderzoek wordt onder een territoriale grens een politieke grens van een bestuurlijke eenheid verstaan.

### 3.2.1 Grenzen

Een grens heeft een intrinsieke dubbelzinnigheid: het sluit uit, maar het sluit ook in. Opvallend genoeg blijken grenzen in de praktijk een van beide functies te hebben, maar niet beide tegelijkertijd. Dit levert vaak ongewenste situaties op (Sohn, 2015). Om een goed beeld te krijgen van de voor- en nadelen van de grenzen, evenals de implicaties die grenzen hebben op de bevolking, worden beide perspectieven hieronder uitgelicht.

#### *Opbouwen van grenzen*

Tordoir (2013) legt uit dat de ruimtelijke samenhang in Nederland van oorsprong de aanleiding was voor het oprichten van een nieuw bestuur. De regelmatige overstromingen vormden vanaf ongeveer de elfde eeuw de aanleiding om waterschappen op te richten (Van Buuren et al., 2010). De territoriale grenzen (dijken) waren hier onmisbaar voor een goed functionerend systeem. Later ontstonden stadstaten met eenzelfde gemeenschappelijk belang (Brunet-Jailly, 2005): het vormt een systeem waarbij het geheel meer is dan de som der delen (Tordoir, 2013).

Nu stadsmuren en dijkringen niet meer beperkend zijn in het dagelijkse leven, worden deze grenzen in praktische zin minder belangrijk. Tordoir (2013) legt uit: “Vanwege de frequente interacties in het systeem – naar het werk, de winkel, de uitgaansgelegenheid, de zorginstelling, et cetera – is nabijheid belangrijk; een uur dagelijkse reistijd is al veel voor min of meer dagelijkse ritten. De kwaliteit van weg- en spoorverbindingen bepalen welke gebieden feitelijk binnen die tijds- en kostencondities vallen. Het aldus samenhangende marktsysteem is ruimtelijk nooit precies afgebakend” (p. 37). De (OECD) bevestigt dit beeld: de 150 jaar oude provinciale grenzen zijn niet langer in overeenstemming met sociale- en economisch-functionele gebieden en daarom niet erg efficiënt in het coördineren van nieuwe taken (OECD, 2014).

Dit onderzoek is exemplarisch voor een trend in het onderzoek: grenzen zijn veranderd van een statisch onderzoeksobject naar een sociaal construct: daarbij is een socio-geografisch mechanisme het uitgangspunt bij het vaststellen van een grens (Bahry, 2005). Op basis van dit principe is een vicieuze cirkel zichtbaar waar nationale identiteiten worden versterkt. Ten eerste wordt bij het instellen van grenzen rekening gehouden met sociale kenmerken: het nieuw te vormen territorium zou enige vorm van sociale samenhang moeten hebben. Daarnaast wordt een gebied – als het al een territorium is – in sociaal opzicht meer verbonden. Zo versterken bestaande grenzen ook de vorming van een nieuwe identiteit. In een invloedrijk boek van Sahlin (1989, p. 8) over het accepteren van nieuwe grenzen staat: “acceptance meant giving up local identities and territories”.

Agnew (2008) waarschuwt voor het gemak waarmee we ons daarbij kunnen neerleggen. Als men niet tevreden is met de huidige situatie, moeten we er iets aan veranderen: “we need to see a border not as that which is either (a) fixed or (b) as such must be overcome, but as an evolving construction that has both merits and problems that must be constantly reweighed” (p.176). Daarmee benadrukt hij dat grenzen ons niet overkomen, maar dat we er regie over hebben. Om deze regie terug te krijgen, is het van belang dat we het begrip ‘grenzen’ anders bediscussiëren dan nu vaak gebeurt.

De steeds verder toenemende mondialisering kan hier een aanjager voor zijn. Grenzen worden voor verschillende bestuurslagen minder belangrijk (Zimmerbauer & Paasi, 2013). Dit houdt in dat verschillende besturen meer met elkaar samenwerken. Dit wordt in verschillende beleidsstukken

gevat onder de term “grensontkennende samenwerking” (Gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam, 2015; Provincie Utrecht, 2016; Provincie Zuid-Holland, 2016). Een logische conclusie zou zijn dat grenzen hun betekenis verliezen. Toch is dit niet terecht.

Tegelijkertijd vindt er namelijk een ontwikkeling plaats waardoor het belang van regio's en de regionale identiteit steeds belangrijker worden (Commissie Van Aartsen, 2007; Cooke & Morgan, 1994; Zimmerbauer & Paasi, 2013). Een van de redenen waarom het belang van regio's toeneemt, is de vergrote onzekerheid die de mondialisering met zich meebrengt. De Commissie-Van Aartsen (2007) noemt voorbeelden als de verplaatsing van arbeidsplaatsen naar lagelonenlanden, de dreiging van terrorisme en de klimaatverandering. Het gevolg hiervan is dat mensen zoeken naar zekerheid in een kleinschalige samenleving. Commissie-Van Aartsen (2007) noemt dit “glokalisering” (p. 5). Een sterke regionale identiteit is niet alleen prettig voor de inwoners: het helpt ook met het vergroten van het economisch succes in de regio (Cooke & Morgan, 1994). Zo wordt duidelijk dat regionale grenzen van belang kunnen blijven voor identificatie (Zimmerbauer & Paasi, 2013).

#### *Afbreken van grenzen*

Hierboven is beschreven op welke manieren grenzen kunnen ontstaan en de meerwaarde ervan wordt erkend. Desalniettemin zijn er ook een aantal tegenstrijdige ontwikkelingen die de bruikbaarheid van grenzen ter discussie stellen.

Om te beginnen kan de gedachte dat grenzen ontstaan als sociale constructen worden bestreden met het argument dat dit niet overal op de wereld het geval is. Vanaf de Gouden Eeuw hebben verschillende Europese landen landsgrenzen herschikt naar eigen believen: de Europese invloed is overal ter wereld zichtbaar. Bovendien is het concept van een natiestaat ook door Europese heerschappij over de wereld verspreid (Agnew, 2008). Het is een tragedie dat scherpe geografische grenzen geen recht doen aan de aanwezige etnische en religieuze identiteiten (Davidson, 1992). Twee voorbeelden: van de inwoners van de meest oostelijke provincie in Ethiopië is 97,2% van de bevolking ‘Somali’ (grootste deel van de bevolkingsgroep woont in Somalië) (CSA, 2008). Daarnaast de landsgrens van Egypte: de zuidgrens loopt over 22° noorderbreedte; de westgrens voor veruit het grootste deel over 25° oosterlengte. Het is uitgesloten dat deze grens recht doet aan de inheemse cultuur.

Daarnaast betekent het zetten van een grens automatisch dat er een gecentreerd gedeelte is, en een uithoek van het gebied (daar waar de grens loopt). Zimmer (2003) beschrijft dat elites meestal in het centrum terechtkomen, waardoor de inwoners van grensregio's zich vaak achtergesteld voelen. Dit principe is ook toepasbaar binnen een provincie: een grensgemeente van een provincie zal ook na een eventuele provinciale herindeling in het grensgebied blijven liggen. Immers, na overgang naar een andere provincie bevindt de gemeente zich ook aan de grens van die provincie, op afstand van het centrum.

Tot slot schetst Agnew (2008) een andere ontwikkeling: staten hebben steeds minder invloed op het eigen kapitaal onder invloed van de mondialisering. Dit beperkt ook de invloed van besturen op het eigen grondgebied. Er wordt soms gesteld dat de netwerksamenleving territoriale netwerken vervangt, maar dit is niet geheel terecht. Dit staat nog los van het feit dat grenzen door politieke machten worden vastgesteld. Ondanks dat de mondialisering besluiten kan beïnvloeden, behouden

de bestuurders de controle en zeggenschap over het gebied. Bovendien zou je met deze conclusie voorbijgaan aan de mate waarin grenzen en sociale interactie altijd met elkaar hebben samengehangen (Agnew, 2008).

### 3.2.2 Emotionele verbondenheid

Ongeacht de mate waarin grenzen bijdragen aan een goed functionerend systeem, hebben we ermee te maken. Bovendien blijken we ons ermee te identificeren en verbinden. Deze verbondenheid vindt plaats op basis van een regionale identiteit. Volgens Kardaş (2013) is de regionale oriëntatie belangrijk is voor de regionale identiteit. Zimmerbauer en Paasi (2013, p. 32) vullen aan: "it is also an emotional phenomenon related to regional consciousness, thus entailing a sense of belonging as well as distinctions between social groups". Door deze stelling wordt duidelijk dat de sociale cohesie voor een belangrijk deel gevormd kan worden doordat mensen deel uitmaken van hetzelfde gebied. Deze sociale cohesie zet zich in de loop van de tijd om in een regionale identiteit. Zo is de emotionele verbondenheid sterk gekoppeld aan de regionale identiteit.

Gevoelens over grenzen, territoria en regionale identiteiten blijken vaak te worden gebruikt om steun te krijgen voor een herindeling (Zimmerbauer & Paasi, 2013). Duijvendak (2008) gaat hier verder op in door onderzoek te doen naar de emotionele verbondenheid met de provincie: deze is vaak groot. Deze verbondenheid komt meestal neer op een combinatie van de volgende onderdelen: het gedeelde verleden in een plattelandssamenleving, de veronderstelde historische provinciale eenheid, een gevoel van geborgenheid tegenover het onbekende, vrees voor economische verandering en werkeloosheid. Hiervan hebben de eerste twee criteria een ruimtelijke implicatie en kunnen zodoende helpen bij het vaststellen van de emotionele verbondenheid bij verschillende provincies. Paasi (1991) voegt hieraan toe dat een sterke regio ook wordt gekenmerkt door een aantal symbolen. Hiermee bedoelt hij bijvoorbeeld een naam voor de gemeenschappelijke regio of een fysiek teken (dat meestal verwijst naar een gemeenschappelijk verleden).

Castenmiller & Herweijer (2015) brengen een nuance aan: bovenstaande kenmerken zijn meer van toepassing op de provincies aan de randen van Nederland dan op de provincies in de Randstad. Dit heeft tot gevolg dat voor de inwoners van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland hun provincie nauwelijks betekenis heeft. Duijvendak (2008) en De Nijs (2002) trekken dezelfde conclusie. De laatste auteur verklaart zijn standpunt door te stellen dat de verscheidenheid tussen culturen binnen deze provincies groot is. Dit kan op zijn beurt weer worden verklaard door het sterk verstedelijkte karakter van een gedeelte van de provincies. Deze bevindingen leiden tot de verwachting dat de inwoners van Randstadprovincies een relatief zwakke voorkeur hebben voor de ene of de andere provincie.

Emotionele verbondenheid heeft dus een relatie met de fysieke leefomgeving en zo ook met de provincie. Ondanks dat de mate van verbondenheid anders is in verschillende landsdelen, is het een relevante factor om mee te wegen. Daarom wordt deze verbondenheid wordt in het voorlopig afwegingskader opgenomen.

### 3.2.3 Mobiliteit

Mobiliteit (verplaatsing van personen) is een laatste relevante component van de sociale aspecten die horen bij een provinciekeuze. Als twee verschillende gebieden met elkaar op sociaal vlak zijn

verbonden, is dat te zien aan de grote mobiliteitsstroom tussen de twee gebieden (Noulas, Scellato, Lambiotte, Pontil & Mascolo, 2012). Andersom geldt niet dat als er sprake van een grote mobiliteitsstroom is, dat er per definitie veel sociale cohesie is tussen de twee gebieden. Deze cohesie kan namelijk ook door andere factoren (denk aan economie of onderwijs) worden veroorzaakt.

Om het onderscheid tussen deze twee zaken te maken, is het mogelijk om bij het vaststellen van de mobiliteit enkel te focussen op de bewegingen met een sociale component. De mobiliteit tussen twee steden kan volgens Stouffer (1940) worden verklaard door de afstand te koppelen aan het aantal 'intervening opportunities'. Daarmee bedoelt hij de mogelijke activiteiten die in de tweede plaats gedaan kunnen worden. Bij het 'sociale' component wordt in de berekening bij het aantal 'intervening opportunities' alleen de sociale activiteiten meegenomen. Met deze indicator in het voorlopig afwegingskader is er ook één deel dat in cijfers is uit te drukken en zo geobjectiveerd kan worden.

### 3.3.4 Relevantie voor het voorlopig afwegingskader

Onder de sociale oriëntatie zijn twee criteria te vinden die relevant zijn om hierin op te nemen. Ten eerste is dat de emotionele verbondenheid, waar aandacht uitgaat naar de niet-rationele argumenten die in de discussie rond een provinciekeuze worden gebruikt. Daarnaast is mobiliteit een indicator die in cijfers is uit te drukken en middels een objectieve manier laat zien op welke gebieden de inwoners van de betreffende gemeente georiënteerd zijn.



Figuur 6: Sociale oriëntatie in het voorlopig afwegingskader

## 3.3 Conclusie

Hierboven is de theoretische context geschetst waarin het vraagstuk van de provinciale herindeling zich afspeelt. Uit dit hoofdstuk zijn twee soorten aanknopingspunten te destilleren. Ten eerste zijn er aandachtspunten die niet per se relevant zijn voor het afwegingskader, maar wel betrekking hebben op het verbeteren van het proces van een interprovinciale herindeling. Daarnaast levert deze theoretische verkenning suggesties op voor criteria die behulpzaam zijn bij het opstellen van een afwegingskader voor het vaststellen van de voorkeursprovincie.

### 3.3.1 Aanknopingspunten

Tijdens de literatuurstudie is een aantal aspecten aan het licht gekomen die niet in een afwegingskader thuishoren, maar wel kunnen bijdragen aan een weloverwogen provinciekeuze en een soepel besluitvormingsproces.

- Bestuursakkoorden: Het kan behulpzaam zijn om voor een bepaald aantal onderwerpen een bestuursakkoord te sluiten. Schijnbare onverenigbaarheden kunnen middels afspraken worden overbrugd, waardoor het wisselen van provincie eenvoudiger wordt (OCW, IPO & VNG, 2012).
- Enkelvoudige verantwoordelijkheid: om een heldere procesorganisatie te hebben, kan het behulpzaam zijn om één bestuursorgaan verantwoordelijk te maken voor het proces. Dit kan leiden tot een snellere en betere uitkomst (Commissie-De Grave, 2005).

### 3.3.2 Voorlopig afwegingskader

In de wetenschappelijke literatuur blijken er twee soorten aspecten te zijn die relevant zijn voor het maken van een provinciekeuze. Enerzijds is dat een bestuurlijke oriëntatie waar met name de relaties tussen verschillende overheden aan het licht komen. Deze oriëntatie bestaat uit drie delen. Ten eerste is dat de mate van het vertrouwen in de samenwerkingsverbanden in de provincie. Hoe beter er in deze verbanden wordt samengewerkt, hoe beter de werkzaamheden in deze provincie zullen uitpakken. Daarnaast is het verstandig om de provincie te kiezen waar de minste bestuurlijke spanning tussen de verschillende bestuurslagen ontstaat. Deze indicator kan zowel gaan over de spanning tussen schaal en taak, als over de spanning tussen hiërarchie en autonomie. Tot slot zijn er een aantal manieren om een soepel besluitvormingsproces te stimuleren. Indien voorzien kan worden dat besluitvormingsprocessen in de ene provincie beter verlopen dan in de andere, is een argument voor de eerste provincie gevonden.

Daarnaast is er sprake van een sociale oriëntatie waar de emotionele verbondenheid deel van uitmaakt. De emotionele verbondenheid kan worden samengevat als de (gevoelsmatige) binding die mensen met de provincie hebben. Deze binding kan zich op verschillende manieren uiten, waaronder de veronderstelde historische eenheid, overeenkomstige symbolen of een gedeeld verleden in een plattelandssamenleving. Een andere manier waarop de sociale oriëntatie tot uiting komt, is in de vervoersstromen. Waar veel connectie is tussen twee gebieden, wordt veel gereisd. Beide indicatoren maken deel uit van het voorlopig afwegingskader.





*Figuur 7: Schematisch overzicht afwegingskader provinciekeuze*

In dit overzicht is er een verschil aangebracht tussen criteria en indicatoren. Er zijn twee soorten criteria (sociaal en bestuurlijk). Bij het invullen van het afwegingskader is het van belang dat deze twee criteria degelijk worden onderbouwd. De bijbehorende indicatoren zijn hiervoor behulpzaam. Desalniettemin is het mogelijk dat in de ene situatie een bepaalde indicator niet of nauwelijks relevant blijkt voor de afweging, maar in een andere situatie wel een belangrijke ondersteuning is voor het criterium. Dat is de reden dat het niet wenselijk is om een voor te schrijven hoe zwaar bepaalde criteria gewogen moeten worden.

Daarnaast is enkel de indicator ‘mobiliteit’ uit het voorlopig afwegingskader in cijfers uit te drukken. Het meetbaar maken van de indicatoren kan behulpzaam zijn bij het bereiken van overeenstemming als het afwegingskader wordt ingevuld. Dat neemt niet weg dat er veel zaken zijn waar een cijfermatige onderbouwing niet mogelijk is. Bij die indicatoren komt de onderbouwing van de criteria aan op de argumentatiekracht die de diverse partijen gebruiken.

Dit afwegingskader is samengesteld op basis van deze literatuurstudie. Daarmee is er nog onvoldoende basis om te constateren dat het afwegingskader in deze vorm in de praktijk goed zal functioneren. Daarom is het van belang om dit kader tijdens interviews te toetsen met betrokkenen bij de casus Vijfheerenlanden. Zij kunnen aangeven dat bepaalde onderdelen missen of overbodig zijn. Na de interviews zal in de conclusie van dit onderzoek het definitieve afwegingskader worden gepresenteerd dat zowel theoretische als op empirische basis rust.



## 4. Onderzoeksmethoden

Bij het uitvoeren van onderzoek is er een legio aan mogelijkheden om het onderzoek concreet vorm te geven. Het is van belang dat de methoden en technieken passen bij het onderzoek, zodat de conclusie van het onderzoek zo waardevol mogelijk is. Volgens Clifford, French & Valentine (2010) is het bij de onderzoeksopbouw van belang om met vijf factoren rekening te houden. Aan de hand van deze vijf factoren is het hoofdstuk opgebouwd. Deze factoren laten zich als volgt omschrijven.

Ten eerste is het relevant om een set relevante onderzoeksvragen te hebben. Daarnaast dragen de juiste onderzoeksmethoden bij aan een goede onderzoeksopzet. Ten derde moet er gedacht worden over welke data je wil produceren en hoe dit proces te managen is. Ook is het verstandig om rekening te houden met praktische zaken bij het uitvoeren van het onderzoek. Tot slot zijn er vaak ethische kwesties aanwezig bij het doen van het onderzoek; de risico's moeten in beeld zijn en beheersbaar worden geacht. Dit valt samen met de onderzoeksvaliditeit. (Clifford, French & Valentine, 2010). In deze volgorde worden de relevante aspecten behandeld.

### 4.1 Onderzoeksvragen en -methode

Omdat de onderzoeksvragen en de methode van beantwoording nauw met elkaar verweven zijn, worden beide onderdelen in deze paragraaf behandeld. Hieronder wordt eerst de keuze voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek toegelicht. Daarna wordt voor de hoofd- en deelvragen een toelichting gegeven op de relevantie van de vraag en de manier waarop de vraag beantwoord zal worden.

#### 4.1.1 Keuze voor kwalitatief onderzoek

Kwalitatief onderzoek is een vorm van onderzoek waarbij de onderzoeker grip kan krijgen op complexe, irrationele en tegenstrijdige bevindingen (Clifford, French & Valentine, 2010). Zo kunnen sociale relaties en meningen worden geanalyseerd, ten einde begrip over de totstandkoming van bepaalde processen te creëren. In dit onderzoek is om een aantal redenen gekozen voor het ontwerp van een kwalitatief onderzoek.

- Bij dit onderzoek was het belangrijk om de bedoelingen van verscheidene actoren te interpreteren. De bedoelingen uiteten zich in dit voorbeeld bijvoorbeeld in beleidskeuzes. Volgens Mackey & Gass (2012) is kwalitatief onderzoek een efficiënte manier om dit type onderzoeksvraag te onderzoeken.
- In dit onderzoek lag de focus op één fusie waarbij er een klein aantal mensen per organisatie dat een bijdrage kon leveren aan het onderzoek. Daarmee is de steekproef te klein voor bijvoorbeeld een enquête. Kwalitatief onderzoek biedt juist mogelijkheden om deze casus gedetailleerd te verkennen en te analyseren.
- Op basis van literatuuronderzoek kan maar een beperkte hoeveelheid relevante informatie worden gevonden door het gebrek aan ervaring met interprovinciale herindelingen. Omdat een herindeling kenmerkende casuïstiek met zich meebrengt, is literatuur over fusies tussen bedrijven weinig relevant (Oolbekkink, provincie Utrecht). Met behulp van een interview kon makkelijker ingespeeld worden op antwoorden die van tevoren niet waren voorzien. Dit onderzoek is erop gericht om een theorie te vormen in plaats van te toetsen. Kwalitatief onderzoek is voor dit doel een geschikte methode (Mackey & Gass, 2012).

- Doordat het onderzoeksonderwerp gevoelig kon liggen bij de deelnemers, was de verwachting dat de behoefte bestond om een standpunt goed en zorgvuldig uit te kunnen leggen. Middels kwalitatief onderzoek kon het beste aan deze wens worden voldaan.

#### 4.1.2 Relevantie en methode hoofdvraag

##### Hoe zou een bestuurlijk afwegingskader eruit kunnen zien voor interprovinciale gemeentelijke herindelingsprojecten?

De hoofdvraag zorgt ervoor dat middels dit onderzoek gepoogd wordt een afwegingskader op te stellen. Het is van belang om het concept ‘afwegingskader’ nader te specificeren. Volgens Van der Weert (2015) faciliteert een afwegingskader “een zorgvuldige afweging van argumenten voor of tegen een [...] voorstel.” Hier moet aandacht zijn voor de relevante aspecten en belangen van verschillende partijen. In dit onderzoek zijn deze aspecten niet enkel van een waarde worden voorzien: ze moesten ook een voor een worden geïdentificeerd. Het afwegingskader dient bestuurlijk van aard te zijn omdat het bestuur van een overheidsorgaan uiteindelijk een juridisch correcte en politiek wenselijke afweging dient te maken.

Bij het opstellen van een afwegingskader is het van belang om rekening te houden met de eindgebruiker. Bij het nemen van een beslissing – zoals bij welke provincie een nieuwe gemeente zou moeten horen – is het onmogelijk om alle relevante informatie op te nemen, waardoor een volledig objectieve en rationele afweging niet mogelijk is. In plaats daarvan verzamel je zoveel informatie tot je (onbewust) denkt dat je nu wel een goede afweging kunt maken. Simon (1985) omschrijft dit mechanisme als bounded rationality. Het inzicht van Simon is niet los te zien van dat van Ansell. Deze auteur stelt dat mensen meer tevreden zijn met een beslissing als ze daar zelf invloed op hebben kunnen uitoefenen (Ansell, 2014). Bij dit besluit is het dus van belang om de invloed van het concept ‘bounded rationality’ in te calculeren.

In het afwegingskader zijn deze inzichten als volgt toegepast: waar het politiek haalbaar is, zijn criteria zoveel mogelijk geobjectiveerd, zodat er een zo ondubbelzinnig mogelijk afwegingskader ontstaat. Echter, bij sommige criteria en indicatoren was het wenselijk om meer bestuurlijke afwegingsruimte te houden. De kans is groot dat actoren dan later meer tevreden zijn met hun beslissing. Om de inhoudelijk relevante aspecten te identificeren, zijn er zes deelvragen geformuleerd.

#### 4.1.3 Relevantie en methode deelvragen

##### *2. Hoe is eerder tot een keuze gekomen bij het wijzigen van een provinciegrens en hoe ziet het afwegingskader voor een gemeentelijke herindeling eruit?*

Deze informatie helpt om suggesties te formuleren die ik in interviews (in relatie tot de latere deelvragen) gebruik om te zoeken naar bruikbare informatie om in het afwegingskader te gebruiken. De suggesties die uit deze vraag voortkomen, zijn meegenomen in het script voor de interviews.

Voor deze vraag is desk research nodig. Veel documenten van de herindelingen van bijvoorbeeld Loosdrecht (2000) en Vianen (2002) zijn nog aanwezig. Het spreken van betrokken personen is lastig doordat deze grenswijzigingen relatief lang geleden plaatsvonden: betrokkenen zijn vaak niet meer

werkzaam bij de instanties en als dit wel het geval is, is de kans groot dat de details van het proces niet meer tot de parate kennis behoort. Interviews leveren zodoende weinig op. Via internet zijn relevante documenten als mediaberichten en rapporten gevonden. Daarmee is inzicht verkregen over het proces, waardoor deze ervaringen alsnog zijn gebruikt in dit onderzoek.

