
Grensoverschrijdende gemeenten

Een onderzoek naar de gewenste rol van provincies en een betere procedure bij gemeentelijke herindelingen over de provinciegrens heen

Maarten Glorie BSc

Masterscriptie

Auteur

Maarten Glorie BSc

Studentnummer

5962285

Instelling

Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Opleiding

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Afstudeerrichting

Master Bestuur en Beleid

Begeleider

dr. Harmen Binnema

Tweede lezer

dr. Ank Michels

Opdrachtgever

Provincie Utrecht

Datum

Juli 2017

Plaats

Utrecht

Samenvatting

De gemeenten Leerdam (Zuid-Holland), Vianen (Utrecht) en Zederik (Zuid-Holland) willen met elkaar fuseren tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De belangrijkste reden dit te doen was om de bestuurskracht te vergroten. Op zich doen de gemeenten het nu nog goed als het gaat om het uitvoeren van de taken in bijvoorbeeld het sociaal domein, maar op de (middel)lange termijn bestaan er zorgen. Dat is de voornaamste reden geweest om tot samenvoeging over te gaan: samen kunnen de taken namelijk kwalitatief hoogwaardiger worden uitgevoerd.

Vanuit de gemeenten is er groot enthousiasme over de herindelingen: de raden stemden met grote meerderheden in (in Leerdam zelfs unaniem) en ook in de colleges is er enthousiasme. Onder de bevolking van de drie gemeenten was er nauwelijks een wanklank te bespeuren.

Het enige wat de gemeenten nog scheidde, was de provinciegrens. De huidige procedure schrijft voor dat de provincies die het aangaan een commissie inrichten waarin het herindelingsproces voeren: gemeenten zijn hierbij minder procesvoerend dan bij een herindeling van onderop binnen de provinciegrenzen.

Omdat de provincies een grote mate van beleidsvrijheid hebben over de vraag hoe gemeentelijke herindelingen in de provincie worden uitgevoerd, kan het heel goed zijn dat de provincies in kwestie verschillende visies hebben op een herindeling. Zo ook tussen Utrecht en Zuid-Holland. De provincie Utrecht vond het (bestuurlijk) draagvlak het belangrijkste: twee van de drie raden spraken hun voorkeur uit voor aansluiting van de nieuwe gemeente bij Utrecht en ook een meerderheid van het totaal aantal raadsleden koos voor Utrecht. Voor Zuid-Holland stond echter het regionaal belang centraal: wat blijft er nog over van de Alblasserwaard (Gorinchem, Giessenlanden en Molenwaard) en zijn de uittredingskosten uit de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (lopend van de Hoeksche Waard naar Dordrecht tot aan Leerdam) niet te hoog?

De aangedragen argumenten zijn niet met elkaar te rijmen en de discussie wordt eigenlijk op verschillende niveaus gevoerd. Het is hierom niet verwonderlijk dat Utrecht en Zuid-Holland niet tot een gemeenschappelijk standpunt konden komen voor wat betreft de provinciekeuze. De minister van Binnenlandse Zaken werd verzocht om een interventie. Die interventie kwam er, de procesvoerende rol werd namelijk bij de provincie Utrecht gelegd. Dit was geen inhoudelijk oordeel, dat wenste de minister niet te geven. Nu heeft Utrecht een herindelingsontwerp en -advies gemaakt. Op het ontwerp werd door Zuid-Holland een harde zienswijze ingediend. De provincie Zuid-Holland zal vermoedelijk een stevige lobby starten bij Kamerleden om de nieuwe gemeente alsnog onder Zuid-Holland te laten vallen. De conclusie is nu dat er nog steeds

onenigheid is en dat de definitieve keuze nog niet gemaakt is, al pleit het herindelingsadvies voor aansluiting bij Utrecht.

In dit onderzoek doe ik aanbevelingen om dit proces te verbeteren, de verwachting is namelijk dat er de komende jaren vaker over de provinciegrens heen wordt gefuseerd. Gemeenten worden namelijk steeds groter, zowel qua oppervlakte als qua inwoneraantal. Een logisch gevolg is dan dat men de provinciegrens ook vaker gaat oversteken.

Dit proces kan verbeterd worden door meer oog te hebben voor de belangen van de gemeenten in de interprovinciale commissie. De interprovinciale commissie heeft namelijk wel degelijk nut: het is nuttig als er in de regio wordt gekeken naar de bovengemeentelijke belangen en de belangen van de achterblijvende gemeenten. De provincie is bij uitstek in staat om een dergelijke toets uit te kunnen voeren. In de IPC moeten de wensen van de betrokken gemeenten veel nadrukkelijker mee worden genomen in de besluitvorming: gemeenten moeten namelijk in hun keuze ook rekening houden met het speelveld en zouden idealiter over hun eigen toekomst moeten kunnen beslissen.