Daarnaast heb ik hier het afwegingskader voor gemeentelijke herindelingen geanalyseerd met hetzelfde doel. Daarbij is het van belang om op te merken dit afwegingskader bij een interprovinciale herindeling altijd al wordt geraadpleegd, omdat er enkel over het verschuiven van een provinciegrens nagedacht hoeft te worden indien de gemeenten hebben besloten om te herindelen. Desalniettemin bleken sommige onderdelen of de structuur behulpzaam te zijn als aanknopingspunt voor criteria of overwegingen in het afwegingskader. Omdat dit gemeentelijk afwegingskader een document betreft, was een documentanalyse voldoende om er het maximale uit te halen.

*3. Wie zijn de formele besluitvormers en belangrijkste informele besluitvormers bij het wijzigen van de provinciegrens ten gevolge van de herindeling Vijfheerenlanden en welke belangen hebben deze spelers?*

De antwoorden op deze vraag waren van belang om – in aanvulling op de eerste deelvraag – de precieze rollen van de actoren te bepalen. Dit gebeurde door het toepassen van de theorie over formele en informele besluitvormers tijdens de interviews. Het inzicht hoe de formele besluitvormingsbevoegdheden zijn ontworpen, is verhelderend. Daarnaast is inzicht in de belangen van spelers relevant om in het afwegingskader ruimte te creëren voor plekken waar deze belangen behartigd kunnen worden. Het identificeren van belangen komt ook terug in de interviews. Het bevragen van belangen van henzelf en van andere spelers moet met respect en voorzichtig gebeuren, maar kan een helder beeld opleveren tijdens en na afronding van de interviews.

*4. Welke rollen zijn wenselijk voor deze besluitvormers bij de besluitvorming over de wijziging van de provinciegrens?*

Met deze vraag laten de actoren zelf licht schijnen over de rol waarvan ze vinden dat ze die zelf moeten hebben. Omdat veel actoren zichzelf een cruciale rol toedeelden, is de mening van andere actoren ook relevant. Nadat deze vraag is beantwoord, zijn de standpunten over de rol van specifieke organisaties voldoende duidelijk. Deze vraag is ook beantwoord in dezelfde interviews als de vorige deelvraag.

*5. Welke criteria zijn relevant bij de besluitvorming met betrekking tot de wijziging van de provinciegrens?*

Bij deze deelvraag wordt de zoektocht gestart naar criteria die een rol kunnen spelen in het afwegingskader. De antwoorden op deze vraag vormen de hoekstenen van het definitieve afwegingskader.

Ten eerste is gebruik gemaakt van het voorgaande hoofdstuk 'Theoretisch Kader'. Daarnaast is het antwoord op deze deelvraag in twee delen gezocht. Een documentanalyse bleek relevant om suggesties voor criteria te vinden. Er zijn overwegingen genoteerd in bestuurlijke stukken die bij de gemeenteraad zijn behandeld en naar het ministerie van BZK zijn gestuurd. Daarnaast hebben betrokkenen ook suggesties gedaan in de media. Bij het beantwoorden van deze vraag is ook gebruik gemaakt van de antwoorden van de tweede deelvraag.

Tijdens de interviews zijn de suggesties aan de orde gekomen (nadat de respondenten zelf hun eigen criteria hebben geformuleerd). Deelnemers aan de interviews hebben aangeven welke suggesties ze wel en niet geschikt achtten.

6. *Op welke momenten in het proces is het extra van belang om aandacht te besteden aan een soepele besluitvorming?*

Los van de actoren en criteria kunnen andere factoren – zonder dat er specifieke aandacht voor is – het proces versnellen of vertragen. Als deze factoren in beeld worden gebracht, kan er in het afwegingskader ruimte worden gecreëerd om de stimulerende factoren te laten overheersen. Met behulp van literatuuronderzoek zijn inzichten gevonden die verwachtingen formuleren over de factoren die een positieve bijdrage kunnen leveren in het proces. In de interviews is er aandacht om deze verwachtingen aan te scherpen. Bij de literatuurstudie zijn vier fases onderscheiden die van invloed zijn op de mate waarin er sprake is van barrières bij dit specifieke beleidsprobleem. Tijdens de interviews is het specifiek van belang om bij deze vier fasen stil te staan. Vervolgens is op basis van deze analyse naar oplossingen gezocht.

*Samenvatting*

	Document-analyse	Interviews	Media-analyse
Deelvraag 2: eerdere afwegingen	X		X
Deelvraag 3: (in)formele besluitvormers		X	
Deelvraag 4: wenselijke rol besluitvormers		X	
Deelvraag 5: relevante criteria	X	X	X
Deelvraag 6: procesoptimalisatie		X	

## 4.2 Dataproductie en uitvoering onderzoek

De twee aandachtspunten van Clifford, French & Valentine (2010) omtrent het managen van de dataproductie en de uitvoering van het onderzoek worden in verband met de leesbaarheid van dit hoofdstuk samen behandeld. Eerst motiveer ik de keuze voor een semigestructureerd interview. Vervolgens licht ik de selectie van de deelnemers toe. Ik sluit af met praktische operationele zaken.

### 4.2.1 Semigestructureerde interviews en focusgroepen

Een semigestructureerd interview is een vorm van interview waarbij de interviewer het gesprek voorbereid met een lijst vragen. Desalniettemin is het mogelijk dat het gesprek een andere wending krijgt doordat het de interviewer halverwege het gesprek wenselijk vindt om dieper in te zoomen op een bepaald onderdeel: zowel de interviewer als de geïnterviewde kan de wens uitspreken om langer stil te staan bij een aspect. De kans dat dit gebeurt is aanwezig, gezien het feit dat er in de wetenschappelijke literatuur weinig bekend is over het specifieke onderwerp van de provinciekeuze. Het is daarom een verantwoorde keuze om ruimte te houden voor onverwachte wendingen in het gesprek (Longhurst, 2010).

Een semigestructureerd interview wordt gekenmerkt door de interactie met één persoon. Een focusgroep heeft een vergelijkbare opzet, maar hier zijn meerdere gespreksdeelnemers aanwezig

(Lunghorst, 2010). Afhankelijk van de deelnemers is het wenselijk om hen samen of apart te spreken. De keuze voor een van beide opties wordt hieronder toegelicht.

Door de interviews in dit onderzoek een semigestructureerd karakter te geven, was het mogelijk om de onderwerpen vooraf te bepalen, maar dieper in te gaan op onderwerpen die extra aandacht nodig bleken te hebben. Als criteria voor het afwegingskader alleen in de literatuur naar voren kwamen en in de praktijk door meerdere betrokkenen het nut daarvan niet kan worden bevestigd, zijn ze niet in het afwegingskader opgenomen.

#### *Deelnemersselectie*

Bij het opstellen van een afwegingskader is het van belang om zo veel mogelijk relevante actoren te spreken. Zodoende wordt er bewust naar organisaties gezocht die hierbij meerwaarde hebben: dit wordt 'purposive sampling' genoemd (Robinson, 2014). Bij kwalitatief onderzoek is het immers wenselijk om geen willekeurige selectie deelnemers te hebben. Door een bewuste selectie te maken, wordt het mogelijk om de ervaring en gedachtegang van mensen te begrijpen (Longhurst, 2016). De gesproken deelnemers zijn in de onderstaande tabel genoemd.

Organisatie	Aantal	Wie?
Gemeenteraad	6	Vianen: Arie de Groot (D66, oppositie, voor Utrecht) Vianen: Jan Scheringa (CDA coalitie, voor Utrecht) Leerdam: Mattheo de Visser (SGP, coalitie, voor Zuid-Holland) Leerdam: Andre van der Leest (VVD, oppositie, voor Utrecht) Zederik: Hanneke van der Leun (VVD, coalitie, voor Utrecht) Zederik: Wim van Dijk (VHL, oppositie, voor Zuid-Holland)
College gemeente	4	Wim Groeneweg (burgemeester Vianen en voorzitter stuurgroep Vijfheerenlanden); Joop Koetsenruijter (gemeentesecretaris Zederik); Tjerk Bruinsma (Burgemeester Leerdam) en Leon Huberts (gemeentesecretaris Leerdam)
BZK en V&J	3	Rick Brouwer en Paul Guldemon (beleidsmedewerkers BZK); Tim Veenings (beleidsmedewerker Veiligheid & Justitie)
Provincie Utrecht	2	Hans Versteeg (beleidsmedewerker) en Gerard Oolbekkink (strategisch adviseur)
Provincie Zuid-Holland	1	Marcel de Priëlle (beleidsmedewerker)
Veiligheidsregio Utrecht	1	Peter Bos (Algemeen directeur)
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	1	Carlo Post (Directeur)

VNG	1	Ruurd Palstra (secretaris commissie Bestuur en Veiligheid)
IPO	1	Yolanthe Sinnige (beleidsmedewerker)

Bij het bepalen van de deelnemers van de interviews was het relevant om rekening te houden met twee soorten organisatie-aspecten. Ten eerste is het van belang om medewerkers van instituties te spreken die direct zijn betrokken bij de besluitvorming. Ten tweede zijn de organisaties relevant waarvan het beheergebied wijzigt en/of die een grote impact ervaren op de dagelijkse werkzaamheden. Veruit de meeste respondenten zijn personen die behoren tot de eerste categorie (Artikel 3, Wet Arhi).

Over de keuze voor deze verschillende organisaties is de volgende toelichting wenselijk.

#### Ambtelijke organisaties

Er dient opgemerkt te worden dat in artikel 3 van de Wet Arhi vermeld staat dat de democratisch gekozen organen van de gemeente, provincie en het Rijk deze besluiten nemen. Desalniettemin is er veel kennis aanwezig bij de ambtelijke organisaties die de besluiten voorbereiden. Deze organisaties kunnen ook inzichten verschaffen over de besluitvormingsprocedures. Daarom zijn hier ook interviews afgenomen.

#### Gemeenteraad

Om een zo goed mogelijke vertegenwoordiging te krijgen van de raden, is ervoor gekozen om per gemeenteraad twee raadsleden uit te nodigen. Daarbij is gelet op een afspiegeling van coalitie/oppositie, voor Utrecht of voor Zuid-Holland als voorkeursprovincie en een afspiegeling over het politieke spectrum. In twee gevallen wordt niet voldaan aan bovenstaande afspiegeling. Bij de gemeente Leerdam hebben studiegenoot Glorie en ik met twee coalitiepartijen gesproken. Dit heeft als reden dat 14 van de 19 zetels bij partijen horen die deelnemen aan de coalitie. In dit geval is het dus juist een betere afspiegeling van de raad om twee coalitiepartijen te spreken. In het geval van Vianen zijn de gesproken deelnemers beide voor Utrecht als provinciekeuze. Dat heeft ook als reden dat dit een afspiegeling van de raad is: in Vianen hebben 17 van de 17 leden zich uitgesproken voor Utrecht als vestigingsprovincie. Met deze argumentatie acht ik de gesproken deelnemers een goede afspiegeling van de gemeenteraden.

De gemeenteraadsleden zijn in drie sessies gesproken. Deelnemers uit dezelfde raad zijn in een focusgroep samen gesproken. Dit is wenselijk zodat raadsleden elkaar kunnen aanvullen of aangeven waar ze anders tegen zaken aankijken. Door hun grote inhoudelijke kennis zal dit beter werken dan als wij vraagtekens bij uitspraken zetten. Aan deze vorm kleeft het risico dat niet alle informatie wordt gedeeld door de actoren. Toch is dit risico om twee redenen beperkt:

- Gemeenteraadsleden zijn gewend om te argumenteren en laten zich niet snel in de hoek drijven. De aanwezigheid van een collega uit een andere fractie zal waarschijnlijk niet leiden tot een ongemakkelijke situatie waardoor informatie wordt achtergehouden;
- De beslissing voor de voorkeursprovincie is in de gemeenteraden al genomen. De raadsleden hoeven niet meer bepaalde (strategische) informatie achter te houden. Dit heeft immers geen invloed meer op de uitkomst van het besluit.

### Ministerie van BZK

Bij het ministerie is gesproken met twee ambtenaren. Er is gekozen om deze ambtenaren samen te spreken (focusgroep). Deze keuze is gemaakt omdat de ambtenaren ieder een eigen onderdeel van de interprovinciale herindeling kunnen belichten. Op deze manier ontstaat in één gesprek toch een helder beeld over alle relevante aspecten van de herindeling.

### Gemeenschappelijke regelingen (GR)

Er zijn drie GR'en die krachtens wet zijn ingesteld: dit betreffen de veiligheidsregio's, de GGD's en de Omgevingsdiensten (Provincie Utrecht, 2017). Het is staande praktijk dat de grenzen van deze GR'en congruent zijn. Doordat de veiligheidsregio bestuurlijk gezien het meeste gewicht heeft, bepaalt deze de grenzen van de regio's (Oolbakkink, provincie Utrecht). Dit bestuurlijke gewicht uit zich onder andere in omvang van de begroting en de complexiteit van operationele aspecten.

Volgens de provincie Utrecht (2017) geldt dat de grenzen van de wettelijke voorgeschreven samenwerkingsverbanden aangepast moeten worden bij een verschuiving van de provinciegrens. Deze constatering blijkt voor de provinciale herindeling die nodig is om de gemeente Vijfheerenlanden te vormen een groot obstakel. Dit blijkt uit de gezamenlijke zienswijze van de Dienst Gezondheid en Jeugd, de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst (allen Zuid-Holland Zuid, 2017). Ze vinden dat het herindelingsontwerp een "onjuist, eenzijdig en onvolledig beeld" (p.2) geeft. Dit geeft een beeld van de spanning die rond het vraagstuk leeft bij de diensten van Zuid-Holland Zuid.

Uit de argumentatie blijkt dat de uittreding van de gemeenten Zederik en Leerdam een forse impact heeft op de organisatie. Deze situatie betekent niet per se dat elke provinciale herindeling wordt gekenmerkt door spanningen bij de wettelijke GR'en, maar door de organisatiegrootte is de kans hierop wel aanwezig. Deze constatering maakte het relevant om met betrokkenen bij de veiligheidsregio van Zuid-Holland Zuid en Utrecht te spreken om de andere deelvragen te kunnen beantwoorden.

### VNG en IPO

VNG en IPO zijn niet intensief bezig met de casus Vijfheerenlanden. Desondanks hebben deze organisaties wel zicht op de belangen en posities die organisaties hebben en in zouden kunnen en moeten nemen. Daarnaast is er een extra reden om deze organisaties te spreken. Het is bij het versturen van de uitnodigingen voor de interviews handig om rekening te houden met het effect dat je wil sorteren met de uitkomsten van het onderzoek. Benneworth & Jongbloed (2010) stellen dat het netwerk dat je rond je onderzoek verzamelt belangrijk is om ervoor te zorgen dat er extra waarde wordt gegeven aan de uitkomsten van het onderzoek. Door ook actoren te interviewen die de uitkomst hopelijk kunnen gebruiken, wordt de kans groter dat dit daadwerkelijk zal gebeuren.

### Uitvoering

Doordat medestudent Glorie grotendeels geïnteresseerd is in dezelfde respondenten, is vanuit praktische overwegingen besloten om de deelnemers ook samen te interviewen. Er blijft duidelijk onderscheid tussen de set vragen die voor Glorie relevant is en de set vragen die voor mijn onderzoek relevant is. We hebben beiden het gesprek geleid dat betrekking had op onze eigen vragen.

Omdat er per deelnemer één interview wordt afgenomen, zijn de transcripties en coderingen van de interviews bij beide onderzoeken gevoegd. Doordat de interviews samen zijn afgenomen, is (doordat het mogelijk is om de interviews gezamenlijk uit te werken) tijd bespaard. Dit betekent dat er ruimte was om het aantal interviews per persoon uit te breiden. Dit komt de validiteit van beide onderzoeken ten goede.

Tijdens de interviews is een antwoord gevonden op een viertal van de deelvragen. Het gaat hier over de rol die actoren hebben of hadden moeten hebben, de belangen die verschillende organisaties hebben en de criteria op basis waarvan de actoren een keuze voor de provincie willen afwegen. De volledige topiclijst is als bijlage bij dit onderzoek opgenomen.

Na het afnemen van de interviews zijn de gesprekken getranscribeerd, waardoor het gesprek woordelijk is terug te lezen. Dit maakt het ook mogelijk om de teksten te coderen. Vooraf is een aantal codes aangemaakt waarin we verschillende tekstdelen konden onderbrengen. Deze wijze van verwerken zorgt ervoor dat het bij het analyseren van de interviews mogelijk is om alle aan dezelfde thema's verwachte uitspraken overzichtelijk onder elkaar te zien. Daardoor wordt het geheel overzichtelijker en is het beter mogelijk om een goede analyse te maken.

#### 4.2.2 Documentanalyse

In deze paragraaf wordt duidelijk op welke manier gebruik is gemaakt van verschillende documenten in dit onderzoek. Een documentanalyse was nodig bij een tweetal deelvragen. Dit betreffen de vragen over de eerdere ervaringen met vergelijkbare herindelingen en de vraag over de relevante criteria.

Veel relevante documenten waren te vinden in het 'Bijlagenboek' dat geleverd is bij het herindelingsontwerp. In dit bijlagenboek zijn onder andere de zienswijzen opgenomen van de organisaties die hun argumentatie ter overweging mee willen geven aan de provincie. Zo zijn alle partijen reeds verzameld die een uitgesproken mening hebben over de provinciegrenswijziging in de casus Vijfheerenlanden. Indieners van zienswijzen zijn zowel maatschappelijke organisaties, als bedrijven en bewoners. Middels deze documenten was het mogelijk om een goed beeld te krijgen van de opinies die rond het dossier spelen.

Een ander soort relevante documenten zijn de gespreksverslagen van de IPC en de notulen van de stuurgroep Vijfheerenlanden. Hier zijn diverse partijen in gesprek over de provinciegrenswijziging. Middels de weergave van de discussie bleek het goed mogelijk om de meningen van de actoren terug te vinden en in beperkte mate geven de verslagen ook een indruk van de verhoudingen tussen de actoren. Ook deze documenten zijn opgenomen in het genoemde bijlagenboek.

Het herindelingsontwerp dat de provincie Utrecht aan het ministerie van BZK heeft gestuurd, was van belang vanwege de uitgewerkte gedachten en argumentatie over de grenswijziging. Deze argumentatie vormde een basis waarop de interviews aanvullingen kunnen bieden of juist mankementen in de argumentatie aan kunnen tonen.



Bij het maken van een vergelijking met andere interprovinciale herindelingstrajecten is gebruik gemaakt van parlementaire documenten (zoals de memories van toelichting en de antwoorden op schriftelijke vragen). Deze geven goed inzicht in verschillende aspecten van de discussie. Bij trajecten die niet hebben geleid tot een voorstel omtrent een grenswijziging was het mogelijk om via mediaberichtgeving de context van het vraagstuk helder te krijgen. Via de lokale besturen was het mogelijk om stukken in te zien die een bestuurlijke achtergrond kunnen schetsen omtrent het vraagstuk.

#### 4.2.3 Media-analyse

De media-analyse was ondersteunend aan de documentanalyse bij het zoeken naar antwoorden op de deelvragen. Deze analyse is enkel gebruikt om antwoorden te vinden bij de deelvragen waar de documentanalyse het gekijkte middel is. Een media-analyse is behulpzaam om de context van de vraagstukken te schetsen. Waar beleidsstukken vaak een afspiegeling vormen van de bestuurlijke discussie, zijn mediaberichten vaak meer een afspiegeling van de maatschappelijke interesse. Berichten zijn gevonden met behulp van de zoekfunctie van google (news.google.nl). Doordat het mogelijk is om de tijd als zoekcriterium in te stellen, kon er effectief en doelgericht worden gezocht.

### 4.3 Onderzoeksvaliditeit

#### 4.3.1 Betrouwbaarheid

Het is van belang dat het onderzoek herhaalbaar is: op deze manier wordt fraude voorkomen. Transparantie is een belangrijk middel om de herhaalbaarheid te waarborgen (Mackey & Gass, 2016). In dit methodehoofdstuk is nauwgezet beschreven op welke manier de verschillende delen van het onderzoek worden uitgevoerd. Dit levert echter geen waterdichte manier van onderzoek doen op: de omstandigheden kunnen immers per casus verschillen (Bryman, 2012). Door de onderzoeksstappen nauwkeurig te beschrijven, is het mogelijk om fouten in het onderzoek zoveel mogelijk te voorkomen en de herhaalbaarheid te vergroten. Ook het reguliere contact met de scriptiebegeleider, medestudenten en stagebegeleider over het onderzoek heeft de kansen op fouten in het onderzoek verkleind.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek was het van belang om de gevonden data zorgvuldig te bewaren, analyseren en interpreteren. Voor de interviews geldt dat gebruik is gemaakt van transcripties, waardoor de letterlijke tekst van het interview altijd valt na te lezen. Vervolgens zijn de data gecodeerd, waardoor ook de analyse herhaalbaar en inzichtelijk is. Bij het coderen is het van belang dat continu dezelfde codes worden gebruikt. Hiervoor is afstemming nodig met medestudent Glorie. Ook het relatief grote aantal respondenten (20) draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

#### 4.3.2 Inhoudsvaliditeit

De inhoudsvaliditeit beschrijft of alle relevante aspecten zijn betrokken in de deelvragen om een degelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag (Mackey & Gass, 2016). Dit onderzoek is erop gericht om geen inhoudelijke criteria te missen. Meerdere deelvragen sturen op verschillende manieren aan om relevante aspecten te verzamelen. Op deze manier is de kans zo klein mogelijk dat belangrijke criteria zijn gemist. In dit onderzoek is dit van extra groot belang, omdat er zeer weinig ervaring is met interprovinciale herindelingen. Zodoende bleken niet alle criteria in de literatuur

terug te vinden. Met de opbouw van deelvragen ben ik ervan overtuigd dat alle criteria gevonden zijn die de betrokken actoren relevant achten. Daardoor was het mogelijk om een bruikbaar afwegingskader te formuleren.

#### 4.3.3 Interne validiteit

Bij de interne validiteit staat centraal of de onderzoeker meet wat hij wil meten (Mackey & Gass, 2016). Hier hebben een tweetal onderdelen invloed op: de positie bij de provincie Utrecht en de manier van interviewen. Deze factoren worden hieronder toegelicht.

##### *Stage provincie*

Gedurende de tijd dat het onderzoek werd uitgevoerd, liep ik stage bij de provincie Utrecht. Een gevolg hiervan voor de onderzoeksmethoden is dat sommige informatie relatief makkelijk te verkrijgen was. Ook bleek het makkelijker om deelnemers voor de interviews te vinden. Daar staat tegenover dat er een risico verbonden is aan het onderzoek doen naar een fenomeen waarbij de stageorganisatie zelf belangen heeft in de kwestie. Toch denk ik dat dit risico door twee redenen beperkt is.

Ten eerste heeft de provincie bij de start van het onderzoek aangegeven dat wij de vrijheid hebben om ons eigen onderzoek te doen, zonder dat de provincie invloed heeft op de uitkomsten. Concreet betekende dit dat de provincie op de hoogte bleef van de voortgang van het onderzoek. Bij het opstellen van de onderzoeksvragen is de provincie betrokken geweest. Dit is logisch, aangezien zo wordt gewaarborgd dat het onderzoek antwoorden vindt op de vragen die de provincie zelf heeft. Ten tweede is het feitelijke voorstel voor de provinciekeuze namens de provincie Utrecht in april 2017 reeds gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen zodoende geen invloed hebben op de provinciekeuze in de casus Vijfheerenlanden. Zo is de wens voor een politiek wenselijke uitkomst minimaal.

##### *Data uit interviews*

Tijdens de interviews zijn onder andere criteria getoetst die tot een voordeel voor een bepaalde provincie kunnen leiden. Het is denkbaar dat de standpunten van de geïnterviewden hierdoor worden beïnvloed. Hier is zowel bij de vraagstelling als bij de beoordeling van de uitspraken van de geïnterviewden rekening mee gehouden.

Daarnaast is het onderwerp vooraf bij de uitnodiging voor het interview aangekondigd. Ook kreeg iedereen een week van tevoren de topiclijst toegestuurd, waardoor de deelnemers van de interviews zich desgewenst inhoudelijk konden voorbereiden. Deelnemers aan de interviews mochten er geen probleem mee hebben dat de gesprekken opgenomen worden zodat de gesprekken konden worden getranscribeerd. Tot slot wordt aan het begin van het interview gemeld dat we een aantal prikkelende vragen zouden stellen en dat een uitsproken mening wordt gewaardeerd. Op deze manier hebben de geïnterviewden de mogelijkheid om zich hierop in te stellen en is de neiging tot obstructie tot een minimum beperkt.

Bij het interpreteren van deze kritische vragen was het tot op zekere hoogte mogelijk het eigenbelang van de betreffende organisatie naar de achtergrond te verplaatsen. De antwoorden

bleven desalniettemin subjectief: hier dient rekening mee gehouden te worden bij het interpreteren van de data. Dat is mogelijk door de antwoorden bij andere partijen te verifiëren. De gezamenlijke opinies vormen de basis van het afwegingskader.

#### 4.3.4 Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de vraag in welke mate de bevindingen van het onderzoek niet enkel iets zeggen over de onderzochte casus, maar ook in z'n algemeenheid toepasbaar is voor vergelijkbare situaties (Mackey & Gass, 2016). In dit onderzoek vertaalt dit zich naar de vraag of de casus Vijfheerenlanden geschikt is om tot een zinvol afwegingskader te komen die ook bij andere casussen meerwaarde kan bieden.

Het zou beter zijn als er gebruik kan worden gemaakt van verschillende situaties waar sprake is van een interprovinciale herindeling. Zo zou het afwegingskader niet op drie casus worden gebouwd (naast Vijfheerenlanden ook op Loosdrecht en Mook en Middelaar, zie paragraaf 5.1.1), waardoor de externe validiteit groter zou zijn. Het is helaas praktisch en theoretisch onmogelijk om het onderzoek op deze manier op te bouwen, gezien de grote schaarste aan casussen met een interprovinciale herindeling. Gegeven deze omstandigheden is het efficiënt om de casus Vijfheerenlanden grondig te onderzoeken, waarbij er rekening mee gehouden is dat sommige knelpunten in deze casus mogelijk niet zo groot zijn bij andere interprovinciale herindelingen.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het onderzoek centraal. In vier thema's worden de vragen beantwoord. Eerst wordt gekeken naar eerdere ervaringen met interprovinciale herindelingen. Daarna wordt geïnventariseerd welke actoren belangrijk zijn voor de procedure en welke belangen deze spelers hebben. In de derde paragraaf wordt deze informatie gebruikt om uit te zoeken op welke manier het proces geoptimaliseerd kan worden. Tot slot worden mogelijke criteria voor een afwegingskader besproken.

### 5.1 Breder perspectief

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag: "Hoe is eerder tot een keuze gekomen bij het wijzigen van een provinciegrens en hoe ziet het afwegingskader voor een gemeentelijke herindeling eruit?". Deze deelvraag is op te splitsen in twee delen. In de eerste plaats worden besluiten geanalyseerd die wel of niet tot een interprovinciale herindeling hebben geleid. In de tweede plaats wordt het 'beleidskader gemeentelijke herindelingen' geanalyseerd. Deze kennis is van belang zodat de resultaten uit de interviews hiertegen afgezet kunnen worden, waardoor een breder perspectief op het onderwerp ontstaat.

#### 5.1.1 Eerdere ervaringen met een interprovinciale herindelingen

In deze paragraaf worden twee herindelingen geanalyseerd op basis van documenten en mediaberichten. Ten eerste de interprovinciale herindeling waar de gemeente Loosdrecht (destijds provincie Utrecht) onderdeel is gaan uitmaken van de gemeente Wijdmeren (Noord-Holland), samen met de Noord-Hollandse gemeenten 's-Graveland en Nederhorst den Berg. Deze fusie is in 2002 voltooid. Daarnaast wordt de casus Mook en Middelaar bekeken, waarbij de mogelijkheid werd onderzocht om onderdeel van Gelderland te worden. Deze fusie is niet doorgegaan.

##### *Gemeente Wijdmeren*

Op initiatief van de Utrechtse en de twee Noord-Hollandse gemeenten is de procedure voor een herindeling gestart. Bij deze provinciale herindeling bleken de provincies het niet eens te zijn over de provinciekeuze (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000a). In eerste instantie besloot Utrecht niet akkoord te gaan met een samenvoeging waarbij de gemeente Loosdrecht onderdeel zou worden van de provincie Noord-Holland. Nadat de provincie Noord-Holland de Arhi-procedure voor de tweede keer had opgestart, vond de provincie Utrecht dat de herindelingsprocedure te vroeg kwam in verband met een ontwikkelplan voor een aantal Utrechtse gemeenten (BZK, 2000a). Desondanks is een ontwerpregeling vastgesteld, die uitmondde in een wetsvoorstel dat later in de Tweede Kamer met algemene stemmen werd aangenomen (Tweede Kamer, 2001).

Voordat hier de inhoudelijke criteria worden besproken, is een opmerking over het proces van toenmalig commissaris van de koning in Utrecht Boele Staal relevant. Hij doet een suggestie: "Zeker als het herindelingen zijn waarin provinciegrenzen een rol spelen, kun je niet verlangen dat de provincies er zelf uitkomen. Dat gebeurt ook niet; dit leidt tot niets. In zo'n situatie moet het Rijk de regie nemen" (Trouw, 1998). Tegenwoordig is een IPC nog altijd aan zet om te bepalen bij welke provincie een heringedeelde gemeente gaat horen. Deze gedachte is tijdens de interviews getoetst; later in dit hoofdstuk kom ik hierop terug.

Met deze casus komen daarnaast een aantal inhoudelijke overwegingen met betrekking tot de provinciekeuze naar voren. Ik heb gepoogd alle overwegingen te noemen (verkrijgbaar uit de parlementaire stukken) en in te delen onder twee kernbegrippen.

#### Bestuurlijke oriëntatie

De bestuurlijke oriëntatie is een belangrijk criterium geweest in deze herindeling: deze term komt een aantal keer in de stukken terug. Voorop staat dat de gemeente Loosdrecht deel uitmaakt van verschillende samenwerkingsverbanden in de regio Gooi en Vechtstreek, waar voornamelijk Noord-Hollandse gemeenten deel van uitmaken. Dit was voor verschillende actoren een belangrijk argument om te kiezen voor Noord-Holland als voorkeursprovincie.

De wens van de gemeentebesturen zelf bleek ook van groot belang (BZK, 2000b) voor de provinciekeuze van de minister in het wetsvoorstel. Desondanks hangt de minister hier wel een nuance aan: “De wens van een gemeentebestuur om provinciaal te worden heringedeeld is op zichzelf onvoldoende reden om over te gaan tot interprovinciale herindeling” (p.2). De minister schetst hier de balans tussen beide belangen. Ook geeft hij aan dat het ene argument vaak met het andere samenhangt: als een gemeente deel uitmaakt van de ene provincie, maar maatschappelijk en bestuurlijk vrijwel geheel op een andere provincie is georiënteerd, kan dat leiden tot bestuurlijke problemen” (BZK, 2000b, p.2).

Bij de casus was ook sprake van incongruente grenzen: destijds was de politieregio onderwerp van de discussie. Voor de herindeling behoorde de gemeente Loosdrecht al tot de politieregio Gooi en Vechtstreek (met andere Noord-Hollandse gemeenten). Na de herindeling lag de politieregio volledig in de provincie Noord-Holland. Ten eerste toont dit aan dat het niet onmogelijk is dat gemeenten tot een politieregio (huidige veiligheidsregio) van een andere provincie kunnen behoren, ondanks dat het in principe onwenselijk is (BZK, 2000c). Ten tweede valt op dat de minister stelt: “Het streven naar territoriale congruentie van hulpverleningsregio’s binnen provinciegrenzen is niet het motief geweest. Het is echter wel een belangrijk bijkomend argument” (BZK, 2000b, p.6). Daarmee wordt duidelijk dat ook dit argument alleen niet voldoende is om een provinciale herindeling te realiseren of tegen te houden.

Tot slot wordt er in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (2000) gesproken over de vergelijkbare identiteit van de drie gemeenten. Hiermee wordt vooral bedoeld op de fysieke leefomgeving: de huidige gemeente Wijdemeren wordt gekenmerkt door groen, landschap, recreatie en de agrarische sector. Eén grote gemeente zou beter in staat zijn om de verschillende functies te waarborgen (BZK, 2000a). Daarmee is het argument dat de gemeenten dezelfde fysieke kenmerken heeft niet van belang, maar wel dat dit samen beter onderhouden kan worden. Door deze toelichting van de minister wordt dit geïnterpreteerd als een argument dat hoort bij het versterken van de bestuurskracht.

#### Sociale oriëntatie

De voorbeelden van sociale oriëntatie die de minister in zijn ‘Nota naar aanleiding van het verslag’ (BZK, 2000b) geeft, betreffen de mogelijkheden om onderwijs te volgen en boodschappen te doen.

Hieruit leid ik af dat de minister de sociale oriëntatie zou kunnen definiëren als de oriëntatie op andere plaatsen op basis van dagelijkse activiteiten.

Ook wordt er gesproken over het belang van het gemeenschappelijke verleden. De minister maakt duidelijk dat hij hier weinig waarde aan hecht. De verwachting voor de toekomst zou van groter belang zijn. “Dergelijke historische feiten hebben bij deze afweging [de provinciekeuze] dan ook geen rol gespeeld” (BZK, 2000b, p.2). De stelligheid waarmee de minister het historisch perspectief naar de achtergrond van de discussie verplaatst, is tegen de achtergrond van het theoretisch kader van dit onderzoek niet helemaal terecht. Enkel een historisch verleden hoeft niet relevant te zijn bij de afweging van een provinciekeuze, maar een dergelijk verleden heeft vaak impact op de emotionele verbondenheid van een regio. Deze verbondenheid is wel van belang bij het maken van een provinciekeuze. Omdat de minister zijn standpunt niet beargumenteert, wordt deze mening buiten beschouwing gelaten bij het opstellen van mijn afwegingskader.

Ook de bereikbaarheid van publieke voorzieningen is te scharen onder maatschappelijke oriëntatie. In de Nota aan de Eerste Kamer (BZK, 2001) blijkt dat er waarde wordt gehecht aan het gemak waarmee voorzieningen met openbaar vervoer bereikt kunnen worden. Hier is niet uitgesloten dat een provinciegrens een negatieve invloed heeft op de verbindingen naar de andere kant van de grens. Zo kan de bereikbaarheid belangrijk zijn om nader te bestuderen.

### Conclusie

Het valt op dat er veel aandacht wordt besteed aan de bestuurlijke oriëntatie van de regio. Dit is mogelijk verklaarbaar doordat het conflict op het provinciale (en dus bestuurlijke) schaalniveau is ontstaan. Het voordeel daarvan is dat veel argumenten op dat gebied zijn uitgewisseld in de parlementaire stukken. Een nadeel kan zijn dat dit aspect mogelijk onevenredig veel aandacht krijgt als wordt gekeken naar de afwegingen voor de provinciekeuze. Het valt op dat het argument voor congruente grenzen, als ook de voorkeur van de gemeenten zelf beiden niet doorslaggevend geacht worden door de toenmalig minister in de casus Wijdemeren. Beide argumenten zijn niet opgenomen in het voorlopig afwegingskader. In de interviews is getoetst of deze indicatoren alsnog in het definitieve afwegingskader terecht zouden moeten komen.

De genoemde maatschappelijke oriëntatie kan breed worden opgevat. De onderwerpen die in de parlementaire behandeling worden geschaard onder ‘maatschappelijk oriëntatie’, kunnen in het voorlopige afwegingskader worden geschaard onder ‘sociale oriëntatie’ en ‘economische oriëntatie’. Daarmee komen er in deze casus geen inhoudelijk criteria aan de orde die niet in het voorlopig afwegingskader zijn in te delen.

### Mook en Middelaar

Mook en Middelaar is een gemeente in het noordelijkste puntje van Limburg. In 2011 lag de beslissing voor om te besluiten of deze gemeente samen met twee andere Limburgse gemeenten zou moeten fuseren. Vanwege het lokale verzet is dit uiteindelijk niet doorgegaan. Deze weerstand vanuit Mook en Middelaar is goed te verklaren op basis van het een onderzoek naar de sociaal-economische positie van de gemeente. Boekema en Ravensteijn (2010) constateren dat de gemeente “een bijzonder buitenbeentje” (p.1) is. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente weliswaar bestuurlijk gezien tot Limburg behoort, maar dat de oriëntatie van de gemeente veel meer op

Nijmegen is gericht. Deze constatering wordt gevat in de titel van een artikel van Mudde (2013): “Limburgs zijn, maar Gelders denken”. In de praktijk betekent dit dat alle verplichte samenwerkingsverbanden in Limburg liggen en alle vrijwillige GR’en gericht zijn op Gelderland (Provincie Gelderland, 2014).

Nadat in 2011 duidelijk werd dat de Limburgse herindeling geen doorgang zou vinden, rees opnieuw de vraag op welke manier het bestuur het meest efficiënt vormgegeven kan worden. Waar de linkse en lokale fracties samenwerking in GR’en met Gelderse gemeenten voldoende vonden, pleitten de lokale CDA- en VVD-fracties voor aansluiting bij Gelderland. Hierin werden ze ondersteund door de bevolking van het noordelijkste grensdorp Molenbeek, die in een peiling met 75% stemden voor aansluiting bij Gelderland (Van Gijzel, 2010). De Heumense raad (grenzend aan Mook en Middelaar, aan de Gelderse kant) meldt dat in ieder geval dit dorp welkom zou zijn in deze Gelderse gemeente (Auteur onbekend, 2010). Ook van deze gemeente is het mogelijk om te inventariseren welke argumenten voor of tegen een herindeling pleiten. Dat gebeurt hieronder.

#### Oriëntatie bevolking

Er is relatief veel aandacht voor de wensen van de bevolking met betrekking tot de provinciekeuze. Boekema en Ravesteijn (2010) stellen als eerst voor om de inwoners te betrekken bij de provinciekeuze: middels een enquête zou mogelijk zijn om een goede weergave te krijgen van de meningen van de bevolking, die de besluitvormers kunnen betrekken bij de afweging. Zoals eerder is gesteld, is er in deze casus reeds gebruik gemaakt van een enquête onder de bewoners van Molenhoek (Van Gijzel, 2013). De Gelderse bestuursscan (2014) gaat een stapje verder: hier wordt voorgesteld om een referendum te houden. In het document wordt gesuggereerd dat het een niet-bindend referendum zou moeten zijn. Desalniettemin is het perspectief van de bevolking hier een belangrijke factor. De gemeenteraad is het orgaan dat deze bevolking vertegenwoordigt. Het is daarom niet opmerkelijk dat er ook gesuggereerd wordt om de mening van de gemeenteraad zwaar te laten wegen (Mudde, 2013).

Een verklaring voor de oriëntatie van de steun voor een overgang naar Gelderland, komt volgens voormalig VVD-wethouders Barten en Meij voor uit het ontbreken van “dat typische Limburggevoel” (Mudde, 2013). De wethouders duiden het ontbreken van dit gevoel als een gevolg van de afstand tussen de gemeente en de grote steden. Nijmegen ligt op nog geen 10 kilometer, terwijl de eerste grote stad in Limburg (Venlo) ruim vijf keer zo ver weg ligt. De wethouders noemen zichzelf in het artikel van Mudde (2013) “het wormvormig aanhangsel van Limburg.”

#### Bestuurlijke oriëntatie

Ook in de casus Mook en Middelaar komt de bestuurlijke oriëntatie aan de orde. De Gelderse bestuursscan (2014) heeft hier veel aandacht voor. Er wordt samengevat dat de samenwerkingsverbanden aan een aantal criteria moeten voldoen: efficiëntie, betrouwbaarheid, loyaliteit, bestendigheid voor de lange termijn en logisch verband. Deze criteria zouden kunnen gelden voor elke samenwerking op elke schaal en niet specifiek van toepassing op gemeenten die over de provinciegrenzen heen werken. Dit is ook zo bedoeld: er staat letterlijk “een provinciegrens mag [bij de samenwerking] geen belemmering zijn” (Gelderse bestuursscan, 2014). Deze manier van denken wordt ook gestimuleerd door Van Zwol (2016).

Een andere factor is dat de grenzen op een congruente manier vormgegeven zouden moeten worden. De gemeente Mook en Middelaar vindt dit zelf niet zo interessant, maar het kabinet wel (Mudde, 2013). Daardoor wordt het voor de gemeente ook een criterium om rekening mee te houden. Een concreet voorbeeld van een situatie die de gemeente liever anders heeft: als de politie iemand oppakt, wordt deze naar Venlo gebracht. Gezien de afstand zou het veel logischer zijn om de zaak in Nijmegen af te handelen.

#### Sociale oriëntatie

Tot slot is er een categorie argumenten die wat praktischer van aard zijn. Zo heeft het onderzoek van Boekema en Ravesteijn (2010) een analyse gemaakt van de woningmarkt. De verhuisbewegingen met de gemeente Nijmegen blijken het sterkst. Ook de economie wordt geanalyseerd: de meeste mensen werken in de gemeente Nijmegen; ook de economische relaties zijn met deze stad sterk. Er zijn vergelijkbare uitkomsten voor de aantrekkingskracht van de zorg en het onderwijs van Nijmegen. De onderzoekers trekken op basis van deze bevindingen de conclusie dat een samenvoeging met gemeenten uit deze Gelderse regio gewenst is. Er kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de relevantie van deze soorten kenmerken als criteria voor een provinciekeuze.

Er zijn tegenstrijdige geluiden over de relevantie van de historische achtergrond van de gemeente. Boekema en Ravesteijn (2010) voeren dit aan als een argument om de provinciekeuze op te baseren. In het artikel van Mudde (2013) weerleggen de VVD-wethouders Barten en Meij dit. Ze noemen het een bestuurlijke dwaling dat Mook en Middelaar ooit bij Limburg is gevoegd: “historisch vast verklaarbaar, maar erg onlogisch.”

#### Conclusie

De casus van de gemeente Mook en Middelaar zorgt voor een aantal suggesties die in de interviews getoetst zijn. Ten eerste is het een interessante gedachte om middels een referendum de bevolking een stem te geven in de provinciekeuze. Voor- en tegenargumenten kunnen in de interviews worden verzameld. De afstand tot een grote stad is concreet uit te drukken in het aantal kilometers, maar heeft zeer waarschijnlijk ook invloed op de economische en sociale oriëntatie van een gemeente. Als deze aanname correct is, is dit criterium reeds in het voorlopig afwegingskader opgenomen.

De wens om grenzen congruent te houden is nog geen onderdeel van het voorlopig afwegingskader. In de interviews zal worden getoetst of de betrokkenen dit een wenselijk criterium vinden. Tot slot is het noodzakelijk om vast te stellen of de onderwerpen uit het onderzoek van Boekema en Ravesteijn (2010) relevant zijn bij het maken van een provinciekeuze.

#### 5.1.2 Analyse beleidskader gemeentelijke herindeling

Naast deze twee casussen kan ook het beleidskader gemeentelijke herindelingen (BZK, 2013) worden gebruikt om inzicht te krijgen in waar een effectief afwegingskader aan moet voldoen. Dit vernieuwde beleidskader werd door de minister van BZK in 2013 gepresenteerd. Dit kader biedt de mogelijkheid om enerzijds de rollen van actoren te bestuderen en anderzijds op de inhoudelijke criteria te reflecteren. In beide gevallen is het mogelijk dat er aanknopingspunten zijn die relevant kunnen zijn bij het opstellen van het afwegingskader voor provinciale herindelingen. Beide aspecten van het afwegingskader worden hieronder geanalyseerd.



### *Rol van actoren*

Het vernieuwde beleidskader uit 2013 heeft tot doel om “een versnelling te bereiken van het aantal herindelingen dat van onderop tot stand komt” (p.1). Bij dit nieuwe beleidskader is de rol van provincies versterkt. De provincie krijgt de bevoegdheid om zelf een Arhi-procedure te starten in het geval dat gemeenten jarenlang discussiëren over de wens om te herindelen en er urgente problemen zijn die alleen met een herindeling opgelost kunnen worden. Dit is een van de manieren waarop het kabinet wil stimuleren om niet onnodig lang over een herindeling te discussiëren (Tweede Kamer, 2012).

Het is interessant om de verruiming van de bevoegdheid van de provincies te beschouwen tegen een andere opmerking in het beleidskader: “Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen” (BZK, 2013, p.1). Er is sprake van een paradox waar provincies enerzijds de bevoegdheid hebben om een keuze te forceren, maar anderzijds complementariteit tussen de overheidslagen een voorwaarde is voor een herindeling. Deze spanning wordt in het Kamerdebat opgezocht door de ChristenUnie: deze fractie stelde voor om in het genoemde beleidskader op te nemen dat herindelingen enkel van onderop tot stand moeten komen en op vrijwillige basis plaats moeten vinden. De minister raadde dit voorstel af (Tweede Kamer, 2012). Hieruit is af te leiden dat het toekennen van rollen aan actoren een ingewikkeld proces is. Bij het opstellen van het provinciale afwegingskader is het van belang om hier expliciet aandacht aan te schenken.

### *Inhoudelijke criteria*

In het beleidskader worden vijf inhoudelijke criteria genoemd waaraan de herindelingsvoorstellen getoetst worden. Deze betreffen draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid (BZK, 2013). Van deze criteria betreffen bestuurskracht en duurzaamheid de nieuwe gemeentelijke organisatie zelf. Daarmee hebben deze criteria geen relatie met een provinciegrenswijziging en zijn daarmee voor dit onderzoek niet van belang. In het kader van draagvlak, interne samenhang en regionale verhoudingen kan iets gezegd worden over de toepassing van de provinciekeuze.

Draagvlak is van belang bij het besluit voor een gemeentelijke herindeling. Er is geen reden om aan te nemen dat dit anders is bij de provinciekeuze. Opvallend is dat in de casus van Vijfheerenlanden er bij de drie gemeenten brede steun is voor de herindeling: de onenigheid ontstaat rond de vraag van de provinciekeuze. Ook draagvlak rond deze keuze is gewenst. Het is de vraag of draagvlak als losse indicator meerwaarde heeft in het afwegingskader. Bij een rationele benadering volgt draagvlak uit de keuze die sociale en economische oriëntatie met zich meebrengt. Dit vraagstuk is tijdens de interviews aan de deelnemers voorgelegd. Hier kom ik later op terug.

De interne samenhang van de organisatie gaat over de identiteit van de nieuwe bestuurlijke eenheid. Deze samenhang kan bijvoorbeeld culturele, sociale, economische of geografische uitingsvormen hebben (BZK, 2013). Deze samenhang is van belang voor een nieuwe gemeente, maar dit geldt ook voor de samenhang van een gemeente bij een nieuwe provincie. In het theoretisch kader van dit onderzoek is uitgebreid ingegaan op dergelijke vormen van identiteit: deze vormen hebben een plaats gekregen in het voorlopig afwegingskader.

Regionale verhoudingen zijn voor nieuwe gemeenten van belang, zoals in het literatuuronderzoek is vastgesteld. Het beleidskader gemeentelijke herindelingen identificeert dit als een criterium om vast te stellen of een herindeling gewenst is: de gemeente ligt bij voorkeur in een regio waar zij goed kan samenwerken. Als een nieuwe gemeente kan kiezen tussen twee provincies, is het logisch om de beste plek voor een goede samenwerking te identificeren. Dit onderschrijft de indicator 'vertrouwen samenwerkingsverbanden' uit het voorlopig afwegingskader.

### 5.1.3 Conclusie

Bij de uitwerking van de tweede deelvraag is gekeken naar een tweetal casussen waar provinciegrenzen ter discussie stonden en het beleidskader gemeentelijke herindelingen van BZK (2013). Daar valt vooral op dat er veel aandacht is voor het draagvlak van de bevolking. Er zijn verschillende manieren waarop deze gemeten moet worden. Ook in het beleidskader gemeentelijke herindelingen valt op dat het draagvlak een grote rol speelt. In het theoretisch kader is dit onderdeel weinig aan de orde gekomen. Het onderwerp is in de interviews verder geanalyseerd.

Daarnaast is de wens voor congruente grenzen een aantal keer teruggekomen in de beleidsdocumenten en mediaberichten. Ook hier is via interviews getoetst of dit criterium relevant is. Daarbij is het wel relevant om te vermelden dat sinds 1 oktober 2010 de wet veiligheidsregio's in werking is getreden die de congruentie tussen de grens van de veiligheidsregio's en de provinciegrens sterk stimuleert. Daarmee is het wijzigen van een provinciegrens lastiger geworden.

Ten derde is de deelnemers van de interviews voorgelegd of het behulpzaam is om praktische criteria als onderwijs, werken in de woongemeente en dergelijke (voornamelijk gedefinieerd door Boekema en Ravensteijn (2010)) op te nemen in het afwegingskader. Tot slot is het noemenswaardig dat de voorlopige criteria binnen de bestuurlijke oriëntatie en de sociale oriëntatie herkend worden in de geanalyseerde documenten. Dit versterkt de positie van deze criteria in het afwegingskader.

## 5.2 Actoren en belangen

In deze paragraaf wordt de derde deelvraag besproken: “Wie zijn de formele besluitvormers en belangrijkste informele besluitvormers bij het wijzigen van de provinciegrens ten gevolge van de herindeling Vijfheerenlanden en welke belangen hebben deze spelers?” Hier worden de rollen van de besluitvormers en diens belangen bij het proces uiteengezet.

### 5.2.1 Besluitvormers

In dit onderzoek maak ik onderscheid tussen twee vormen van besluitvorming. De formele besluitvorming gaat over procedures, officiële voorstellen en instemming met een vooraf bepaalde regels gaat. De actoren hebben een officiële beslissingsbevoegdheid: zonder hun instemming gaat het niet door (Bovens et al., 2012). Informele besluitvorming daarentegen gaat over compromissen en ad hoc besluitvorming (Heisenberg, 2005). Deze spelers hebben dus niet de mogelijkheid om een veto uit te spreken.

#### *Formele besluitvormers*

In deze procedure is het mogelijk om drie formele besluitvormers te identificeren. Hierbij ga ik ervan uit dat de procedure op een normale manier verloopt. Dat wil zeggen dat ik de mogelijkheid van een initiatiefwet van een Kamerlid, het weigeren van de Kroon om de wet te tekenen en andere juridisch mogelijke maar in de praktijk zeer ongebruikelijke manieren buiten beschouwing laat.

#### *Provincie*

De provincie heeft een ingewikkelde positie in de procedure. In principe heeft dit orgaan de rol om een herindelingsadvies op te stellen. Omdat er zonder herindelingsadvies geen wetsvoorstel komt, kan de provincie dus een veto uitspreken en als formele besluitvormer worden aangemerkt. Echter, dit advies hoeft maar van één provincie te komen. In de casus Vijfheerenlanden heeft de provincie Utrecht het herindelingsadvies opgesteld. Zuid-Holland is het niet eens met de conclusie dat de nieuwe gemeente in Utrecht moet komen te liggen (Provincie Zuid-Holland, 2016), maar is niet bij machte om de procedure stop te zetten. Daarmee is deze provincie geen veto-speler. Deze situatie leidt tot de conclusie dat de provincies een veto hebben als geen van de partijen een herindelingsadvies indient, maar als één provincie dat wel doet, verliezen de andere betrokken provincies hun veto-recht.

#### *Minister*

Om een herindeling doorgang te laten vinden, moet er een wet worden ingediend die de juridische consequenties van de herindeling regelt. Dit wetsvoorstel wordt door de minister van BZK opgesteld. Als het ministerie een herindelingsadvies van een provincie heeft ontvangen, wordt deze door de minister beoordeeld. Bij een positieve beoordeling brengt stelt de minister een wetsvoorstel op waardoor de gemeentelijke herindeling gerealiseerd wordt. Als de minister het niet eens is met een herindelingsadvies, staat de mogelijkheid voor de minister open om geen wetsvoorstel op te stellen. Dit gebeurt soms in situaties waar er op decentraal niveau geen overeenstemming is bereikt (Brouwer, beleidsmedewerker BZK). Als de minister geen wetsvoorstel naar de Tweede Kamer stuurt, stopt de procedure. Op die manier heeft de minister van BZK ook een vetorecht.

### Staten-Generaal

Nadat de minister het wetsvoorstel naar de Staten-Generaal heeft gestuurd, debatteren en stemmen beide Kamers over het voorstel. Als één van de twee Kamers niet met het voorstel instemt, gaat de fusie niet door. Het is belangrijk om te vermelden dat de laatste decennia de Staten-Generaal eigenlijk altijd instemmen met het voorliggende wetsvoorstel (Pelgrim, 2016).

### *Informele besluitvormers*

De informele besluitvormers hebben geen vetorecht op de voorstellen. Dit betekent echter niet dat dat deze actoren weinig macht hebben.

### Gemeenten

Gemeenten zijn opvallend genoeg geen formele actor in de procedure. De provincies zijn als eerste aan zet om te besluiten of de herindeling doorgaat en in welke provincie de gemeente zal komen te liggen. Wel is er ruimte voor gemeenten om hun mening kenbaar te maken, zij het in beperkte mate: gemeenten hebben geen instrument in handen om de herindelingsprocedure stop te zetten. Het is aan de provincies om te besluiten in hoeverre de mening van gemeenten wordt meegenomen in de afweging.

In de casus Vijfheerenlanden blijkt dat gemeenten wel degelijk veel macht hebben. De provincie Utrecht heeft als voornaamste opvatting dat bij een (interprovinciale) herindeling de mening van gemeenten zo goed mogelijk moet worden gefaciliteerd (Versteeg, medewerker van de provincie Utrecht). Ook Brouwer van BZK heeft naast diverse gemeenten aangegeven dat de wens van de gemeenten leidend dient te zijn in het proces (Van der Leest, raadslid Leerdam), en Bruinsma, burgemeester Leerdam). Omdat zo veel verschillende actoren hier belang aan hechten, wordt de mening van de gemeenten automatisch belangrijk.

### Belanghebbenden

Overige belanghebbenden – of het nu gaat om inwoners, overige gemeenten of gemeenschappelijke regelingen – hebben ook geen vetorecht in deze kwestie. In de procedure is het mogelijk om op basis van het herindelingsontwerp een zienswijze in te dienen. Provincies maken vervolgens de afweging op welke manier deze documenten bij het advies worden betrokken. Formeel gezien is er geen verschil tussen een zienswijze van een inwoner of de zienswijze van een van de betreffende gemeenten zelf. Ook hier bepaalt de provincie op welke manier er met deze verschillen wordt omgegaan. Het is mogelijk dat bij de ene herindeling organisatie X veel invloed in het proces heeft omdat de gevolgen voor deze organisatie groot zijn. Bij een andere herindeling is het goed mogelijk dat dezelfde organisatie geen rol van betekenis speelt omdat de consequenties anders zijn. Zo is het niet mogelijk om een vaste groep organisaties aan te wijzen die altijd een belangrijke informele besluitvormer zijn.

### 5.2.2 Belangen

Er zijn bij de genoemde besluitvormers interviews afgenomen (met uitzondering van de Staten-Generaal). Daarbij is expliciet gevraagd naar het belang dat deze actoren hebben in het proces van de herindeling. Als deze belangen expliciet worden geuit, is het mogelijk om hiermee rekening te houden bij het opstellen van het afwegingskader.

## Provincie

Tijdens de interviews kwam hier geen duidelijk beeld naar voren. Dit heeft te maken met de ongelijksoortige argumentatie van Utrecht en Zuid-Holland. Tijdens het interview nam De Priëlle (medewerker provincie Zuid-Holland) de ruimte om te benadrukken dat het regionaal belang niet vergeten mag worden. Deze provincie ziet het als haar taak om het bovengemeentelijke belang te waarborgen: het beperken van de negatieve gevolgen van veranderingen in de regio. Gemeenten kunnen hier maar beperkt rekening mee houden volgens Zuid-Holland. De volksvertegenwoordigers in de betreffende gemeenten moeten zich immers verantwoorden naar de eigen bevolking. Deze vertegenwoordigers kijken dus vooral naar het belang van de eigen gemeente en minder naar het gevolg voor omliggende partners. De Priëlle concludeert: “Het is beter om [deze taak] bij de provincies neer te leggen.”

Versteeg en Oolbekkink (provincie Utrecht) benadrukten tijdens het interview dat het van het groot belang is om de wens van de gemeenten te volgen. Deze provincie vindt het logisch dat de gemeenten zelf de grootste stem zouden moeten hebben in de beslissing over de provinciekeuze. De provincie moet deze keuze zo goed als het kan faciliteren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de eventuele effecten voor andere partijen in de beslissing moeten worden meegewogen. Daarnaast benadrukt de provincie Utrecht dat allerlei door tegenstanders van het beleid genoemde beperkingen misschien minder groot zijn dan ze lijken. Het blijkt namelijk op allerlei vlakken goed mogelijk om over de provinciegrenzen heen samen te werken. Waterschappen doen dit volgens Oolbekkink succesvol, evenals een aantal vrijwillige samenwerkingsverbanden.

Ondanks de verschillen in opvatting over het startpunt van de discussie, hebben beide provincies dezelfde kerntaken. Daaronder valt het zorgen voor goed openbaar bestuur op lokaal niveau (IPO, 2017). Ongeacht of een nieuwe gemeenten in de ene of in de andere provincie komt te liggen; het bestuur moet daadkrachtig zijn. Deze lijn van argumentatie ondersteunt het uitgangspunt van de gemeenten dat de herindeling voorop staat; het dilemma rond de provinciekeuze is daarvan een onhandige consequentie.

## Minister

Het ministerie heeft twee voorname belangen. Het eerste is dat er een goed functionerend systeem is om tot wijziging van een bestuurlijke herindeling te komen. Als er onduidelijkheid is over het systeem, is het lastig om een goede procedure te volgen. In het verlengde daarvan moet de procedure “correct en ordentelijk” verlopen (Guldmond, BZK). Dat zorgt ervoor dat de minister een wetsvoorstel kan maken waarin goed is uit te leggen waarom en hoe de besluiten zijn genomen.

“In de casus Vijfheerenlanden was BZK weinig gelegen de scheidsrechter te gaan spelen” (Brouwer, BZK). Hieruit is af te leiden dat de minister het belang heeft om zelf geen keuze te maken: dat komt doordat de minister zijn toetsende rol dan niet meer uit kan voeren. Het heeft de voorkeur als in eerste instantie gemeenten het eens worden over de provincievoorkeur. Mocht het de gemeenten niet lukken, dan zou het de provincies toch moeten lukken om overeenstemming te bereiken. De beleidsmedewerkers van het ministerie blijken geen voorstander van het neerleggen van veel bevoegdheden op dit vlak bij de minister. Dat lijkt logisch, aangezien het voor de minister makkelijker

is om een wetsvoorstel aangenomen te krijgen als de reguliere procedure wordt gevolgd en de decentrale partijen eensgezind zijn, volgens Brouwer (BZK).

### Gemeenten

Veel gemeenteraadsleden willen veel invloed uitoefenen op de beslissing omtrent de provinciekeuze. Met name de leden die voorstander zijn van het aansluiten bij de provincie Utrecht hameren op dit belang. “De provincies moeten vooral niet zelf gaan nadenken. [...] Houd ons niet voor dom of klein of wat dan ook, blijf zoveel mogelijk met je tengels en je opvattingen van [onze beslissing] af” (Van der Leest, raadslid Leerdam). Het is niet uit te sluiten dat deze opinie sterker wordt aangezet door de omstandigheden: ten eerste

weten de voorstanders van Utrecht dat de meerderheid van de raadsleden zich aan wil sluiten bij Utrecht. Daarnaast heeft de provincie Utrecht de opvatting dat de wens van gemeenten zo veel mogelijk moet worden

“We bouwen een muur bij Mexico en zij gaan dat betalen, zulke uitspraken zijn het eigenlijk”

*Respondent uit het onderzoek*

gevolgd. Met deze argumentatielijn wordt het pleidooi voor Utrecht dus sterker.

In meerdere interviews (De Visser en Van der Leest, gemeenteraadsleden Leerdam) & Van der Leun en Van Dijk, gemeenteraadsleden Leerdam) bleek dat er verwarring was over de procedure en de rol van gemeenten in het besluitvormingstraject. Dit heeft voor onduidelijkheden gezorgd. Meerdere raadsleden gaven aan dat ze verschillende rollen acceptabel vinden, maar dat er vooraf duidelijkheid moet zijn. Ook in de rest van de procedure vinden gemeenten het belangrijk dat het besluitvormingstraject op een goede manier doorlopen wordt. De aanvaringskoers van de Provinciale Staten van Zuid-Holland wordt door een van de respondenten vergeleken met de retoriek van Donald Trump: “We bouwen een muur bij Mexico en zij gaan dat betalen, zulke uitspraken zijn het eigenlijk.”

De burgemeester van Vianen neemt een voorschot op de onderhandelingen door de kosten van het in- en uittreden aan de orde te stellen. Hij stelt dat de kosten van het in- en uittreden bij de wettelijke samenwerkingsverbanden niet bij de gemeente mogen worden neergelegd omdat het Rijk bepaald heeft dat de grenzen congruent moeten zijn.

“Iedereen heeft recht op z'n eigen geluk, maar ook op z'n eigen problemen. En in dit geval is het een probleem van het Rijk en de

“Iedereen heeft recht op z'n eigen geluk, maar ook op z'n eigen problemen”

*Burgemeester Vianen*

provincie en niet van ons. En dat is mooi, want dat betekent ook van dat er wat ons betreft geen rekening komt. [...] De problematiek moet bij de bestuurslaag blijven die hem ook veroorzaakt heeft.”

### Veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's kunnen onder de belanghebbenden (als informele besluitvormer) worden gerekend. In de casus Vijfheerenlanden vindt De Priëlle van de provincie Zuid-Holland dat deze regio's een belangrijke rol moeten spelen. Een van de belangen van deze regio is bijvoorbeeld het voortbestaan van het samenwerkingsverband. De grote impact die de eventuele overgang van Leerdam en Zederik heeft op de organisatie, is voor Zuid-Holland reden om de effecten van een overgang als belangrijk argument aan te voeren in de discussie rond de provinciekeuze.

De directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid Post merkt op dat de betrokkenheid van de veiligheidsregio via een zienswijze vrij matig is. Hij had liever gezien dat er meer interactie in een eerder stadium was geweest naar de gemeenschappelijke regelingen. Met een open overleg – vóór het herindelingsontwerp opgesteld was – was het beter mogelijk geweest om de opvattingen van de regio in het proces te integreren. Deze opmerking is opmerkelijk gegeven het feit dat er een 'open overleg' heeft plaatsgevonden tussen de IPC Vijfheerenlanden en de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op 19 april 2016 (Bijlagenboek herindeling Vijfheerenlanden, 2016).

#### 5.2.4 Conclusie

Er zijn drie soorten formele besluitvormers (die met hun vetorecht de herindelingsprocedure kunnen stoppen). Ten eerste is dat de provincie: als er geen provincie is die een herindelingsadvies opstelt, stopt de procedure en vindt de herindeling geen doorgang. Als er wel een provincie is die een herindelingsadvies opstelt, verliezen andere betrokken provincies hun vetorecht. Naast de provincies kan ook de minister voorkomen dat een herindeling doorgang vindt. Hij kan besluiten dat het herindelingsadvies niet goed genoeg onderbouwd is en geen wetsvoorstel maken. Zonder wetsvoorstel geen herindeling. Tot slot kunnen de Tweede en Eerste Kamer niet instemmen met het wetsvoorstel. Gemeenten kunnen een herindeling dus niet voorkomen, maar kunnen wel hun wensen aangeven bij de besluitvormers.

Het aangeven van de wensen van gemeenten bij de besluitvormers is voor hen belangrijk: gemeenten willen vooral zelf bepalen hoe hun toekomst eruitziet. Afhankelijk van de provincie, zijn zij graag bereid om hen hierin volledig tegemoet te komen. De minister heeft vooral de wens dat de partijen het op decentraal niveau het eens worden, zodat de minister geen omstreden beslissing hoeft te maken.

## 5.3 Wenselijke rollen in verbeterde procedure

In deze paragraaf van het resultatenhoofdstuk worden twee deelvragen gezamenlijk beantwoord. Dit betreffen de vierde deelvraag: “Welke rollen zijn wenselijk voor deze besluitvormers bij de besluitvorming over de wijziging van de provinciegrens?” en de zesde deelvraag: “Op welke momenten in het proces is het extra van belang om aandacht te besteden aan een soepele besluitvorming?” Hier wordt zodoende uiteengezet welke rollen de actoren idealiter zouden hebben, en hoe deze constatering omgezet kunnen worden in een verbeterde procedure.

### 5.3.1 Wenselijke rollen

De wenselijke rollen (alles overziend) hoeven niet per se overeen te komen met de rollen die de actoren zelf graag zien. In het belang van het systeem is het mogelijk dat daar een verschil zit. Bovendien kijken niet alle deelnemers van de interviews op dezelfde manier aan tegen de rol die verschillende actoren zouden moeten hebben.

#### *Gemeente*

De discussie omtrent de provinciekeuze begint nadat er is geconstateerd dat een gemeentelijke herindeling wenselijk is. Deze constatering kunnen gemeenten zelf doen: ook kan het initiatief hiervoor liggen bij de provincie, afhankelijk van het provinciaal beleid op dit onderwerp. Zoals eerder is geconstateerd, is helderheid van belang om een soepele procedure te bewerkstelligen.

Voorts is het volgens Groeneweg (burgemeester Vianen) en Van der Leest (raadslid Leerdam) van belang dat er een afwegingskader beschikbaar komt, zodat een afweging zo objectief mogelijk kan plaatsvinden. Daarmee kan de huidige situatie worden voorkomen, waarbij beide provincies “ongelijksoortige argumenten hebben. Daarmee is een discussie over de inhoud heel ingewikkeld,” geeft Palstra (VNG) aan. Als beide zaken aanwezig zijn, is een derde voorwaarde dat de gemeenten genoeg informatie tot hun beschikking hebben waarmee een weloverwogen afweging gemaakt kan worden (Van Dijk, raadslid Zederik).

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, is het voor de losse gemeenteraden mogelijk om op basis van het vastgestelde afwegingskader een voorkeur uit te spreken voor een van beide provincies. Deze voorkeur heeft geen juridische status, aangezien de uiteindelijke wens van de IPC in een herindelingsadvies omgezet wordt. De voorkeur van de gemeenteraden heeft wel een bestuurlijke status: de IPC kan rekening houden met de wens van de gemeenteraden.

#### *Provincie*

Er is opvallend veel steun voor de huidige rol van de provincies in het proces: zij zouden het in een IPC met elkaar eens moeten worden bij welke provincie de nieuwe gemeente gevoegd zou moeten worden. In de Wet Arhi is deze taak bij de provincies

“Ze hebben ons echt een jaar vertraging opgeleverd, deze gasten”

*Interview Koetsenruijter, 2017*

neergelegd; zowel het Rijk, provincies en gemeenten ondersteunen de stelling dat dit de juiste plek is



voor een inhoudelijke keuze (Guldemon, BZK; De Priëlle, Zuid-Holland & Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik).

In de situatie van Vijfheerenlanden heeft deze discussie in de IPC plaatsgevonden, maar het is niet gelukt om het eens te worden. De actoren zijn niet mild in hun oordeel. De kwalificatie ‘brevet van onvermogen’ wordt twee keer gegeven (Van der Leest, raadslid Leerdam en Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). In andere bewoordingen (“niet geschikt”, “ontzettende teleurstelling” en “beschamend”) sluiten zo goed als alle betrokkenen zich hierbij aan. In hetzelfde interview koppelt Koetsenruijter ook de vertraging in het proces aan het mislukken van het overleg door de gedeputeerden en de minimale interventie door de minister: “Ze hebben ons echt een jaar vertraging opgeleverd, deze gasten.” Het is duidelijk dat de rol van de provincies groot dient te blijven en dat alles in het werk moet worden gesteld om de kans zo groot mogelijk te maken dat de provincies gezamenlijk een conclusie kunnen trekken. Ook Oolbakkink en De Priëlle van beide provincies geven aan dat de ontwikkeling van een afwegingskader hier een grote rol bij kan spelen.

Vanuit de literatuur is de constatering dat deze fase ingewikkeld is, niet verrassend. In het barrièremodel (Van de Graaf & Hoppe, 1989) is expliciet opgenomen dat de fase in het besluitvormingsproces waar de afweging van de argumenten plaatsvindt vaak als barrière geclassificeerd kan worden. Op basis hiervan ligt het voor de hand om de procedure in deze specifieke fase te verbeteren.

Mocht het ondanks alle inspanningen toch niet lukken om overeenstemming te bereiken, is het volgens de respondenten niet wenselijk om een van beide provincies alsnog de opdracht toe te kennen om een herindelingsadvies te schrijven. Enerzijds levert dat extra vertraging in het proces op. Anderzijds is de kans nihil dat er op deze manier alsnog overeenstemming kan worden bereikt. Dat leidt tot de conclusie dat als het in IPC-verband niet lukt om overeenstemming te vinden, de rol van de provincies uitgespeeld zou moeten zijn.

### *Minister*

De minister heeft volgens Guldemon en Brouwer (BZK) aangegeven dat hij de keuze voor de ene of de andere provincie in eerste instantie aan de betrokken provincies wil. Zo hoeft de minister zelf geen inhoudelijke keuze te maken. Desondanks staat geen enkele andere deelnemer van de interviews er even scherp in: er is brede consensus dat als de IPC geen gezamenlijke conclusie kan trekken, dat de minister hiervoor de aangewezen persoon is.

Ten eerste is de minister een partij die geen eigenbelang heeft in de kwestie, in tegenstelling tot de provincies. Geen van de provincies bleek in staat om de consequentie van de keuze voor de andere provincie te accepteren: het loslaten van het gebied. De minister kan deze keuze makkelijker maken. Ten tweede blijkt dat de huidige procedure – waarbij de minister een procesinterventie heeft gedaan – ook niet werkt. Nu heeft de provincie Utrecht een herindelingsadvies geschreven, zonder dat de lobby voor een keuze voor Zuid-Holland is gestopt. De minister moet bij het maken van het wetsvoorstel alsnog een keuze maken tussen de twee provincies. Het is niet aannemelijk dat de keuze na het lezen van het herindelingsadvies makkelijker is dan ervoor. Het heeft enkel een jaar vertraging opgeleverd, zoals eerder is uitgelegd. Tot slot is het zeer aannemelijk dat de strijd tussen de provincies zou zijn gestaakt als de minister wel een goed verantwoorde inhoudelijke keuze had

gemaakt. Zowel in het interview met Post (directeur veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid), met Van Dijk (raadslid Zederik als het interview met De Visser (raadslid Leerdam) is aangegeven dat ze hun lobby voor een keuze voor Zuid-Holland dan zouden staken. Deze eensgezindheid draagt bij aan het soepel verlopen van het proces.

Ook in de literatuur is ondersteuning voor dit standpunt te vinden. De Raad van State (2016): “Ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en elk van deze overheden kan daarop worden aangesproken. We spreken dan over stelselverantwoordelijkheid” (p.6). In deze lijn kan ook van overheden worden verwacht dat ze fouten van andere organen zouden moeten voorkomen of verzachten. De verwachting van de respondenten dat de minister op zo’n moment ingrijpt en het proces – in het belang van alle betrokkenen – overneemt, is op basis van de literatuur een redelijke verwachting.

Aan de andere kant kleven er ook nadelen aan de keuze om de minister de provinciekeuze te laten maken als de IPC er niet uitkomt. De gemeentesecretaris van Zederik schetst het beeld “dat bestuurders elkaar kennen”. Ze zouden elkaar niet te veel onder druk willen zetten, ten koste van een daadkrachtig bestuur. “Die daadkracht in bestuurscontext kom je zelden tegen.” Zelf geeft hij de suggestie om de tijd te beperken waarin bestuurders er met elkaar uit zouden kunnen komen; zo kan de daadkracht gedeeltelijk geforceerd worden. Daarnaast legt Versteeg (provincie Utrecht) uit dat de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten in principe van de provincie als middenbestuur vraagt om een dergelijke keuze te maken. Deze bestuurslaag is het meest geschikt om zich op regionale vraagstukken te richten. Als ervoor wordt gekozen om de minister deze taak toe te delen, is het van belang deze kanttekening mee te nemen. Enerzijds kan dit probleem worden opgelost door de informatie (zienswijzen, brieven, pleitnota’s) toe te sturen. Anderzijds is dit probleem niet volledig op te lossen. Als de IPC zich dit beseft, is het wellicht een extra prikkel om alsnog een gezamenlijke keuze te kunnen maken.

### *Belanghebbenden*

Overige belanghebbenden zoals gemeenschappelijke regelingen kunnen nu hun mening kenbaar maken via een zienswijze. Wegens verschillende omstandigheden is de veiligheidsregio in de casus Vijfheerenlanden onderwerp van gesprek geworden. Deze omstandigheden zijn hoogstwaarschijnlijk anders bij een andere herindeling. Dan zou het goed mogelijk zijn dat een andere vrijwillig of verplicht samenwerkingsverband meer negatieve consequenties ondervindt dan de veiligheidsregio.

Vanwege deze variabele omstandigheden is het onwenselijk om een bepaalde gemeenschappelijke regeling of andere belanghebbende organisatie of bedrijf een vaste rol te geven in de procedure. Het is aan de gemeenten en provincies bij het afwegen van de voor- en nadelen om te bepalen welke rol deze entiteit krijgt in het proces en welk gewicht eraan wordt gehangen.

Daarnaast benadrukken meerdere actoren dat gemeenschappelijke regelingen – verplicht of niet – structuren zijn die het werk van gemeenten makkelijker moeten maken. Guldemond (BZK) noemt het “een hulpstructuur, die dienend is aan het oplossen van de opgaven. Uitgaande van deze positie, is het niet logisch om een hulpstructuur een vaste plek in de procedure te geven.

#### 4.3.2 Conclusie

Op basis van de interviews kunnen de wenselijke rollen voor de relevante partijen worden vastgesteld. De rol van de gemeente wordt niet als hinderlijk ervaren; hetzelfde geldt voor de belanghebbenden. Wat de provincies betreft, geldt dat alle partijen graag hadden gezien dat de IPC een gezamenlijke conclusie had kunnen trekken. Als dat écht niet mogelijk blijkt, is het niet wenselijk dat een provincie alsnog een herindelingsadvies zou moeten schrijven. De taak om in die omstandigheid een beslissing te maken, is meer geschikt voor de minister. Hoe deze de procedure er in detail uit zou moeten zien, is in de conclusie terug te vinden.

## 5.4 Criteria voor het afwegingskader

In dit gedeelte worden criteria besproken die eventueel relevant zijn om in een afwegingskader op te nemen. Zo vormt deze paragraaf een antwoord op de vijfde deelvraag: *“Welke criteria zijn relevant bij de besluitvorming met betrekking tot de wijzigingen van de provinciegrens?”* Alle criteria die met behulp van het theoretisch kader zijn gevonden, worden besproken. Deze criteria vormden de basis van de interviews. Op grond van deze gesprekken zijn de criteria en indicatoren aan aangevuld en aangepast waar de respondenten dat nodig achtten. De criteria zijn onderverdeeld in drie soorten oriëntatie: de bestuurlijke oriëntatie, de maatschappelijk oriëntatie en de gevoelsmatige oriëntatie van de bevolking. Uit de interviews is gebleken dat met een sociale oriëntatie (die in het voorlopig afwegingskader werd geopperd) de argumenten niet duidelijk genoeg gestructureerd kunnen worden. De indicatoren die bij het voorlopig afwegingskader onder sociale oriëntatie vielen, worden hier opgedeeld in de maatschappelijke oriëntatie en de gevoelsmatige oriëntatie van de bevolking.

### 4.4.1 Bestuurlijke oriëntatie

Een aantal van de genoemde argumenten kunnen als bestuurlijke oriëntatie worden geclassificeerd. Dit zijn de criteria waar gewone inwoners niet mee te maken hebben, maar voor het gemeentebestuur wel een duidelijke bestuurlijke invloed hebben.

#### *Bestuurlijke stijl*

De bestuurlijke stijl gaat over de manier waarop de provincie contacten heeft met de gemeenten en wat gemeenten daaraan hebben. De gemeentesecretaris van Leerdam geeft aan dat de contacten in Zuid-Holland redelijk beperkt waren. Dat was ook de reden waarom zij bij Vianen hebben geïnformeerd over hoe zij het contact met de provincie Utrecht vonden. *“Die waren daar heel bevlogen en lyrisch over.”* Dit was duidelijk een extra argument voor hem om voor de provincie Utrecht te kiezen.

Daarnaast is ook het contact met de gedeputeerden zelf belangrijk. Dezelfde gemeentesecretaris licht toe dat er in het verleden een gedeputeerde was die wat

*“Tegenwoordig gaan we niet meer met de postkoets”*

*De Priëlle, Zuid-Holland*

onhandige uitspraken heeft gedaan, waardoor de verhoudingen op scherp zijn komen te staan. *“Waar er nog twijfel was, zei iedereen: nou, dat wordt Utrecht, want zo gaan we niet met elkaar om,”* vertelt gemeentesecretaris Huberts. Zo blijken persoonlijke verhoudingen een belangrijke rol te kunnen spelen in een bestuurlijke afweging.

De nabijheid van het bestuur is ook een aantal keer genoemd als criterium. Hiermee wordt de fysieke afstand van de gemeente tot het provinciehuis bedoeld. Door een aantal actoren wordt toegelicht dat dit criterium een verklaring is voor de aard van de bestuurlijke contacten met de provincie. Desondanks zijn er ook betrokkenen die de nabijheid wat voorzichtiger benaderen. Gemeenteraadslid in Vianen Scheringa ziet het als een meer praktische afweging die je eigenlijk niet bij de afweging moet willen betrekken. Maar later: *“Het speelt toch mee!”*. Ook De Priëlle van de provincie Zuid-Holland heeft bedenkingen: *“Tegenwoordig gaan we niet meer met de postkoets”*.

Zo is het van belang dat de bestuurlijke stijl van de provincie aansluit bij de wensen van de nieuwe gemeente. Het is mogelijk dat de nabijheid van het provinciehuis een verklaring is voor een wenselijke bestuurlijke stijl, maar deze nabijheid kan niet als losstaande indicator worden gezien. De bestuurlijke stijl daarentegen is dat wel.

#### *Invloed op bestuurlijke omgeving*

Gemeenten geven aan dat ze het belangrijk vinden dat ze relatief groot zijn in een provincie. Van der Leun (raadslid Zederik) begrijpt dat Zuid-Holland meer aandacht geeft aan de grote steden, maar dat betekent ook dat er onvrede over deze verdeling van de aandacht in een gemeente als Zederik of Vijfheerenlanden bestaat. Burgemeester van Leerdam Bruinsma heeft de cijfers paraat: “Zeventiende gemeente van Zuid-Holland. Vierde of vijfde in Utrecht; dat geeft meer invloed in het Utrechtse. Zo werken die dingen nou eenmaal”.

In een tijdsgewricht waar regio’s een steeds belangrijkere rol spelen, is het logisch om er rekening mee te houden dat je invloed op de besluitvorming binnen deze samenwerkingsverbanden goed is, stelt De Priëlle van de provincie Zuid-Holland. Daarmee is de invloed op de bestuurlijke omgeving een factor is waar bij de provinciekeuze rekening mee gehouden dient te worden.

#### *Focus provinciebestuur*

Provincies richten zich in de dagelijkse praktijk op het uitvoeren van de kerntaken. In de basis is er weinig verschil tussen de ene of de andere provincie. Desalniettemin is het mogelijk dat de ene provincie zich extra toelegt op het verbeteren van een specifieke kerntaak. Ook is het mogelijk dat gemeenten een uitdaging hebben die op hetzelfde beleidsterrein ligt als een van de kerntaken van de provincie. Gemeenteraadslid De Groot bevestigt dat dit een argument zou kunnen zijn om mee te wegen bij de beslissing omtrent de provinciekeuze. Bijvoorbeeld: Vijfheerenlanden heeft op gemeentelijke niveau vastgesteld dat de nieuwe gemeente een ‘toekomstgericht en innovatief’ profiel moet hebben. De verwachting is dat de provincie Utrecht beter in deze specifieke wens kan voorzien van de provincie Zuid-Holland (Provincie Utrecht, 2017). Daarmee zou de provincie Utrecht zou in dat kader een meer passende provincie zijn.

#### *Regionale belangen*

Een van de grootste onenigheden tussen de actoren die voor aansluiting bij Utrecht of voor Zuid-Holland pleitten, betrof de discussie of de regionale belangen relevant zijn bij de provinciekeuze. De voorstanders van dit criterium kijken als volgt tegen de kwestie aan. Gemeenten hebben samenwerkingsverbanden nodig om sommige taken goed uit te voeren. Een samenwerkingsverband werkt niet zomaar met elke gemeente. Een vorm van samenhang is nodig: bovendien belemmert op dit moment de provinciegrens een samenwerking bij de wettelijke regio’s (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst) over de grenzen heen. Als een fors deel van een bestaande (bestuurlijke) regio besluit om naar een andere provincie te gaan, moeten enkele samenwerkingsverbanden worden herstructureerd. In de ene situatie vormt dit geen groot probleem, maar in een andere situatie misschien wel. Als aansluiting bij de ene provincie duidelijk minder problemen oplevert dan aansluiting bij de andere, is het verstandig om voor de eerste te kiezen. De Priëlle van Zuid-Holland: “Welke provinciekeuze draagt eraan bij dat de effecten voor alle betrokken gemeenten zo positief mogelijk zijn?”

Anderen stellen daar tegenover dat regio's hulpstructuren zijn die het werk van een gemeente makkelijker moeten maken. Daarmee zijn de belangen van de regio ondergeschikt aan die van de gemeenten. De burgemeester van Vianen: "Een GR is namelijk een regeling waar we aan deelnemen. Voor wie? Voor onze inwoners, om het beter en goedkoper te doen". De aanhangers van deze visie betogen dat problemen die eventueel zouden ontstaan door in- of uittreding van bepaalde gemeenten niets meer is dan een bijkomend negatief effect. Bovendien wordt de vraag gesteld wat een regio eigenlijk is. Koetsenruijter beantwoordt deze vraag: "een gebiedje. Als je zegt: 'een vraagstuk is belangrijk', dan organiseer je het langs grensontkennend samenwerken" (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Het rapport "Maak Verschil" (Van Zwol, 2016) wordt als aanknopingspunt gebruikt om de mogelijkheid voor grensoverschrijdende samenwerking te promoten.

Deze laatste argumentatie laat vooral zien dat er te twisten is over het gewicht van het argument en dat eventuele negatieve gevolgen ook op een andere manier zijn op te lossen. Daarmee is het argument zelf nog niet weerlegd. Daaruit is te concluderen dat de regionale belangen een criterium zijn waarlangs beslissing omtrent de provinciegrens moet worden afgespiegeld.

Tot slot maakt De Priëlle hierover een aanvullend statement. Het is voor gemeenten lastig om de consequenties af te wegen voor de regio, aangezien de gemeenteraad de taak heeft om de eigen inwoners te vertegenwoordigen en dus een eigenbelang heeft. De provincie is een geschikter orgaan om de belangen tussen verschillende gemeenten binnen dezelfde provincie te wegen. "Die taak kunnen we niet bij gemeenten leggen. [...] Dat is bij uitstek een rol voor de provincie," volgens De Priëlle (Zuid-Holland). Dit neemt niet weg dat gemeenten hier een eigen afweging over kunnen maken, maar het is redelijk dat provincies in de IPC extra kritisch dienen te kijken naar de afweging van gemeenten op dit punt.

#### *Voorkeur gemeenteraden*

Betrokkenen op verschillende niveaus hebben aangegeven dat ze het belangrijk vinden dat gemeenteraden betrokken worden bij de afweging omtrent de provinciekeuze. Ten eerste de gemeenten zelf: "Ik vind dat de democratie de grootste rol moet spelen. De bevolking heeft zich via de gemeenteraad uitgesproken," legt Scheringa (raadslid Vianen) uit. Niet alle collega's op gemeentelijk niveau zijn het met hem eens dat dit de grootste rol moet spelen. Palstra van de VNG vindt "leidend een zwaar woord". Ook de burgemeester van Vianen zegt: "Het gaat over een provinciegrens; het zou een beetje raar zijn als de provincie daar helemaal geen zeggenschap in zou hebben." Des te meer opvallend is het dat de provincie Utrecht en BZK de afweging juist graag op dat gemeentelijk niveau neer willen leggen.

Hoe gemeenten hun provincievoorkeur bepalen, kunnen ze zelf besluiten. Betrokkenen bij de casus Mook en Middelaar hadden geopperd dat een referendum een goed middel zou zijn. Sinnige (IPO) stelt dat een mening over de wenselijkheid van een referendum in de kwestie er vooral van afhangt hoe je tegen het principe van referenda aankijkt. Zowel Scheringa (raadslid Vianen) als Groeneweg (burgemeester Vianen) denken dat raadsleden prima in staat zijn om de mening van de inwoners zonder referendum goed te vertegenwoordigen. Guldmond (BZK) vult aan dat een gemeenteraad

vooral zelf zou moeten besluiten of ze van een referendum gebruik willen maken. Zo kan het eventueel wel een middel zijn om de bevolking te vertegenwoordigen.

Er zijn ook tegenstanders van een zware stem voor gemeenten in het besluitvormingsproces. De directeur van veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid Post: “Dat is helemaal geen vraag die je aan gemeenten kunt laten. Het is vooral een vraag die provincies kunnen beantwoorden, maar niet de gemeenten. In deze procedure is wel het een en ander misgegaan”. Hij motiveert deze stelling door aan te geven dat de provincies er in eerste instantie een opvatting over moet hebben omdat de verantwoordelijkheid voor een dergelijke herindeling bij de provincie ligt. De Priëlle (Zuid-Holland) vult aan dat hem voornamelijk is opgevallen dat als je uitgaat van de wens van de gemeenten zelf, de kans groot is dat het regionale belang een erg marginale rol in de afweging speelt. Tot slot blijkt dat draagvlak onder de gemeenteraden belangrijk is om een herindeling succesvol te laten verlopen (Boogers, Mentink & Ruizendaal, 2014). Ondanks dat het niet logisch lijkt om de wens van gemeenten een op een over te nemen, is de voorkeur van de betreffende gemeenteraden een relevant criterium. Uiteraard kunnen enkel de provincie en het Rijk van dit criterium gebruik maken; gemeenten niet.

#### *Congruentie provinciegrens met samenwerkingsverbanden*

Zoals eerder vermeld, ligt het voor de hand dat bij verschillende herindelingen niet steeds dezelfde gemeenschappelijke regeling de meeste moeite heeft met de herindeling. Bij de vorming van Vijfheerenlanden is gebleken dat de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid veel moeite heeft met een eventuele grenswijziging ten koste van het eigen beheergebied (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016). Daarom zijn ook interviews afgenomen met de directeuren van de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Utrecht: zo kan een compleet beeld worden geschetst van de situatie.

De huidige Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is de kleinste van het land. Als de gemeenten Leerdam en Zederik naar Utrecht (en diens veiligheidsregio) zouden gaan, dreigt het gevaar dat de regio opgeheven moet worden

*“Het zijn net van die ridders van vroeger. Als ik een stuk van mijn land verspeel, krijg ik misschien wel minder dukaten!”*

*(Interview De Groot, 2017)*

(Groeneweg, burgemeester Vianen). De consequentie daarvan is dat de burgemeester van Dordrecht – de voorzitter veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid – de macht in het politieke spel verliest. Om deze consequenties te vermijden, beargumenteren sommigen dat de nieuwe gemeente in Zuid-Holland moet komen te liggen. Ondanks dat het een niet expliciet met het ander wordt verbonden, ligt het voor de hand dat deze politieke consequenties invloed hebben op het standpunt van sommige actoren. Naast Groeneweg werd deze hypothese ook door raadslid De Groot bevestigd en op iets minder subtiële wijze verwoord: “Het zijn net van die ridders van vroeger. Als ik een stuk van mijn land verspeel, krijg ik misschien wel minder dukaten!”.

Om de problematiek op een goede manier op te lossen, is voorgesteld om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te voegen bij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, terwijl de gemeente zelf onderdeel van Utrecht zou zijn. De minister heeft echter besloten dat dit niet mogelijk is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017). Er zouden vooral in een crisissituaties tegenstrijdige belangen

kunnen ontstaan, zodra de commissaris van de koning van de ene provincie (die in een crisissituatie bevoegd gezag is) besluiten moet nemen over een gemeente in een andere provincie. Die situatie wilde de minister voorkomen.

Toch is die conclusie opmerkelijk, als die houding wordt afgezet tegen de opvattingen van de directeurs van de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Utrecht. Zij zetten vraagtekens bij de noodzaak van deze restrictieve houding van de minister. Post (Zuid-Holland Zuid) geeft aan dat een incongruentie tussen de provinciegrens en de grens van de veiligheidsregio niet onmogelijk is. Juridisch gezien zijn er geen beperkingen, maar er moeten dan wel duidelijk afspraken worden gemaakt. De directeur van de Utrechtse Veiligheidsregio staat er nog soepeler in: "Het maakt voor mij volstrekt niet uit". Hij geeft zelfs aan dat het wat hem betreft geen probleem is als de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in z'n volledigheid bij Zuid-Holland Zuid wordt gevoegd.

Zo blokkeert de minister in deze situatie een oplossing waar de relevante lokale partijen het wel eens kunnen worden. Je kunt je afvragen hoe behulpzaam deze instructie van BZK dan nog is. In deze situatie zou het mogelijk moeten zijn om een oplossing te vinden waar alle partijen tevreden mee zijn. Laat staan dat dit ogenschijnlijke conflict een dominante rol zou moeten spelen bij de provinciekeuze. Er is weinig reden om aan te nemen dat dat bij andere herindelings situaties anders is.

Ook uit de literatuur blijkt dat dergelijke constructies een oplossing kunnen bieden voor individuele gevallen waar de algemeen geldende regels niet tot de gewenste situatie leiden. Zo heeft de cultuursector een bestuursakkoord gesloten waar door de gewenste situatie beter bereikt kan worden (OCW, IPO & VNG, 2012). Een soortgelijk akkoord kan ook hier gebruikt worden om consensus te bereiken. Als tot slot nog wordt bedacht dat deze samenwerkingsverbanden slechts 'hulpstructuren' zijn om gemeenten beter te laten functioneren, is het onwenselijk om de congruentie met de provinciegrens als criterium mee te nemen.

#### *Financieel*

De Priëlle (Zuid-Holland)voert aan dat de financiële kosten en/of baten ook als afweging meegenomen zouden moeten worden. Echter, Scheringa (raadslid Vianen) verklaart dat de drie gemeenten van het Rijk samen een pot geld hebben gekregen waarmee dergelijke frictiekosten betaald kunnen worden. Voorstanders van de keuze voor Utrecht voeren ook aan dat de motorrijtuigenbelasting in deze provincie lager is, en daarmee gunstiger voor de inwoners. Scheringa zet dit weg: "Maar dan heb je het over een paar euro per maand. Waar heb je het over?" Zo lang de kosten er niet voor zorgen dat een gemeente niet meer kan functioneren, is het niet zinvol om dit aspect mee te wegen als je over de toekomst van een gemeente besluit.

#### *Waterschappen*

De Visser (raadslid Leerdam) stelt dat het van belang is om de herindelingen zo in te richten dat waterschap Rivierenland slechts met drie in plaats van vier provincies te maken. Dit zou een kans zijn om bestuurlijke vereenvoudiging te realiseren. Desondanks zijn er twee redenen waardoor het niet verstandig is om dit argument zwaar te wegen. Ten eerste hebben geen van de betrokken waterschappen een zienswijze ingediend op het herindelingsontwerp van de provincie Utrecht (Bijlagenboek herindeling Vijfheerenlanden, 2016). Daaruit kan worden geconcludeerd dat geen van



de waterschappen (waaronder Rivierenland) de provinciekeuze wil beïnvloeden en de keuze voor haar eigen functioneren dus ook niet belangrijk vindt. Ten tweede geven verschillende actoren (waaronder Oolbekkink van de provincie Utrecht) aan dat waterschappen juist “voorbeeldig” functioneren als het over provinciegrensoverschrijdende samenwerking gaat. Hiermee is het geen relevante doelstelling om het aantal provincies per waterschap, of het aantal waterschappen per provincie terug proberen te dringen. Dit criterium komt niet terug in het afwegingskader.

#### Tussenconclusie

Hierboven is beargumenteerd op basis van de interviews dat een aantal indicatoren relevant zijn om de provinciekeuze op te baseren. Dat zijn de bestuurlijke stijl, de invloed op de bestuurlijke omgeving, de focus van het provinciebestuur, de regionale belangen en de voorkeur van gemeenteraden. ‘Bestuurlijke oriëntatie’ is een van de drie criteria die van belang zijn om een provinciekeuze te maken. Hieronder wordt nader ingegaan op de maatschappelijke oriëntatie en de gevoelsmatige oriëntatie van de inwoners.



Figuur 8: Bestuurlijke oriëntatie in het afwegingskader

#### 5.4.2 Maatschappelijke oriëntatie

De maatschappelijke oriëntatie heeft betrekking op indicatoren waar inwoners in het dagelijks leven mee te maken hebben. Het betreffen de onderdelen economische en sociale oriëntatie, fysieke kenmerken en voorzieningen. Niet alle deelnemers van de interviews waren meteen overtuigd dat dergelijke criteria in een afwegingskader relevant zijn. Groeneveld, burgemeester van Vianen: “Bestuurlijke grenzen van een bestuurlijke organisatie mogen het belevingsdomein niet blokkeren”.

Oolbekkink (Utrecht) heeft toch helder kunnen uitleggen waarom dergelijke factoren relevant zijn in een afwegingskader. Het is namelijk absoluut niet de bedoeling om het belevingsdomein te blokkeren. Maar “het heeft te maken met de bestuurlijke contacten.” Als je in een provincie ligt waar je de andere bestuurders goed kent en in veel netwerken zit, lukt het sneller voor je bevolking om bepaalde wensen te realiseren. Brouwer van BZK bevestigt deze stelling: “Er zijn weinig dingen voor een goede regionale samenwerking zo belangrijk als bestuurders die elkaar goed liggen”.

Scheringa (raadslid Vianen) geeft een voorbeeld van wat de gemeente Vianen reeds heeft kunnen realiseren. Veel mensen uit Vianen reizen met het openbaar vervoer regelmatig naar Utrecht. Zo is het gelukt om een soort snelbusverbinding te realiseren tussen Utrecht en Vianen. “Wat wil je nog meer?!” Het is de vraag of dit ook was gelukt als de gemeente in Zuid-Holland had gelegen.

In het geval van Mook en Middelaar zijn een aantal criteria gebruikt om te onderzoeken welke verbindingen de gemeente op sociaal-economisch vlak heeft met de omgeving (Boekema & Ravesteijn, 2010). Dit onderzoek onderscheidt vijf factoren: wonen, werken, economie, onderwijs en

gezondheidszorg. Deze indicatoren blijken ook volgens de deelnemers aan de interviews relevant. Na een herschikking komen deze terug onder de volgende noemers.

#### *Sociale en economische oriëntatie*

Sinnige (IPO) is een voorstander van het opnemen van zowel de sociale als de economische oriëntatie in het afwegingskader om de hierboven uitgelegde redenen. In Zederik blijkt de ondernemersvereniging zich sterk gemaakt te hebben om voor aansluiting bij Utrecht te kiezen. Ondanks dat Van Dijk (raadslid Zederik) betwijfelt of de provinciekeuze voor de ondernemers belangrijk is, staat zijn collega Van der Leun er anders in: zij geeft aan dat als ze het niet belangrijk hadden gevonden, ze ook niet van zich hadden laten horen.

De Priëlle (Zuid-Holland) legt een nuance uit van een dergelijke oriëntatie. In een deel van de huidige gemeenten is de voornaamste focus op Utrecht, in een ander deel op Zuid-Holland. Bovendien ligt een deel van de oriëntatie ook richting Gelderland. “Het is een meervoudige oriëntatie. Daarom is het lastig”. Ondanks dat de oriëntatie meervoudig kan zijn, is het wel relevant om de sociale en economische oriëntatie mee te nemen in het afwegingskader.

#### *Fysieke kenmerken*

Zoals eerder gezegd vinden samenwerkingsverbanden voornamelijk plaats en in mindere mate over provinciegrenzen heen, ondanks dat daar steeds meer aandacht en politieke wil voor is. De fysieke en landschappelijke kenmerken van een gemeente kunnen bepaalde uitdagingen op het ruimtelijk domein typeren (Gemeente Den Helder, 2014). Zo is het logisch om te zoeken naar een provincie waar andere gemeenten met dezelfde fysieke kenmerken te maken hebben, waardoor het aanpakken van vergelijkbare problemen ook veelal in dezelfde netwerken kan gebeuren.

#### *Voorzieningen*

Een laatste aspect van de maatschappelijke oriëntatie zijn de voorzieningen waar de inwoners van de nieuwe gemeente gebruik van maken. Via verschillende kanalen (De Groot, raadslid Vianen; Groeneweg, burgemeester Vianen; Scheringa, raadslid Vianen; De Priëlle, provincie Zuid-Holland en Boekema & Ravesteijn, 2010) komen vooral de indicatoren onderwijs en gezondheidszorg terug. Ook andere voorzieningen kunnen uiteraard onder deze noemer geschaard worden.

#### *Tussenconclusie*

In dit gedeelte van de paragraaf is de maatschappelijke oriëntatie uiteengezet. De respondenten waren over dit criterium redelijk eensgezind, waardoor er weinig over is gediscussieerd. De bovenstaande weergave van de interviews hoeft daarom niet uitgebreid te zijn om een volledige weergave van de gesprekken te bieden. Op basis van de literatuur, documentanalyse uit de tweede deelvraag en de interviews kunnen vier indicatoren voor dit criterium worden geïdentificeerd: de sociale oriëntatie, economische oriëntatie, fysieke kenmerken van een gemeente en de voorzieningen waar inwoners gebruik van maken.



Figuur 9: Maatschappelijke oriëntatie in het afwegingskader

### 5.4.3 Gevoelsmatige oriëntatie van de bevolking

Met de gevoelsmatige oriëntatie worden de aspecten bedoeld die niet goed meetbaar zijn, maar voor sommige inwoners wel degelijk belangrijk zijn bij de afweging van de provinciekeuze. Tijdens de interviews werd deze oriëntatie ook wel omschreven als 'emotie'. Tussen verschillende deelnemers was er sprake van sterk wisselende standpunten: een gespreksdeelnemer heeft deze categorie argumenten vergeleken met die van 'volksstammen', terwijl anderen duidelijk aangaven dat het meegenomen moet worden in het afwegingskader.

Een van de tegenstanders van het opnemen van deze vorm van oriëntatie in een afwegingskader is Oolbekkink (Utrecht). Hij betoogt dat de emotie "puur iets is dat in je hoofd zit" en dat het geen rationele keuze is. Hij stelt dat het heel belangrijk is in de discussie, maar dat het geen rol zou mogen spelen in de daadwerkelijke afweging. Een ander argument dat tot dezelfde conclusie leidt, is dat inwoners van het gebied het helemaal niet interessant vinden bij welke provincie de nieuwe gemeente gevoegd zou moeten worden. "Feitelijk maakt het de inwoners niets uit tot welke provincie ze behoren" (Van der Leun, raadslid Zederik), "het zal de bevolking een worst zijn" (Scheringa, raadslid Vianen) en "die provincie is een bestuurlijk dingetje" (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Deze citaten maken duidelijk dat een groot deel van de geïnterviewden in de overtuiging zijn dat een groot deel van de bevolking geen belang hecht aan de provinciekeuze. Ook om die reden kan worden beargumenteerd dat de gevoelsmatige oriëntatie van de bewoners geen plek zou mogen krijgen in het afwegingskader.

Scheringa (raadslid Vianen) stelt echter in algemene zin ook de vraag: "Hoe bedienen we onze burgers zo goed mogelijk? [...] Daar doen we het allemaal voor." Met dit uitgangspunt is het wenselijk om eerst vast te stellen voor hoeveel mensen de provinciekeuze belangrijk is (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). In dat geval heb je objectieve gegevens over hoe de wensen van de bevolking precies liggen. Daarmee kun je vervolgens bepalen of dit een onderwerp is waar je burgers 'goed mee kan bedienen' of dat het niet uitmaakt. Die informatie kan de discussie rond dit argument structureren. Misschien was het gelukt om de felle tegenstellingen daarmee in te dammen.

Niet enkel voorstanders van de provinciekeuze voor Zuid-Holland hebben in de interviews laten weten dat de gevoelsmatige oriëntatie voor hen mee zou moeten spelen in de afweging. Zo geeft De Groot aan dat draagvlak natuurlijk belangrijk is. "Je moet niet iets door de strot willen duwen." (De Groot, raadslid Vianen). Tijdens het interview met Groeneweg (burgemeester Vianen) bevestigt hij deze stelling met een voorbeeld. Toen de gemeente besloot dat een gemeentelijke herindeling de wenselijke optie was, lag de vraag op tafel met welke gemeente(n) Vianen wilden herindelen. Een fusie met Nieuwegein was een van de theoretische mogelijkheden. Daar zou geen draagvlak voor zijn: "Men heeft iets tegen Nieuwegein." Deze ongenueanceerde en slecht te onderbouwen aversie was reden om een herindeling met Nieuwegein niet serieus te overwegen. Ondanks dat diverse vervoersstromen naar Nieuwegein gaan (De Groot, raadslid Vianen) en dat "de bestuurlijk samenwerking met Nieuwegein fantastisch verloopt!" (Groeneweg, burgemeester Vianen). Dit voorbeeld toont aan dat een keuze voor een grens niet puur op praktisch nut genomen kan worden.

Dit aspect is ook in het gesprek met Koetsenruijter (gemeentesecretaris Zederik) uitgebreid aan de orde gekomen. Zijn eerste reactie over deze oriëntatie was de reeds genoemde vergelijking met

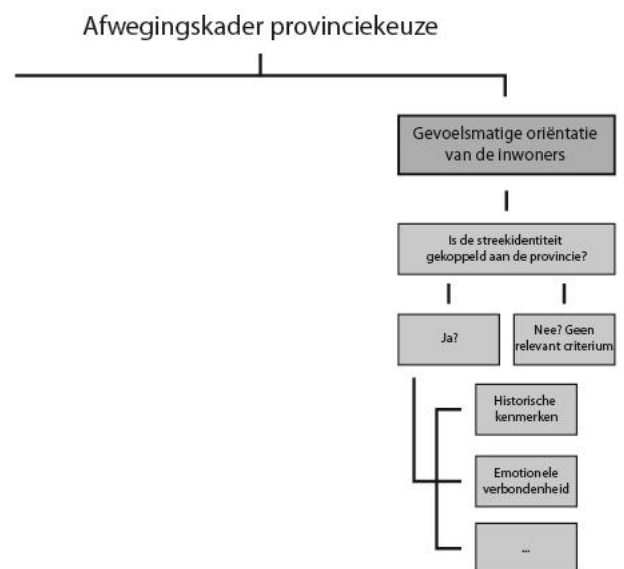
volksstammen. Toen een vergelijking ter sprake kwam over Brabant en Limburg, veranderde het gesprek van toon en opvatting: “Als ik Limburger zou zijn, zou ik dat ook belangrijk vinden”.

Hij maakt de analyse dat een streekidentiteit soms aan de provincie gekoppeld is, en soms ook niet. Hij geeft het voorbeeld dat er geen liedjes worden gezongen over Zuid-Holland, maar bijvoorbeeld wel over Den Haag. In deze zuidelijk gelegen provincies zijn er wel allerlei liederen over de provincie. Dat is een indicator dat de streekidentiteit wel is gekoppeld aan de provinciegrens, terwijl dat in Zuid-Holland misschien niet zo is. Daarmee zou Koetsenruijter het emotionele argument in Limburg of Brabant ook veel zwaarder willen laten wegen dan in de casus Vijfheerenlanden. Hij betoogt dat de streekidentiteit in dit gebied daadwerkelijk is gekoppeld aan de streek en niet inherent is aan de provincie (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik).

Los van het feit of dat daadwerkelijk het geval is, zou je een provinciegrenswijziging in een gebied waar de identiteit *niet* is gekoppeld aan een streekidentiteit, ook niet moeten willen meewegen bij de provinciekeuze. Aan de andere kant: waar de streekidentiteit *wél* is gekoppeld aan de provinciegrens, is het wel belangrijk om die gevoelens mee te wegen. Uit de literatuur blijkt dat de provincies aan de randen van Nederland hier sterker aan voldoen dan de provincies rond de Randstad (Castenmiller & Herweijer, 2015). Zodoende is de kans dus groter dat deze problematiek van toepassing is bij herindelingen aan de randen van Nederland dan in de overige provincies.

Ook de literatuur biedt nog een argument voor deze keuze. Wetenschappers (Kardaş, 2013; Zimmerbauer & Paasi, 2013) hebben aangetoond dat regionale identiteit essentieel is voor een identificatie met een regio. Deze identificatie is op haar beurt van belang om onderdeel te kunnen uitmaken van sociale groepen: dit draagt eraan bij dat mensen zich prettig voelen op de plek waar ze wonen. Als het uitgangspunt van Scheringa (raadslid Vianen) – “we doen het allemaal voor de inwoners” – leidend is, legt dit argument ook gewicht in de schaal. Enkel een historisch verleden hoeft dus niet direct relevant te zijn bij de afweging van een provinciekeuze, maar heeft vaak wel impact op de emotionele verbondenheid van een regio. Deze verbondenheid is wel van belang bij het maken van een provinciekeuze.

De gevoelsmatige oriëntatie van een gebied kan uit veel verschillende onderdelen bestaan. Zo koppelt gemeentesecretaris van Leerdam Huberts deze vorm van oriëntatie aan de historische kenmerken van het gebied. Ook de overige eerdergenoemde deelindicatoren van de emotionele verbondenheid (overeenkomstige symbolen en een gedeeld verleden in een plattelandssamenleving, zoals gevonden in de literatuur) kunnen hiervoor een aanwijzing zijn. Er zijn veel meer indicatoren die dit criterium aan kunnen duiden. Het is echter niet wenselijk om een uitputtende lijst samen te stellen. De kans dat die lijst niet compleet is, is aannemelijk. Juist bij deze oriëntatie is het van belang dat alle rationale en irrationele gevoelens van de inwoners een plek krijgen, en zo worden meegenomen bij de beslissing



Figuur 10: Gevoelsmatige oriëntatie van de inwoners in het afwegingskader

omtrent de provinciegrenswijziging. Een overzicht van deze argumentatielijn is schematisch in het bovenstaande figuur weergegeven.

#### 5.4.4 Conclusie

In deze paragraaf van het resultatenhoofdstuk zijn verschillende argumenten beschreven en door de respondenten gewogen. Veel argumenten blijken behulpzaam bij het maken van een provinciekeuze: over het gewicht van de verschillende argumenten zijn de deelnemers het soms niet eens. Bovendien is het aannemelijk dat het gewicht verschilt in verschillende situaties. Daarom is het verstandig dat de indicatoren niet meetbaar hoeven te zijn, evenmin als het voorschrijven van welke indicator hoe zwaar weegt binnen de drie criteria. Door dit niet tot in detail vast te leggen, is er binnen de lokale bestuurlijke context de mogelijkheid om sommige argumenten zwaarder te laten wegen dan anderen. In het 'beleidskader gemeentelijke herindelingen' (BZK, 2013) worden dezelfde keuzes gemaakt.

Een kanttekening over de bruikbaarheid van een afwegingskader is verder op zijn plaats. Elk mogelijk afwegingskader levert op zichzelf ook strijd op aangezien elke deelnemer het zo gunstig mogelijk ten aanzien van het eigen standpunt wil invullen (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Ook als gebruik gemaakt zou worden van meetbare indicatoren, is dit probleem nog steeds niet verholpen, geeft hij aan.

## 6. Ter afsluiting

Het afsluitende hoofdstuk van dit onderzoek wordt vormgegeven door een conclusie, aanbevelingen en een discussie. In de conclusie worden de resultaten op de deelvragen beschouwd en samengevoegd tot een antwoord op de hoofdvraag. Daarnaast worden er zowel maatschappelijke als wetenschappelijke aanbevelingen geformuleerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie waarin een aantal overwegingen met betrekking tot het onderzoek genoemd worden.

### 6.1 Conclusie

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag “Hoe zou een bestuurlijk afwegingskader eruit kunnen zien voor interprovinciale gemeentelijke herindelingsprojecten?” is het noodzaak om eerst de deelvragen te beantwoorden.

#### 6.1.1 Implicaties uit de literatuur

De literatuur in deze scriptie is in tweeën opgedeeld. Een deel van de literatuur was direct relevant voor het opstellen van het voorlopig afwegingskader. Die wordt in de laatste paragraaf van de conclusie besproken. Daar wordt ook beargumenteerd welke delen van het voorlopig afwegingskader worden overgenomen in het definitieve afwegingskader. En ander deel van de literatuur vormt de context van de thematiek. Uit dit gedeelte komen aanknopingspunten voort die niet een op een leiden tot het formeren van een afwegingskader, maar er wel aan kunnen bijdragen hoe het proces op een betere en efficiëntere manier vormgegeven kan worden. Op het laatstgenoemde deel van de literatuur wordt in deze paragraaf gereflecteerd.

Eerst wordt middels het theoretisch kader een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag (“*Op welke manier verandert de betekenis van territoriale grenzen de laatste decennia?*”). Op basis van de literatuur is snel duidelijk dat hierop geen eenduidig antwoord te geven is. Er is een aantal ontwikkelingen die tegelijkertijd spelen. Eerst is het van belang om helder te hebben hoe grenzen zijn ontstaan: de ruimtelijke samenhang van Nederland zorgden voor de eerste grenzen, gericht op het bestrijden van wateroverlast (Tordoir, 2013; Van Buuren et al, 2010). Tordoir (2013) legt ook uit dat nu deze grenzen niet meer beperkend zijn voor het dagelijkse leven, ze aan waarde verliezen. Dit is een opstapje naar het verder vervagen van grenzen door de mondialisering van de samenleving. Grenzen vervagen doordat samenwerking over de hele wereld – en ook binnen Nederland – steeds gebruikelijker wordt. Bovendien stelt Agnew (2008) dat overheden steeds minder invloed hebben op het eigen grondgebied als gevolg van de mondialisering. De maatschappelijke ontwikkeling waar grenzen steeds verder vervagen, neemt niet weg dat inwoners van de gebieden nog steeds behoefte hebben aan identificatie met een bepaald gebied. Dit lukt beter als de regionale identiteit van een gebied gewaarborgd is (Kardaş, 2013).

De mate waarin een regionale identiteit aanwezig is, kan invloed hebben op het succes van een gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling dient vaak twee doelen: het verhogen van efficiëntie van lokale publieke actie en het besparen van kosten (OECD, 2014). Uit de literatuur blijkt dat het effect van het eerste doel vaak uitblijft (Fraanje et al., 2008) en dat het besparen van de kosten eigenlijk nooit lukt (Van Twist et al., 2013; Allers, 2013). Ook in internationaal verband komen onderzoekers tot dezelfde conclusie (Blom-Hansen et al., 2016; Lassen & Serritzlew, 2011). Het

verbeteren van regionale samenwerkingsverbanden is een van de manieren om de eerdergenoemde doelen toch te behalen (Boogers & Schaap, 2007).

Verderop in dit hoofdstuk wordt gesproken over betrokken actoren, verbeteringen in procedures en over het opstellen van een afwegingskader. Bij al deze onderwerpen is het belangrijk om de context die in dit hoofdstuk is besproken in het achterhoofd te houden. Alle keuzes in het vervolg van deze conclusie zijn gebaseerd op het principe van een gemeentelijke herindeling. De ontwikkeling omtrent grenzen heeft ook te maken met de keuze voor een fusie van gemeenten. Zo vormen deze delen de context waarin de provinciale herindeling zich afspeelt.

### 6.1.2 Ervaringen van andere interprovinciale herindelingen

Bij het analyseren van een geslaagde en een gefaalde interprovinciale herindeling (Loosdrecht naar Noord-Holland respectievelijk Mook en Middelaar in Limburg) valt op dat de gebruikte argumenten niet fundamenteel van elkaar verschillen. Bij de eerste casus vielen de argumenten uiteen in een bestuurlijke oriëntatie en een sociale oriëntatie. Bij de bestuurlijke oriëntatie is opvallend dat er sprake was van een incongruentie tussen de toenmalige politieregio en de provinciegrens. Met deze herindeling kon die incongruentie worden verholpen. Bij de laatste oriëntatievorm werden de mogelijkheden om onderwijs te volgen of boodschappen te doen bedoeld.

In het geval van Mook en Middelaar is er ook aandacht voor de bestuurlijke oriëntatie, maar daarnaast ligt er meer focus op de oriëntatie van de bevolking (Boekema & Ravesteijn, 2010). Deels betreft het hier ook praktische zaken als het woon-werkverkeer. Maar anderzijds gaat het ook meer over de emotionele binding met de regio. Het ontbreken van “dat typische Limburggevoel” is voor voormalig wethouders Barten en Meij (Mudde, 2013) een volwaardig argument om voor aansluiting bij de provincie Gelderland te pleiten.

Deze soort argumentatie komt grotendeels overeen met het onderscheid dat in het voorlopig afwegingskader is gemaakt. De bovengenoemde suggesties uit deze casussen zijn niet op basis van de literatuur naar voren gekomen. Toch blijken ze wel een belangrijk deel van de argumentatie te zijn geweest om van provincie te wisselen. Daarom zijn deze suggesties meegenomen in de gesprekken. Uit de interviews blijkt dat ook bij Vijfheerenlanden de argumentatie niet veel van de literatuur afwijkt, maar dat enige aanpassing en specificatie van het voorlopig afwegingskader toch wenselijk is. De precieze consequenties voor het kader worden verderop in dit hoofdstuk (paragraaf 6.1.5) beargumenteerd.

Bij de analyse van het ‘beleidskader gemeentelijke herindelingen’ (BZK, 2013) valt op dat er niet expliciet is aangegeven hoe zwaar de verschillende criteria ten opzichte van elkaar gewogen moeten worden. De invulling hiervan wordt zo bewust overgelaten aan de betrokken actoren. Ook is er om dezelfde reden voor gekozen om geen checklist te maken. In de interviews is aangegeven dat dit kader in de praktijk goed werkt (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Daarom is ervoor gekozen om deze structuurkeuzes ook in dit afwegingskader over te nemen, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken.



### 6.1.3 Relevante actoren

Bij een interprovinciale herindeling blijken er drie actoren te zijn die een provinciekeuze kunnen vetoën (de zogeheten formele besluitvormers). Dat zijn de provincie, de minister en de Staten-Generaal. Volgens de Wet Arhi moet een provincie een herindelingsadvies schrijven aan de minister. Zonder herindelingsadvies kan de procedure niet worden vervolgd en gaat de herindeling niet door. De minister heeft de taak om het herindelingsadvies te toetsen. Zodra het advies aan de eisen voldoet, schrijft de minister een wetsvoorstel met de motivering in de memorie van toelichting. Vervolgens krijgen de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid om het wetsvoorstel in te stemmen of te verwerpen. Als beide parlementen hebben ingestemd, wordt de herindeling werkelijkheid. Deze drie actoren hebben de mogelijkheid om het proces te blokkeren en zijn daarmee cruciaal in de procedure.

Gemeenten hebben niet de mogelijkheid om de procedure te staken. Gemeenten zijn een belangrijke actor waar de besluitvormers indien gewenst rekening mee kunnen houden. In de interviews zijn de meeste actoren het met elkaar eens dat de beslissing in principe zo laag mogelijk neergelegd dient te worden. Daarbij is aangegeven dat de provincie en het Rijk wel de beslissing van de gemeenten zou moeten toetsen. Naast gemeenten kunnen er in de lokale context ook andere actoren zijn voor wie een belangrijke rol wenselijk is. Ook deze actoren kunnen de procedure niet blokkeren, maar de besluitvormers dienen rekening te houden met deze belangen. Het is niet wenselijk om de procedure zo aan te passen dat deze actoren wel de mogelijkheid krijgen om de beslissing te vetoën.

### 6.1.4 Verbetering procedure

De manier waarop de procedure op dit moment is ingericht, blijkt niet altijd effectief. De deelnemers van de interviews waren wel tevreden over de rol van de gemeenten en de Staten-Generaal. De onvrede komt naar de oppervlakte als blijkt dat de Interprovinciale commissie (IPC) niet in staat is geweest om een beslissing te maken (De Visser, raadslid Leerdam; Groeneweg, burgemeester Vianen). Dat was het geval in de casus Vijfheerenlanden.

Omdat in de huidige procedure er een provincie moet zijn die een herindelingsadvies schrijft, kwam de herindeling in een impasse terecht. De minister heeft een provincie aan moeten wijzen die het herindelingsadvies mocht schrijven. Dit bleek een oplossing voor de procedure, maar niet voor het besluitvormingsproces. Ten eerste geeft de gemeentesecretaris van Zederik (Koetsenruijter) aan dat deze situatie voor een jaar vertraging heeft gezorgd. Ten tweede helpt deze procedure – waar de procesvoerende rol wordt teruggelegd bij een van de provincies – ook niet om extra draagvlak te creëren. Zo kan achteraf worden geconstateerd dat de procedure juist is afgehandeld, maar vanuit het bestuurlijk perspectief is er een stap teruggezet.

Met een verandering in de procedure kan hieraan tegemoet gekomen worden. Op basis van de resultaten is het mogelijk om een nieuwe procedure te ontwerpen die een oplossing biedt voor de tekortkomingen van de huidige procedure. Deze verbeterde procedure kan er als volgt uitzien.

1. Zodra duidelijk is dat er besloten wordt dat gemeenten uit twee (of meer) verschillende provincies willen herindelen, wordt een IPC gestart. In deze fase is het van belang dat de IPC een terughoudende rol heeft en het verzoek bij de betreffende gemeenten neerlegt om na te denken over de provinciekeuze.



2. Zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau worden procesafspraken gemaakt om te voorkomen dat later in het proces onduidelijkheid ontstaat over de rol van verschillende actoren op verschillende momenten in het proces.
3. Gemeenten maken – op basis van relevante onderzoeken – een afweging voor een provincie op basis van een afwegingskader. Het afwegingskader uit deze scriptie kan hiervoor worden gebruikt.
4. De IPC neemt kennis van de wensen van gemeenten (en overige relevante partijen). Het is een politiek-bestuurlijke afweging van de IPC zelf welk gewicht aan deze meningen wordt gehangen. Daarbij moet worden vermeld dat er geen aannemelijke reden is waarom gemeenten zelf niet in staat zouden zijn om een goed doordachte en verantwoordelijke afweging te maken. Enkel bij de toetsing van het regionale belang is het zaak dat provincies extra kritisch kijken naar de argumentatie van de gemeenten. De te herindelen gemeenten hebben immers een eigenbelang; er kan niet van gemeenten worden verwacht dat ze het regiobelang objectief wegen. Een provincie is hier wel toe in staat. Een van beide provincies schrijft een herindelingsontwerp aan de hand van het gezamenlijk vastgestelde afwegingskader.
5. Iedereen (bestuurlijke, maatschappelijke, private partners en individuen) heeft de mogelijkheid om op het herindelingsontwerp zienswijzen in te dienen.
6. De provincie verwerkt de zienswijzen en stelt een herindelingsadvies op. Deze wordt de minister toegestuurd.
7. De minister heeft de taak om het herindelingsadvies te toetsen op basis van het afwegingskader en maakt een wetsvoorstel dat naar de Staten-Generaal wordt gestuurd.

In stap 4 wordt beschreven dat beide provincies in de IPC samen in staat zijn om te bepalen in welke provincie de nieuwe gemeente komt te liggen. Dit is met nadruk de meest wenselijke situatie. Zowel het Rijk, provincies, gemeenten en de gesproken samenwerkingsverbanden hebben uitgesproken dat het van groot belang is dat de partners in dit overleg het samen eens kunnen worden (Guldmond & Brouwer, BZK; Versteeg, Utrecht; Van der Leun, raadslid Zederik). Desondanks blijft het mogelijk dat er – ook met een afwegingskader – geen overeenstemming wordt bereikt. In dat geval zien de laatste stappen (4 tot en met 7) er als volgt uit:

4. Als blijkt dat het de IPC – ook in een ultieme poging niet lukt om – een eenduidige conclusie te trekken, worden relevante documenten naar het ministerie gestuurd. Beide provincies worden ook in staat gesteld om een pleitnota naar de minister te sturen met de eigen blik op de casus.
5. De minister bestudeert – al dan niet met advies van een ingestelde commissie – de ontvangen documenten en maakt een inhoudelijke keuze. Deze keuze wordt verantwoord in een herindelingsontwerp.
6. Iedereen (bestuurlijke, maatschappelijke, private partners en individuen) heeft de mogelijkheid om op het herindelingsontwerp zienswijzen in te dienen.
7. De minister verwerkt de zienswijzen en stuurt een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal. De Staten-Generaal mogen hierover haar oordeel vellen.

In dit laatste scenario wordt dus geen herindelingsadvies opgesteld, aangezien de minister via een inhoudelijke interventie een duidelijke voorkeur uitspreekt over de provinciekeuze. Veel deelnemers



Bij het opstellen van een afwegingskader is het van belang dat alle betrokken partijen in de mogelijkheid worden gesteld om via een dergelijk kader een eigen voorkeur uit te spreken. Nog meer dan bij de afweging door gemeenten, blijken het schrijven van het herindelingsontwerp en -advies en het latere toetsen door BZK zeer moeizaam te verlopen zonder afwegingskader. Waar de verwachting dus is dat de provincies en BZK in de eerste plaats baat hebben bij een afwegingskader, kunnen ook derden er gebruik van maken om hun keuze goed te onderbouwen.

In het voorlopig afwegingskader (figuur 7) is geconcludeerd dat een bestuurlijke oriëntatie zinvol is in een afwegingskader. In de interviews is het nut van een criterium 'bestuurlijke oriëntatie' bevestigd door onder andere Groeneweg (burgemeester Vianen) en Sinnige (IPO). Op basis van Winter en De Ridder (2007) en de Raad van State (2016) werd geconcludeerd dat het beperken van de spanning een reden kon zijn om een provinciekeuze op te baseren. Tijdens de interviews bleek het mogelijk om deze relatief abstracte indicator verder te verduidelijken. Ook de indicator die aangeeft dat in een passende provincie de besluitvorming soepel dient te verlopen (op basis van de artikelen van Van de Graaf & Hoppe, 1989; Allison & Zelikow, 1999 en Bovens et al., 2012), bleek meer ingevuld te kunnen worden.

Tijdens de gesprekken zijn de indicatoren uit het afwegingskader verder gespecificeerd en geconcretiseerd. Op basis daarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van een bestuurlijke oriëntatie op de ene of de andere provincie. Deze indicatoren betreffen:

- De bestuurlijke stijl. Daarmee wordt bedoeld op welke manier de provincie betrokken is bij de gemeenten en of de verwachtingen hieromtrent op elkaar aansluiten. Ook de fysieke nabijheid van het provinciehuis speelt hierbij een rol, zo betogen diverse respondenten tijdens de interviews (onder andere Scheringa en Van der Leun, gemeenteraadsleden);
- Invloed op bestuurlijke omgeving: Gemeenten vinden het belangrijk dat ze veel bestuurlijke invloed kunnen hebben op beslissingen die binnen de provincie worden genomen (Groeneweg, Vianen en Van der Leun, Zederik). Een vergelijking van de invloed tussen de ene of de andere provincie kan zo ook helpen om de bestuurlijke oriëntatie aan te duiden;
- Focus provinciebestuur: Elke provincie voert haar kerntaken uit. Dat neemt niet weg dat elke provincie een andere focus aan kan brengen. Gemeenten kunnen vaststellen of de focus van de ene of de andere provincie beter past bij de eigen uitdagingen;
- Regionale belangen: Een gemeente opereert in een regio. Het is van belang dat na toe-of uittreding bij een provincie er nog steeds (of meer) sprake is van een daadkrachtige regio die intergemeentelijke vraagstukken effectief kan aanpakken. Deze omgevingsfactor dient ook meegenomen te worden bij het vaststellen van de bestuurlijke oriëntatie.
- Voorkeur gemeenteraden: Gemeenten spreken zich op een gegeven moment uit over de provincievoorkeur. Voor de actoren die de uiteindelijke beslissing maken dienen ook deze resultaten meegenomen te worden. Hierbij kan worden aangetekend dat bij gemeenten die dit afwegingskader gebruiken om hun voorkeur te bepalen, deze indicator niet relevant is. De provincie, de minister en anderen betrokkenen kunnen deze indicator wel bij de keuze betrekken.

Een deel van de sociale oriëntatie uit het voorlopig afwegingskader kan worden geschaard onder argumenten die gaan over de focus van de inwoners in de dagelijkse praktijk. Anderzijds betrof deze oriëntatie argumenten op basis van gevoel. Op basis van de interviews is besloten om deze

verschillende soorten argumenten op te splitsen in verschillende criteria omdat het soort argument anders is. Bij de eerste groep argumenten ligt de focus op praktische onderdelen van het dagelijks leven. Deze argumenten worden in het definitieve afwegingskader gevat onder de term maatschappelijke oriëntatie. Dat is fundamenteel anders dan het emotionele aspect dat moeilijk te rationaliseren is. De indicatoren van de maatschappelijke oriëntatie zijn:

- Sociale oriëntatie: Deze vorm van oriëntatie gaat over de vrijetijdsbesteding: waar wonen vrienden en familie? Waar wordt er gewinkeld? Waar gaan inwoners een dagje uit?
- Economische oriëntatie: De economische oriëntatie bevat de vervoersstromen tussen wonen en werken en andere activiteiten waarin de economie de hoofdrol speelt.
- Fysieke kenmerken: Uitdagingen van gemeenten kunnen ook worden gekenmerkt door de fysieke kenmerken van de gemeente. Aansluiting bij een provincie met dezelfde kenmerken in het ruimtelijk domein, kan behulpzaam zijn om sneller toe te kunnen werken naar effectieve oplossingen omdat inwoners in de gemeente tegen dezelfde problemen aanlopen.
- Voorzieningen: Als voorbeeld voor voorzieningen worden vaak de onderwijslocaties en ziekenhuizen genoemd. In principe is iedereen uiteraard vrij om de voorzieningen te gebruiken waar hij of zij wil, maar als de voorkeuren van de inwoners grotendeels overeenkomen, kan het gemeentebestuur ervoor zorgen dat specifiek deze voorzieningen goed bereikbaar zijn.

De tweede indicator die in het voorlopig afwegingskader onder de sociale oriëntatie is genoemd, is de emotionele verbondenheid. Dit onderwerp heeft tijdens de interview veel gespreksstof opgeleverd (Oolbekkink, Utrecht en Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Op basis van de interviews is besloten dit argument in sommige gevallen te behouden en neer te zetten als een apart criterium. In het definitieve afwegingskader wordt dit omschreven als de gevoelsmatige oriëntatie van inwoners.

Op basis van de literatuur (Zimmerbauer & Paasi, 2013; Duijvendak, 2008) is aannemelijk gemaakt dat emotionele verbondenheid een belangrijke factor kan zijn als een provinciegrens wordt veranderd. Ondanks dat niet alle respondenten het met deze conclusie eens waren, is het toch mogelijk om te concluderen dat een dergelijk aspect van belang is. Met de constatering van Duijvendak (2008) in het achterhoofd dat er in de provincies aan de randen van Nederland meer emotionele waarde wordt gehecht aan de provincie, is het ook verklaarbaar dat betrokkenen bij een herindeling in het centrum van het land het belang van dit criterium niet meteen kunnen erkennen. De volgende constructie doet recht aan de verschillende situaties in Nederland.

Bij een interprovinciale herindeling is het in de eerste plaats belangrijk om na te gaan of deze oriëntatie wel van toepassing is bij de betreffende casus. Het is namelijk mogelijk dat de streekidentiteit gekoppeld is aan de provincie; het is ook mogelijk dat die koppeling niet aanwezig is. In dat laatste geval is deze oriëntatie niet relevant voor de provinciekeuze. Het is ook mogelijk dat de identiteit wel is te koppelen aan de provincie: bij het invullen van het afwegingskader moet worden beargumenteerd of hier sprake van is, en in welke mate. Als blijkt dat de identiteit wel aan de provincie is gekoppeld, dan zijn er verschillende indicatoren waarmee dat kan worden vastgesteld. Zo kunnen historische kenmerken, de emotionele verbondenheid met de provincie en ongetwijfeld nog veel andere indicatoren daarop wijzen. Hier is het van belang om geen uitputtende lijst met indicatoren op te stellen. Dit om elke casus individueel te kunnen behandelen, aangezien de lokale

context om een verschillende manier van beoordelen vraagt. Juist bij deze vorm van oriëntatie is het van belang dat alle rationale en irrationele gevoelens van de inwoners een plek krijgen, en zo worden meegenomen bij de beslissing omtrent de provinciegrenswijziging. Het bovenstaande wordt hieronder schematisch weergegeven.



*Figuur 12: Schematisch overzicht van het afwegingskader provinciekeuze met bijbehorende criteria en indicatoren.*

Over de interpretatie van dit afwegingskader zijn de volgende opmerkingen belangrijk. Ten eerste is in het definitieve afwegingskader is onderscheid aangebracht tussen criteria en indicatoren. Op basis van de criteria (bestuurlijke oriëntatie, maatschappelijke oriëntatie en eventueel de gevoelsmatige oriëntatie van de inwoners) wordt uiteindelijk besloten welke provincie het meest geschikt is. De indicatoren kunnen behulpzaam zijn om de argumentatie voor de criteria te leveren. Met deze constructie is het ook mogelijk dat sommige indicatoren in het ene geval meer nadruk krijgt bij de argumentatie dan de andere. Bij de uiteindelijke afweging zijn de criteria dus doorslaggevend.

Ten tweede is de manier waarop dit afwegingskader wordt ingevuld is per situatie afhankelijk. Zoals in het beleidskader gemeentelijke herindelingen (BZK, 2013) wordt geconstateerd: “een herindeling is geen wiskunde” (p.2). Het is mogelijk dat het ene criterium in de ene situatie zwaarder weegt of meer eenduidig is dan in de andere situatie. Dit hoeft geen probleem te zijn. Ook in die situaties kan het afwegingskader de functie hebben van het structureren van de argumenten. Ook het

'beleidskader gemeentelijke herindelingen' (BZK, 2013) is op deze manier ingericht. Er is aangegeven dat de structuur van dit kader goed werkt (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik) en mij aanbevolen eenzelfde soort weging en structuur op te zetten. Deze aanbeveling heb ik overgenomen. Het afwegingskader moet in staat zijn om de verschillende argumenten te structureren. Het is niet de bedoeling dat het kader sturend is op de inhoud, maar wel in het proces. Voor alle relevante argumenten die mee zouden moeten spelen bij de provinciekeuze, moet een plaats zijn in het kader.

#### 6.1.6 Tot slot

Dit onderzoek heeft voornamelijk aan de hand van de casus van Vijfheerenlanden een aantal conclusies getrokken. Het is de bedoeling dat deze conclusies niet alleen op deze casus toepasbaar zijn, maar ook op alle andere toekomstige interprovinciale herindelingen in Nederland. Omdat het aantal (potentiële) interprovinciale herindelingen klein is, is het niet mogelijk geweest om het kader te toetsen aan een grote hoeveelheid casussen. Desalniettemin is optimaal gebruik gemaakt van de casussen (Loosdrecht, Mook en Middelaar, Vijfheerenlanden) die wel beschikbaar zijn: zo is de toepasbaarheid van dit onderzoek op andere casussen zoveel mogelijk vergroot. Bij het interpreteren van de data is hier expliciet rekening mee gehouden. Zo is gepoogd om niet alleen een kader samen te stellen dat een wetenschappelijk verantwoord is, maar ook in de praktijk goed bruikbaar is.

De gemeentelijke herindelingen gaan in de toekomst door: hoe meer herindelingen er plaats zullen vinden, hoe groter de kans dat zich een nieuwe casus voordoet waarbij een provinciegrens gewijzigd moet worden. In dit onderzoek is zowel op basis van wetenschappelijke literatuur als op basis van interviews met betrokkenen bij een interprovinciale herindeling een afwegingskader opgesteld. In wetenschappelijk opzicht zorgt dit onderzoek ervoor dat verschillende onderzoeksvelden met elkaar zijn verbonden om te komen tot een goede onderbouwing van het bovenstaande kader. Daarnaast leidt dit afwegingskader ertoe dat betrokkenen bij een toekomstige herindeling een houvast hebben. Met behulp van dit afwegingskader is de kans dat een dergelijke herindeling in een impasse eindigt een stuk kleiner.

## 6.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen drie aanbevelingen worden geformuleerd. Het realiseren van deze aanbevelingen helpt het besluitvormingsproces bij toekomstige herindelingen soepeler te laten verlopen.

### 6.2.1 Formaliseren afwegingskader

Verscheidene actoren hebben tijdens de interviews aangegeven dat een afwegingskader helpt bij het maken van een provinciekeuze (Versteeg, Utrecht; De Priëlle, Zuid-Holland). Een van de deelnemers heeft in de laatste paragraaf van het resultatenhoofdstuk gewaarschuwd voor het gevaar dat een afwegingskader zelf ook vatbaar is voor politiek debat, waardoor men het alsnog niet eens zou kunnen worden (Koetsenruijter, gemeentesecretaris Zederik). Het is niet mogelijk om dit geheel te voorkomen. Echter, door de status van het afwegingskader te verhogen kan worden voorkomen dat actoren alleen het gedeelte uit het kader gebruiken dat hun eigen argumenten ondersteunt.

Het verdient de aanbeveling dat de minister van BZK een dergelijk afwegingskader vaststelt, evenals met het beleidskader gemeentelijke herindelingen is gedaan. Zo ontstaat een logische volgorde. In het geval van een interprovinciale herindeling wordt eerst met behulp van het reguliere beleidskader herindelingen vastgesteld of een herindeling wenselijk is. Als dat het geval is, wordt het provinciaal afwegingskader erbij gepakt om de provinciekeuze op te baseren.

### 6.2.2 Vervolgonderzoek naar congruentie grenzen wettelijke regio's

Tijdens de gesprekken over de casus Vijfheerenlanden werd duidelijk dat sommige actoren grote problemen zagen bij een eventuele incongruentie tussen grenzen van wettelijke GR'en en provinciegrenzen. Later in het proces heeft de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) laten weten dat een incongruente grens voor de minister geen optie was (Ministerie van V&J, 2017). Deels betroffen dit argumenten van inhoudelijke aard, en deels argumenten van veronderstelde organisatorische aard. Met name rondom de veiligheidsregio's werd deze discussie stevig gevoerd: voor de details hiervan kan het gedeelte over de congruentie in paragraaf 5.4.1 worden herlezen.

Daardoor was het opvallend dat beide directeurs van de betreffende veiligheidsregio's deze congruentie niet noodzakelijk vonden om goed te kunnen functioneren en de veiligheid in het gebied te waarborgen (Post, veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid; Bos, veiligheidsregio Utrecht). Wat hen betreft was het mogelijk dat een gemeente aangesloten is bij de veiligheidsregio van de ene provincie, terwijl de gemeente tot de andere provincie behoort. Daarmee is de incongruentie geen wenselijke situatie, maar is het gewicht van dit argument in de discussie omtrent een interprovinciale herindeling beperkt.

In deze scriptie is slechts één casus in detail bestudeerd. Op basis hiervan kan de conclusie getrokken worden dat het nationale beleid omtrent congruente grenzen niet in alle gevallen ook op lokaal niveau wenselijk is. Daarmee is niet te zeggen in hoeveel andere gevallen hier ook sprake van is. Middels vervolgonderzoek is vast te stellen of deze casus een uitzondering is, of dat het nodig is om het rijksbeleid omtrent congruente grenzen te herzien.

### 6.2.3 Aanpassen wet

In de conclusie van dit onderzoek is beargumenteerd dat de minister de procesvoerende rol over zou moeten nemen in het geval dat de IPC niet tot een gezamenlijke conclusie kan komen. Op dit moment is dat wettelijk gezien niet toegestaan. Er moet bij een interprovinciale herindeling altijd een herindelingsadvies worden geschreven door een van beide provincies, zoals blijkt uit artikel 8, lid 5 van de Wet Arhi. In het geval dat de IPC niet tot overeenstemming kan komen, staat dit lid een soepele procedure in de weg.

Met deze achtergrond is het nodig om een wetswijziging voor te bereiden waarin wordt geregeld dat in het geval dat de IPC geen overeenstemming bereikt, de minister de aangewezen persoon is om een inhoudelijke keuze te maken. Deze aanbeveling is specifiek aan de minister van BZK gericht. Als de minister – parallel aan de voorbereiding van het wetsvoorstel omtrent de herindeling – ook deze wetswijziging voorbereidt, kunnen de wetten samen naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Daarmee laat de minister zien dat hij het ontstane mankement in de procedure heeft gezien en ook op wil lossen. Dit vergroot de kans dat beide wetsvoorstellen worden aangenomen.

## 6.3 Discussie

Dit onderzoek bleek in staat om antwoorden te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen. Bij deze antwoorden en conclusies is het van belang om kritisch te zijn op de opzet van het onderzoek en op mijn eigen positie hierbinnen.

### 6.3.1 Onderzoeksopzet

Bij de opzet van het onderzoek is besloten om de betrokken actoren op bestuurlijk niveau te spreken. Enerzijds heeft dat het voordeel dat het een gedetailleerd beeld heeft opgeleverd vanuit dit perspectief met een extra focus op de politiek gevoelige aspecten. Aan de andere kant kleeft hier het inherente gevolg aan dat er minder aandacht was voor standpunten en perspectieven van andere spelers. Zo zou de keuze omtrent het opnemen van de gevoelsmatige oriëntatie nog beter te verantwoorden zijn als we meer inwoners hadden gesproken zonder bestuurlijke betrokkenheid bij de herindeling.

In dit onderzoek lag er een sterke focus op de casus Vijfheerenlanden. De reden was hiervoor eenvoudig: dit is op het moment de enige actuele interprovinciale herindeling in Nederland. Dat neemt niet weg dat de validiteit van het onderzoek hoger was geweest als er meer casussen in vergelijkbaar detail zouden zijn bestudeerd. Om deze tekortkoming enigszins te beperken, is middels een documentanalyse gekeken naar twee andere interprovinciale herindelingsdiscussies (Loosdrecht naar Noord-Holland en Mook en Middelaar). Desalniettemin is het mogelijk dat het gewicht van sommige criteria of indicatoren anders zouden zijn gewogen als het mogelijk was geweest om meerdere herindelingsdiscussies van dichtbij te bestuderen. Het is met deze onderzoeksresultaten niet mogelijk om vast te stellen of de uitkomsten van de herindelingen Vijfheerenlanden, Loosdrecht en Mook en Middelaar tot een andere uitkomst hadden geleid. Om hierover onderbouwde uitspraken te kunnen doen, is een nieuw onderzoek met een andere onderzoeksopzet nodig.

Er is voor gekozen om geen leden van de Staten-Generaal te interviewen. Daardoor is het inzicht in de overwegingen van beide parlementen iets minder dan het had kunnen zijn. De overwegingen hiervoor waren van praktische en logistieke aard. Enerzijds was het vanwege agendatechnische redenen om afspraken in te plannen. Anderzijds viel de periode waarin deze scriptie werd geschreven rond de periode van de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017. Daardoor is het aannemelijk dat de nieuwe woordvoerders van de verschillende fracties minder goed inzicht hadden kunnen geven in de besluitvormingsprocessen, waardoor de interviews wellicht ook minder relevante informatie hadden opgeleverd. Tijdens deze interviews was het mogelijk geweest om meer inzicht te verkrijgen in de overwegingen die in het parlement worden gemaakt. Met deze informatie had ik in meer detail in kunnen gaan op de beweegredenen voor beide Kamers om voor of tegen wetsvoorstellen te stemmen die een herindeling realiseren.

### 6.3.2 Eigen rol in het onderzoek

Zoals bij het methodehoofdstuk is aangegeven, is dit onderzoek uitgevoerd terwijl studiegenoot Maarten Glorie en ik stage liepen bij de provincie Utrecht. Het voordeel daarvan was dat een aantal spreekwoordelijke lijntjes kort waren, waardoor het goed mogelijk was om aan relevante documenten te komen en belangrijke actoren te spreken. Daartegenover staat dat de deelnemers bepaalde zaken misschien anders hebben gezegd dan in de situatie dat we volledig onafhankelijk



zouden zijn. Ondanks dat ik niet de indruk heb dat de actoren zich er iets van hebben aangetrokken, kan ik dit niet met 100% zekerheid vaststellen.

Bovendien heeft de provincie bij monde van Versteeg en Oolbekkink aangegeven dat wij over de conclusies van onze onderzoeken gaan. Ik heb zodoende geen inhoudelijke sturing in het onderzoek ervaren. Dat heeft er in de praktijk toe geleid dat de uitkomsten van dit onderzoek anders zijn dan de provincie Utrecht in haar herindelingsadvies heeft geschetst.

Studiegenoot Maarten Glorie en ik hebben samen de interviews afgenomen en verwerkt (transcriberen en coderen). Het voordeel daarvan was dat er meer interviews afgenomen konden worden, waardoor er meer data beschikbaar was voor meer onderbouwde conclusies. Desondanks is het ook belangrijk om af te spreken op welke manier de verwerking plaatsvond. Door het maken van een heldere codeboom en veel onderlinge communicatie is het goed gelukt om de informatie op een overzichtelijke manier te ordenen, zodat wij beiden hiervan optimaal gebruik konden maken.

## 7. Literatuurlijst

### 7.1 Wetenschappelijke bronnen

- Agnew, J. (2008). Borders on the mind: re-framing border thinking, *Ethics & Global Politics*, 1(4), 175–191.
- Allers, M. A. (2013). Decentralisatie en gemeentelijke opschaling. *Liberaal Reveil*, (2), 119-124.
- Allers, M.A. en Fraanje, M.J. (2011) Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit. In: Donders, J.H.M. en Kam, C.A. de (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.
- Allers, M. A., & Geertsema, B. (2012). Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling. *Me Judice*, 9.
- Allison, T. & Zelikow, P.D. (1999). *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Ansell, C. (2014). Collaborative governance. In: D. Levi-Faur (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance* (498-511). New York: Oxford University Press.
- Bahry, D., Kosolapov, M., Kozyreva, P. & Wilson, R.K. (2005). Ethnicity and trust: evidence from Russia, *American Political Science Review*, 99(4), 521-532.
- Benneworth, P., & Jongbloed, B. W. (2010). Who matters to universities? A stakeholder perspective on humanities, arts and social sciences valorisation. *Higher Education*, 59(5), 567-588.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
- Boogers, M., Mentink, M., & Ruizendaal, S. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen*. Enschede.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht: wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16(2), 5-14.
- Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L. & Munckhof, E. D. van den (2009). Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-49.
- Boor, W. P. (2008). Andere openbare lichamen?. *Gemeente-stem*, (131), 637-642.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Brunet-Jailly, E. (2005) Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective, *Geopolitics*, 10(4), 633-649.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (fourth edition). Oxford: Oxford University Press.
- Buuren, M. W. van, Edelenbos, J., Klijn, E. H., & Verkerk, J. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Boom Lemma uitgevers.
- Castenmiller, P & Herweijer, M. (2015). De Nederlandse Provincieën. In: Editor, Reynaart, H. (Eds.), *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015 - 2019* (pp. 87-101). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele. P. 87-88, 101.

- Cooke, P., & Morgan, K. (1994). Growth regions under duress: renewal strategies in Baden-Württemberg and Emilia Romagna. *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, 91-117.
- Clifford, N, French, S. & Valentine, V. (2010). Getting started in Geographical Research: how this book can help. In: Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (Eds.). *Key methods in geography* (pp. 3-15). Bodmin, Cornwall: MPG Book Groups.
- Davidson, D. A. (1992). *The evaluation of land resources*. Longman Scientific and Technical.
- Denters, S.A.H. (1996). Het succes van falend beleid. *Bestuurswetenschappen*, (6), pp. 439-455.
- Dewulf, A., & Termeer, C. J. A. M. (2011). Schaalvraagstukken in bestuurskundig onderzoek. *Bestuurskunde*, 4(20), 6-16.
- Duijvendak, M. (2008). Ligamenten van de staat? Over Regionale Identiteit En de Taaiheid van de Provincie. *BMGN-Low Countries Historical Review*, 123(3), 341-341.
- Epstein, G., Pittman, J., Alexander, S. M., Berdej, S., Dyck, T., Kreitmair, U., Rathwell, K.J., Villamayor-Tomas, S., Vogt, J. & Armitage, D. (2015). Institutional fit and the sustainability of social-ecological systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14, 34-40.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368-386.
- Ferket, J., Schultz, M., Twist, M van, Steen, M. van der. (2014). Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen*, (68)1, 58-69.
- Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen. Groningen.
- Geertsema, B. (2016). *The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation* (Dissertatie). Groningen: Ipskamp Drukkers B.V.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek*. Muiderberg: Coutinho.
- Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid.
- Hajnal, Z., & Trounstone, J. (2014). Identifying and understanding perceived inequities in local politics. *Political Research Quarterly*, 67(1), 56-70.
- Heisenberg, D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44(1), 65-90.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Kardaş, Ş. (2013). Turkey: A regional power facing a changing international system. *Turkish Studies*, 14(4), 637-660.
- Kjær, U., Hjelm, U., & Leth Olsen, A. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 structural reform. *Local government studies*, 36(4), 569-585.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(02), 238-258.

- Longhurst, R. (2016). Semi-structured interviews and Focus Groups. In: Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., & French, S. (Eds.). *Key methods in geography* (pp. 103-115). Bodmin, Cornwall: MPG Book Groups.
- Lusing, J. R. (2015). *De kloof: effecten van transparant welstandstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*. Universiteit Twente.
- Mackey, A., & Gass, S. M. (2012). *Second language research: Methodology and design*. New York: Routledge.
- Moisio, A. (2012). Introduction. In: Moisio, A. (Eds.), *Rethinking local government, Essays on municipal reform* (pp. 1-14). Helsinki: Edita Prima Oy.
- Nijs, T. de, & Beukers, E. (2002). *Geschiedenis van Holland* (Vol. 2). Uitgeverij Verloren.
- Noulas, A., Scellato, S., Lambiotte, R., Pontil, M., & Mascolo, C. (2012). A tale of many cities: universal patterns in human urban mobility. *PloS one*, 7(5), e37027.
- Paasi, A. (1991). Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. *Environment and planning A*, 23(2), 239-256.
- Paasi, A. (2009). The resurgence of the 'region' and 'regional identity': Theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of international studies*, 35(S1), 121-146.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1974). Organizational Decision Making as a Political Process; The Case of a University Budget. *Administrative Science Quarterly*, 19(2), pp. 135-151.
- Rausch, A. (2005). Municipal mergers in rural Japan. *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Discussion Paper 1. Geraadpleegd op 15 april 2017 via: <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Rausch.html>.
- Robbins, S.P. (1990). *Organization Theory: Structure Designs and Applications*. United States of America: Prentice-Hall, Inc.
- Robinson, O. C. (2014). Sampling in interview-based qualitative research: A theoretical and practical guide. *Qualitative Research in Psychology*, 11(1), 25-41.
- Sahlins, P. (1989). *Boundaries: The making of France and Spain in the Pyrenees*. Oakland: University of California Press.
- Schaap, L. (2012). Decentrale autonomie? *Rapportage ter Voorbereiding op het Onderzoek van de Raad van Europa naar de Staat van de Decentrale Autonomie in Nederland* (Tilburg: Tilburg University).
- Sohn, C. (2015). Navigating borders' multiplicity: the critical potential of assemblage. *Area*. 48(2), 183-189.
- Simon, H. A. (1985). Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. *American Political Science Review*, 79(2), 293-304.
- Stouffer, S. A. (1940). Intervening opportunities: a theory relating mobility and distance. *American sociological review*, 5(6), 845-867.
- Tatenhove, J. van, (2003). *Multi-level Governance and the 'institutional void': the interplay between frontstage and backstage politics*. In Workshop ECPR Conference, University of Edinburgh (Vol. 21).
- Tordoir, P. (2013). Geografische logica voor overheidsorganisatie. Daily urban systems als bestuurlijk perspectief. *Bestuurskunde*, (22)3, 32-41.

- Tsebelis, G. (1995). Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3): 289-325.
- Twist, M.J.W. van, M.S. Schulz, J. Ferket, J. Scherpenisse & Steen, M.A. van der (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*. Door: NSOB, Den Haag.
- Wallenburg, M. C., & Simon Raue, J. (2011). Conflict and its governance in horizontal cooperations of logistics service providers. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 41(4), 385-400.
- Winter, H. B., & Ridder, J. D. (2007). Interbestuurlijk vertrouwen: de onzichtbare bestuurlijke cohesie. In A. Korsten & P. de Goede (Eds.), *Bouwen aan vertrouwen. Diagnoses en remedies*, 245-258.
- Zimmer, O. (2003) Boundary mechanisms and symbolic resources: towards a process-oriented approach to national identity, *Nations and Nationalism*, 9(2), 173-193.
- Zimmerbauer, K., & Paasi, A. (2013). When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations. *Journal of Rural Studies*, 30, 31-40.

## 7.2 Websites en overige documenten

- Auteur onbekend. (1998, 20 november). Grensconflict om Loosdrecht. *De Trouw*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/home/grensconflict-om-loosdrecht~ab77218f/>.
- Auteur onbekend. (2010, 18 november). Raad Heumen: Mookse campagne onzuiver. *De Gelderlander*. Geraadpleegd op 20 april 2017 via: <http://www.gelderlander.nl/nijmegen/raad-heumen-mookse-campagne-niet-zuiver~a08b6a15/>.
- Beeckman, D. & Bie, R. van der,. (2005). Een eeuw gemeentelijke herindelingen. In: Centraal Bureau voor de Statistiek. (2005). *Bevolkingstrends, 2<sup>e</sup> kwartaal 2005* (pp.63-64). Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/6FAC0F87-D20E-400D-A665-A12B68C013E8/0/2005k2b15p63.pdf>.
- Bijlagenboek herindeling Vijfheerenlanden. (2016). Bijlagenboek. Geraadpleegd via: <https://www.vianen.nl/data/downloadables/1/0/5/3/161208-bijlagenboek-aangepast.pdf>.
- Boekema F.W.M. & Ravensteijn R.P.W. (2010). Mook en Middelaar, een bijzonder buitenbeentje, gezien vanuit regionaal perspectief: studie naar sociaal-economische verbindingen en toekomstkansen voor Mook en Middelaar. Geraadpleegd op 20 april 2017 via: [http://www.gennepnu.nl/fotostorage/2010/diversen/gemeente/20100914%20Mook\\_en\\_Middelaar\\_in\\_Regionaal\\_Perspectief%20Radboud%20universiteit.pdf](http://www.gennepnu.nl/fotostorage/2010/diversen/gemeente/20100914%20Mook_en_Middelaar_in_Regionaal_Perspectief%20Radboud%20universiteit.pdf).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). De invloed van gemeentelijke herindelingen op de regionale statistieken van het CBS. Geo-Info 2012-1.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>.

- Code Samen (2015). *Richting Vijfheerenlanden. Haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/12-07\\_bijlage\\_haalbaarheidsonderzoekvijfheerenlanden\\_rapportageonline.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/12-07_bijlage_haalbaarheidsonderzoekvijfheerenlanden_rapportageonline.pdf).
- Collegeakkoord VVD-CDA-D66-GroenLinks. (2015). *In Verbinding*. Utrecht.
- Commissie-Bovens (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Commissie-Geelhoed (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Commissie-De Grave. (2005). *Je gaat er over of niet. Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie*. Geraadpleegd via: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/\\_je\\_gaat\\_er\\_over\\_of\\_niet/document3/f=/vjbxku4t2oz2.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/_je_gaat_er_over_of_niet/document3/f=/vjbxku4t2oz2.pdf).
- Commissie-Koelma (1947). *Eindrapport commissie-Koelma*, Den Haag.
- Commissie-Lodders. (2008). *Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag.
- Commissie-Oosting. (2007). *Van specifiek naar generiek*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/10/08/rapport-commissie-oosting-van-specifiek-naar-generiek>.
- Commissie-Van Aartsen. (2007). *De eerste overheid. VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet. 's Gravenzande: Van Deventer*.
- Commissie-Van de Donk. (2017). *Van afvinken naar aanvonken. Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs*. Geraadpleegd via: [http://www.scienceguide.nl/media/1924458/epho-rapportage\\_oe.pdf](http://www.scienceguide.nl/media/1924458/epho-rapportage_oe.pdf).
- Ethiopian Central Statistical Agency (CSA). (2007). *National statistics abstract 2007. Section B: population*. Geraadpleegd op 7 april 2017 via: <http://www.csa.gov.et/index.php/national-statistics-abstract-2003-15/category/291-national-statistics-abstract-2007?download=593:population&start=10>.
- Gemeente Den Helder. (2014). *Aanzet klimaatagenda Den Helder*. Geraadpleegd via: <http://grondrr.nl/downloads/klimaatateliers-en-agendas/klimaatagenda-den-helder-v04-web.pdf>.
- Gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam. (2015). *Brief betreffende: "verzoek starten Arhi-procedure"*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/12-02\\_bijlage\\_verzoek\\_zederik\\_vianen\\_en\\_leerdam\\_starten\\_arhi-procedure.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/12-02_bijlage_verzoek_zederik_vianen_en_leerdam_starten_arhi-procedure.pdf).
- Gijzel, R. van (2010, 13 september). *Mook op aansluitkoers Gelderland. Omroep Gelderland*. Geraadpleegd op 20 april 2017 via: <http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/709871/Mook-op-aansluitkoers-Gelderland>.
- Gemeentewet. (Geldend vanaf 1 januari 2017). Artikel 122. Geraadpleegd op 6 maart 2017 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01>.
- Groeneweg, W.G., Houtman, M., Bos, G., Wieringa, W., Heeren, S. van & Koetsenruijter, J. (2015). *Brief betreffende: Verzoek starten arhi-procedure*. Door: Gemeente Zederik, Gemeente Vianen en Gemeente Leerdam. Aan: Provincie Utrecht & Provincie Zuid-Holland.
- Grondwet. (Geldend van 15 juli 2008). Artikel 10 en artikel 12; artikel 124 lid 1. Geraadpleegd op 6 maart 2017 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>.

- Interprovinciaal Overleg. (2010). *Profiel Provincies: een eigentijds profiel*. Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg. (2017). *De zeven kerntaken van de provincies*. Geraadpleegd via: <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies#duurzame>
- Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (IPC). (2016). *Brief betreffende: "Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden"*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/ipc\\_brief\\_aan\\_minister\\_van\\_bzk\\_d\\_d\\_6\\_juli\\_2016.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/ipc_brief_aan_minister_van_bzk_d_d_6_juli_2016.pdf).
- Kortmann, T. (2015, 24 juli). *Decentraal wat kan... en echt alleen centraal wat moet?* Geraadpleegd via: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/decentraal-wat-kanen-echt-alleen-centraal-wat-moet/>.
- Meijer, R. (2013, 14 maart). *Plasterk laat rigide plannen voor fusies gemeenten los*. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: <http://www.volkskrant.nl/politiek/plasterk-laait-rigide-plannen-voor-fusies-gemeenten-los~a3408873/>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2000a). *Memorie van toelichting. Kamerstuknummer 27255-5. Betreffende het wetsvoorstel "Samenvoeging van de gemeenten 's-Graveland, Nederhorst den Berg en Loosdrecht, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Noord-Holland en Utrecht"*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2000b). *Nota naar aanleiding van het verslag. Kamerstuknummer 27255-5. Betreffende het wetsvoorstel "Samenvoeging van de gemeenten 's-Graveland, Nederhorst den Berg en Loosdrecht, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Noord-Holland en Utrecht"*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2000c). *Brief betreffende de reactie op het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de vorming van veiligheidsregio's. Kamerstuknummer: 26800-VII-37*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2001). *Nota naar aanleiding van het verslag. Kamerstuknummer 27255-253a. Betreffende het wetsvoorstel "Samenvoeging van de gemeenten 's-Graveland, Nederhorst den Berg en Loosdrecht, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Noord-Holland en Utrecht"*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2008). *Handvatten voor gemeentelijke herindeling*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnota-s/2013/05/28/beleidskader-gemeentelijke-herindeling/beleidskader-gemeentelijke-herindeling.pdf>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2016). *Brief betreffende: "procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden"*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/brief\\_bzk\\_procesinterventie\\_herdindelingsprocedure\\_vijfh-eerenlanden.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/brief_bzk_procesinterventie_herdindelingsprocedure_vijfh-eerenlanden.pdf).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Memorie van toelichting. Kamerstuk 33962-3*.

Geraadpleegd via: [http://www.omgevingswet.nl/site1/wp-content/uploads/kst-33962\\_nr3\\_MvT\\_-Omgevingswet.pdf](http://www.omgevingswet.nl/site1/wp-content/uploads/kst-33962_nr3_MvT_-Omgevingswet.pdf).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). (2017). *Brief betreffende: Indeling Vijfheerenlanden*.

Mudde, L. (2013, 24 mei) Mook en Middelaar: Limburgs zijn, maar Gelders denken. *VNG Magazine*. Geraadpleegd op 20 april 2017 via: <http://www.vngmagazine.nl/archief/14456/mook-en-middelaar-limburgs-zijn-maar-gelders-denken>.

OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Publishing.

OCW, IPO & VNG (2012). *Algemeen kader Interbestuurlijke verhoudingen Cultuur OCW, IPO en VNG*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2012/05/21/algemeen-kader-interbestuurlijke-verhoudingen-cultuur-ocw-ipo-en-vng/algemeen-kader-interbestuurlijke-verhoudingen-cultuur-ocw-ipo-en-vng.pdf>.

Ontwerpwet Reorganisatie binnenlands bestuur (1976). TK 1976-1977. Kamerstuknummer 14322-2.

Pelgrim, C. (2016, 9 februari). Gemeente opheffen bij hamerslag? Dat kan niet. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/09/gemeente-opheffen-bij-hamerslag-dat-kan-niet-1588883-a57766>.

Plasterk, R.H.A. (2015). Beschouwing inzake hoofdstuk 7 van de Grondwet. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/04/17/beschouwing-inzake-hoofdstuk-7-van-de-grondwet>.

Provinciale Staten (2016, 5 februari). Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 1 februari 2016, nummer 8177AF0E, tot instelling van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden. *Provinciaal blad*, nr. 662. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/besluit\\_provinciale\\_staten\\_utrecht\\_1\\_februari\\_2016\\_nummer8177af0e\\_instelling\\_interprovinciale\\_commis.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/300407/besluit_provinciale_staten_utrecht_1_februari_2016_nummer8177af0e_instelling_interprovinciale_commis.pdf).

Provincie Gelderland. (2014). *Gelderse bestuurscan: Mook en Middelaar*. Geraadpleegd op 20 april 2017 via: [https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/bestuursscans\\_regiorapporten/Bestuurscan\\_Mook\\_en\\_Middelaar.pdf](https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/bestuursscans_regiorapporten/Bestuurscan_Mook_en_Middelaar.pdf).

Provincie Noord-Holland (2017). *Gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd op 29 mei 2017 via: [https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Regionale\\_bestuurskracht/Gemeentelijke\\_herindeling](https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Regionale_bestuurskracht/Gemeentelijke_herindeling).

Provincie Utrecht (2016). *Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/library/681/herindelingsontwerp\\_vijfheerenlanden\\_2016.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/library/681/herindelingsontwerp_vijfheerenlanden_2016.pdf).

Provincie Utrecht. (2017). *Herindelingsadvies Vijfheerenlanden. Met betrekking tot de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik*.

Provincie Zuid-Holland (2016a). *Brief betreffende "Afronding open overleg bestuurlijke toekomst Hoeksche Waard in kader van Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)*. Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (2016b). *Pleitnota betreffende: Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden*. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/304871/2016-07-06\\_brief\\_pzh\\_aan\\_de\\_minister\\_inzake\\_herindelingsprocedure\\_vijfheerenlanden.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/304871/2016-07-06_brief_pzh_aan_de_minister_inzake_herindelingsprocedure_vijfheerenlanden.pdf).

Provinciewet. (Geldend vanaf 1 januari 2017). Artikel 119. Geraadpleegd op 6 maart 2017 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005645/2017-01-01>.



- Raad van State. (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: OBT bv.
- Regeerakkoord, VVD-PvdA. (2012). *Bruggen slaan*. Den Haag.
- Rijksoverheid. (2017). *Geert Jansen benoemd tot adviseur Vijfheerenlanden*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/06/01/geert-jansen-benoemd-tot-adviseur-vijfheerenlanden>.
- Rijksoverheid, IPO & VNG. (2004). *Code interbestuurlijke verhoudingen*. Geraadpleegd via: [http://www.ipo.nl/files/3613/5549/9368/code\\_interbestuurlijke\\_verhoudingen\\_041110.pdf](http://www.ipo.nl/files/3613/5549/9368/code_interbestuurlijke_verhoudingen_041110.pdf).
- Rijksoverheid, IPO & VNG. (2017). *Code interbestuurlijke verhoudingen*. Geraadpleegd via: [http://www.ipo.nl/index.php/download\\_file/force/2886/159/](http://www.ipo.nl/index.php/download_file/force/2886/159/).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2001). *Stemmingen van 15 februari 2001*. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012). *Stenogram van het plenaire debat op 19 december 2012: Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dossier: 33400-VII*. Geraadpleegd via: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=76502d68-a589-4be1-9911-6d91e893d387&title=Begroting%20Binnenlandse%20Zaken%20%2833400-VII%29%20rest.doc>.
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2016). *Zienswijze herindelingsontwerp*. Dordrecht.
- Veldhuis, P. (2014, 10 oktober). *Wenkend alternatief: de provincie 'light'*. *Binnenlands bestuur*. Geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/wenkend-alternatief-de-provincie-light.9454036.lynkx>.
- Verhagen, J. (2012, 14 september). *Decentraal wat kan, centraal wat moet*. *Binnenlands bestuur*. Geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/opinie/columns/decentraal-wat-kan-centraal-wat-moet.8501669.lynkx>.
- Weert, C. van der (2015). *Afwegingskader voor investeringen of projecten*. Door: Accent Organisatie Advies.
- Werkgroep-Alders (2005). *Interbestuurlijk toezicht herijkt. Toe aan een nieuw zicht op overheden*. Geraadpleegd via: <https://www.videnet.nl/download/?id=3863607>.
- Wet algemene regels herindeling. (Geldend vanaf 29 november 2014). Artikel 3. Geraadpleegd op 13 april 2017 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2014-11-29>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995). *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zwol, R. van (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. *Studiegroep openbaar bestuur*. Geraadpleegd op 24 april 2017 via: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=59880592-b078-4a10-984a-5efc025f9817&title=Rapport%20van%20Studiegroep%20Openbaar%20Bestuur%20over%20het%20functioneren%20van%20het%20openbaar%20bestuur%20in%20Nederland.pdf>.

## 8. Bijlagen

### Bijlage I: Script semigestructureerd interview

#### Introductie

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek
  - o Interprovinciale herindelingen in z'n algemeenheid
  - o Maarten: rol provincie
  - o Tobias: zoeken naar afwegingskader (inhoudelijke criteria, rollen actoren)
  - o Gezamenlijk: casus Vijfheerenlanden
  - o We mikken op uiterlijk een uur
- Vragen kunnen prikkelend zijn
- We zitten strak in de tijd
- Interview opnemen

#### Gedeelte Maarten

##### *Inleidend gedeelte*

- Hoe gaat uw organisatie om met herindelingen?
- Wat is de opstelling van uw organisatie geweest bij eerdere interprovinciale herindelingen?
- Hoe vindt u, in algemene zin, hoe die processen verlopen?

##### *Rol provincie bij processen #1*

- Wat vindt u van de rol die provincies nu hebben bij herindelingen in het algemeen?
- Wat vindt u van de rol van de provincie bij herindelingen over de provinciegrens heen?
- Hoe beoordeelt u de opstelling van beide provincies, in eerste instantie gezamenlijk en in tweede instantie los, in het specifieke proces van Vijfheerenlanden?
- Welk vorm van argumentatie is voor u het zwaarwegendst? De keuze van de gemeenten of de regionale benadering van ZH? Vooruitlopend op de definitieve procedure? Heeft het ministerie met de procesinterventie niet voorgesorteerd op mogelijke uitkomst?
- Moet het ministerie niet meer de rol van scheidsrechter op zich nemen?

##### *Rol van provincie bij processen #2*

- Hoe vullen de provincies wat u betreft de rol van kwaliteitsbewaker in het lokaal bestuur in?
- Hoe vullen de provincies wat u betreft de rol van procestrekker als kwaliteitsbewaker in het lokaal bestuur?

##### *Hoe kan het proces*

- De onenigheid tussen provincies is niet goed voor het fusieproces (toch?) Hoe kan de rol van de provincie verbeterd worden? Bemoedigt dat de keuze?
- Hoe kan de procedure volgens u verbeterd worden? *Provincie eruit, Rijk een provincie laten kiezen, gemeenten een provincie laten kiezen?*
- Primaat bij Rijk of gemeente leggen? (Wetswijziging voor nodig)

## **Gedeelte Tobias**

### Rol in besluitvorming en belangen

*Deelvraag: Wie zijn de formele besluitvormers en belangrijkste informele besluitvormers bij het wijzigen van de provinciegrens ten gevolge van de herindeling Vijfheerenlanden en welke belangen hebben deze spelers?*

#### *Interviewvragen:*

- Welke partijen kunnen noodzakelijke stappen in het proces vetoën/serieus vertragen?
- Wat is de rol van uw organisatie in het proces?
- Welke belangen van uw organisatie moet ik meenemen bij het opstellen van het afwegingskader?
  - *Financiële consequenties?*
  - *Inspraak op beslissing?*
  - *Bestuurlijke positie?*
  - *Maatschappelijk belang?*

### Wenselijke rol besluitvormers

*Deelvraag: Welke rollen zijn wenselijk voor deze besluitvormers bij de besluitvorming over de wijziging van de provinciegrens?*

#### *Interviewvragen:*

Welke rol vindt u dat de volgende actoren zouden moeten hebben bij de besluitvorming over de provinciegrens?

En waarom?

Verschilt deze rol per fase van het proces?

- Gemeente
- Provincie
- Rijk
- Diensten

(Is optimale samenwerking tussen bovengenoemde actoren mogelijk?)

### Criteria

*Deelvraag: Welke criteria zijn relevant bij de besluitvorming met betrekking tot de wijziging van de provinciegrens?*

#### *Interviewvragen:*

Welke inhoudelijke criteria zouden een rol moeten spelen bij het opstellen van een afwegingskader?

Toetsing:

- *Sociaal*
  - *Mobiliteit*
  - *Emotionele gebondenheid*
    - *Veronderstelde historische eenheid*
    - *Overeenkomstige symbolen*
    - *Gedeeld verleden in plattelandssamenleving*
- *Economisch*
  - *mobiliteit*
- *Bestuurlijk*
  - *Vertrouwen samenwerkingsverband*
  - *Overeenkomsten prioriteiten provincie*

Overig:

- Fysische kenmerken?
- Congruente grenzen?
- Voorkeur gemeenteraden?/Referendum?
- Complexiteit van ontvlechting

**Afsluiting**

- Dank voor het gesprek
- Scripties achteraf toesturen?

## Bijlage II: Codeboom

Codering	Toelichting
belangen van de organisatie	de belangen van de organisatie kunnen meespelen in de wijze waarop organisaties acteren. Deze belangen hoeven niet per se gelijk te zijn met het algemeen belang
bestaansrecht	belangen van de organisatie kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met een discussie over bestaansrecht
criteria	criteria om te komen tot een provinciekeuze
<ul style="list-style-type: none"> <li>• bestuurlijke oriëntatie</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ bestuurlijke stijl</li> </ul>	de stijl van besturen binnen een bepaalde provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ congruentie</li> </ul>	congruentie van de grenzen van bestaande regio's
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ financiën</li> </ul>	financiële redenen om voor een provincie te kiezen, bijvoorbeeld uittredingskosten
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ grenzen gemeenschappelijke regeling vasthouden</li> </ul>	zie ook congruentie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ invloed</li> </ul>	de mate van invloed van de gemeente in de (nieuwe) provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ nabijheid van bestuur</li> </ul>	gevoelsmatige en daadwerkelijke (aantal kilometers) dat een bestuur verwijderd is
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ politiek</li> </ul>	politieke redenen om voor een provincie te kiezen
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ regionale belangen</li> </ul>	belangen van de regio of de belangen van een gemeente in de regio
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ waterveiligheid</li> </ul>	belangen ten aanzien van bijvoorbeeld een waterschap en dijkringen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• geografische of fysische kenmerken</li> </ul>	ligging van de gemeente in de nieuwe provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• praktische kenmerken</li> </ul>	nabijheid van voorzieningen als ziekenhuizen e.d., die niet per se met de provincie te maken hebben
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sociale oriëntatie</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ draagvlak</li> </ul>	voorkeur van bewoners voor de een of andere provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ historie</li> </ul>	historische verbondenheid van een gebied met een provincie of een streek in de provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ identiteit en cultuur</li> </ul>	identiteit van inwoners en cultuur in een bepaald gebied, zoals verbonden met de provincie
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ referendum</li> </ul>	nut, noodzaak en gewenstheid van het houden van een referendum over de provinciekeuze
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ verbondenheid en emotie</li> </ul>	nog gevoelsmatiger dan identiteit en cultuur,

	daarmee ook nog ingewikkelder om dit helder te krijgen
<ul style="list-style-type: none"> <li>overige criteria (bijvoorbeeld zelfgenoemd)</li> </ul>	andere mogelijke belangen. In dit verband werden genoemd: landbouw, buslijnen, ondernemersverenigingen, woningbouw, arbeidsmarkt, recreatie, pendelbewegingen...
herindeling opleggen of niet	is het goed/slecht dat een herindeling van bovenaf wordt opgelegd?
belangrijkheid provinciegrens	de mate waarin de provinciegrens als belangrijk ervaren wordt
Argumentatie	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten provinciekeuze algemeen</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten tegen Utrecht</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten tegen Zuid-Holland</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten voor herindeling</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten voor Utrecht</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>argumenten voor Zuid-Holland</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>discussie belangrijkheid gemeenschappelijke regelingen</li> </ul>	
beleid	
<ul style="list-style-type: none"> <li>beleidsopvatting herindeling</li> </ul>	hoe wordt aangekeken naar een herindeling?
<ul style="list-style-type: none"> <li>speciale aandacht interprovinciale herindeling</li> </ul>	is er sprake van speciale aandacht voor een herindeling
procesoptimalisatie	
<ul style="list-style-type: none"> <li>belang afwegingskader</li> </ul>	het belang van een afwegingskader bij het maken van een provinciekeuze
<ul style="list-style-type: none"> <li>belang en waarde IPC</li> </ul>	waarde die gehecht wordt aan een IPC
<ul style="list-style-type: none"> <li>gemeente niet aan zet</li> </ul>	in dit scenario hebben de gemeenten geen taak bij het vaststellen van de provinciekeuze, dat is voorbehouden aan provincies en Rijk
<ul style="list-style-type: none"> <li> huidig proces</li> </ul>	meningen en ervaringen met het huidige proces
<ul style="list-style-type: none"> <li>optie gemeenten sturen herindelingsadvies</li> </ul>	dit is feitelijk het proces van onderop, maar met dien verstande dat de gemeente ook de knoop doorhakt ten aanzien van de provinciekeuze
<ul style="list-style-type: none"> <li>optie Rijk maakt een beslissing</li> </ul>	in dit scenario maakt het Rijk (Binnenlandse Zaken en daarna de Staten-Generaal) de afweging in welke provincie de nieuwe gemeente komt te liggen
<ul style="list-style-type: none"> <li>relaties tussen overheden</li> </ul>	relaties tussen andere overheden in het huidige of het voorgestelde proces
<ul style="list-style-type: none"> <li>rol Veiligheidsregio</li> </ul>	de Veiligheidsregio bleek een belangrijke factor te zijn in dit proces. Hoe speelt dat mee?
quotes	
redenen om gemeenten 'vast' te houden	redenen die provincies of andere organisaties

	hebben om veel gemeenten binnen de grenzen te hebben
rol provincie bij herindelingen	algemene uitspraken over de rol van provincies bij herindelingen

### Bijlage III: Respondentenlijst interviews

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum interview</b>	<b>Locatie interview</b>
Bos (Peter)	Directeur Veiligheidsregio Utrecht	22 mei 2017	Utrecht
Brouwer (Rick)	Beleidsmedewerker Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	20 april 2017	Den Haag
Bruinsma (Tjerk)	Burgemeester Leerdam	9 mei 2017	Leerdam
Dijk, Van (Wim)	Gemeenteraadslid Zederik (VHL, oppositie, voor Zuid-Holland)	10 mei 2017	Zederik
Groeneweg (Wim)	Burgemeester Vianen en voorzitter stuurgroep Vijfheerenlanden	1 mei 2017	Vianen
Groot, De (Arie)	Gemeenteraadslid Vianen (D66, oppositie, voor Utrecht)	1 mei 2017	Vianen
Guldemonnd (Paul)	Beleidsmedewerker Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	20 april 2017	Den Haag
Huberts (Leon)	Gemeentesecretaris Leerdam	9 mei 2017	Leerdam
Koetsenruijter (Joop)	Gemeentesecretaris Zederik	10 mei 2017	Zederik
Leest, Van der (Andre)	Gemeenteraadslid Leerdam (VVD, oppositie, voor Utrecht)	9 mei 2017	Leerdam
Leun, Van der (Hanneke)	Gemeenteraadslid Zederik (VVD, coalitie, voor Utrecht)	10 mei 2017	Zederik
Oolbekkink (Gerard)	Strategisch adviseur provincie Utrecht	4 mei 2017	Utrecht
Palstra (Ruurd)	Beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Gemeenten	18 mei 2017	Den Haag
Post (Carlo)	Directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	19 mei 2017	Telefonisch
Priëlle, De (Marcel)	Beleidsmedewerker Zuid-Holland	8 mei 2017	Den Haag
Scheringa (Jan)	Gemeenteraadslid Vianen (CDA, coalitie, voor Utrecht)	3 mei 2017	Vianen
Sinnige (Yolanthe)	Beleidsmedewerker Interprovinciaal Overleg	25 april 2017	Den Haag
Veenings (Tim)	Beleidsmedewerker Veiligheid & Justitie	18 mei 2017	Den Haag
Versteeg (Hans)	Beleidsmedewerker provincie Utrecht	4 mei 2017	Utrecht
Visser, De (Mattheo)	Gemeenteraadslid Leerdam (SGP, coalitie, voor Zuid-Holland)	9 mei 2017	Leerdam