Het beste is dus als de IPC er uit komt, dan wordt het inhoudelijke oordeel op een zo laag mogelijk oordeel geveld, ook al hebben de Tweede en Eerste Kamer in elk geval het laatste woord. Mocht de IPC er, door wisselende meningen tussen de provincies, niet uit kunnen komen, dan zou een actievere rol van de minister gewenst zijn. In plaats van een procedurele interventie zou, in het geval van een impasse, een inhoudelijk oordeel van het Rijk gevraagd worden. Dit is in lijn met het beleidskader van 'gewone' herindelingen, omdat de provincie bij zeer langdurige procedures ook het proces van gemeenten mag overnemen. Deze afspraak zou bij de provincies ook zorgen voor een noodzaak om er zo spoedig mogelijk uit te komen. Zeker als het in het belang van de gemeentes is om samen verder te gaan, dan mag een discussie over de provinciekeuze niet in de weg staan.

Voor deze scriptie is gebruik gemaakt van data verkregen uit (beleids)documenten en uit interviews met betrokkenen. Deze gegevens zijn gebruikt om iets te kunnen zeggen over nut- en noodzaak van de herindeling in het gebied, de wijze waarop de provincies hun rol hebben ingevuld en om de rol van de provincie te evalueren. Ten slotte is er gekeken naar verbeterpunten om de provincie haar rol op het best te laten invullen, als ook de beste wijze waarop de procedure kan worden ingericht.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt dan mijn afstudeerscriptie van de Master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Ik ben geen bergbeklimmer, of sporter in het algemeen, maar de masterscriptie is de hoogste berg die ik tot nu toe beklommen heb. Tijdens het klimmen heb je soms geen idee wanneer de top in zicht is, zeker in het begin heb je totaal geen zicht op de top. Tegen het einde ga je harder lopen: de temperaturen nemen toe en je weet: de zomer komt eraan en ook de deadline komt nu echt in zicht.

Het niet hebben van zicht op de afloop van het proces, is iets wat ook de fusie van Leerdam, Vianen en Zederik kenmerkt. De gemeenten hebben alles gedaan wat ze konden, maar nu is het *out of their hands*. De onzekerheid nu en de strijd die eraan vooraf is gegaan, is voor de betrokkenen natuurlijk minder plezierig, maar als 'toeschouwer' heb ik mij kunnen verbazen en vermaken. De openheid die alle betrokkenen gaven, heeft hier zeker aan bijgedragen.

Ik heb, samen met collega c.q. klasgenoot Tobias Grond, flink wat kilometers afgelegd: van Utrecht naar Vianen, Leerdam, Meerkerk en Den Haag. Het verkennen van de gebieden en het spreken van de direct betrokkenen was misschien nog wel het leukst om te doen. Los van het horen van mooie inzichten over de herindeling en de provinciekeuze, was het 'toeristische' element: je komt nog eens ergens. Vooral het terrasje aan de Linge in Leerdam, waar Tobias en ik hard hebben gewerkt aan het uitwerken van een interview, zal niet snel als werkplek overtroffen worden.

Langs deze weg wil ik een aantal mensen met naam- en toenaam bedanken. Allereerst medestudenten Tobias Grond en Jorine Koenders, zij hebben mijn stukken steeds gelezen en voorzien van commentaar waar ik verder mee kon. De samenwerking met Tobias op het provinciehuis en tijdens het onderzoek doen, heb ik enorm gewaardeerd. Begeleider Harmen Binnema vanuit de universiteit wil ik enorm bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen. Ondanks de grote hoeveelheid werk, heb ik nooit het idee gehad dat het niet zou lukken.

Vanuit de provincie ben ik op alle mogelijke manieren geholpen en ondersteund. Stagebegeleiders Hans Versteeg en Gerard Oolbekkink van de Provincie Utrecht hebben zo ongeveer elke aanzet, opzet, tussenstuk, concept en eindstuk gelezen en voorzien van kritisch, maar opbouwend commentaar. Dankzij die inspanning en het meedenken in ongeveer elke fase is de scriptie geworden wat het nu is. Dit klinkt misschien alsof ze op elk moment over mijn schouder meekeken, maar dat is juist niet het geval. In geen enkele fase heb ik bemoeienis gevoeld in de zin dat de visie van deze provincie moest

worden 'doorgedrukt'. Mij is alle ruimte gegeven om te schrijven wat ik zelf wilde. Die vrijheid is van belang om een goed en onafhankelijk onderzoek neer te zetten.

Naast de met-naam-en-toenaam-genoemden wil ik ook nog alle geïnterviewden bedanken. Zonder hen zou dit onderzoek geen waarde hebben gehad. Hun inzichten en inkijkjes hebben dit onderzoek gemaakt tot wat het nu is. Daarnaast wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken. Mijn moeder Annemieke in het bijzonder, zij las soms mee en lette daarbij op taal en formulering. Dat zorgde soms voor heel veel op- en aanmerkingen in de kantlijn. Dank daarvoor!

Met andere klasgenoten (de 'keters') en vrienden heb ik juist zo min mogelijk over het scriptietraject gesproken, om zo niet alleen maar met mijn scriptie bezig te zijn. Toch gebeurde het soms dat er toch iets over mijn scriptie doordrong, dus bij dezen: sorry voor mijn gezeur over transcriberen en sorry voor al het geklaag over 'mijn zware leven'. Allemaal onwijs bedankt voor de steun en de afleiding, die soms wel echt even noodzakelijk was.

Rest mij niets anders dan u veel leesplezier (en ook, gezien het aantal pagina's, leesgeluk) toe te wensen bij het lezen van mijn scriptie!

Castricum, juni 2017

Maarten Glorie BSc

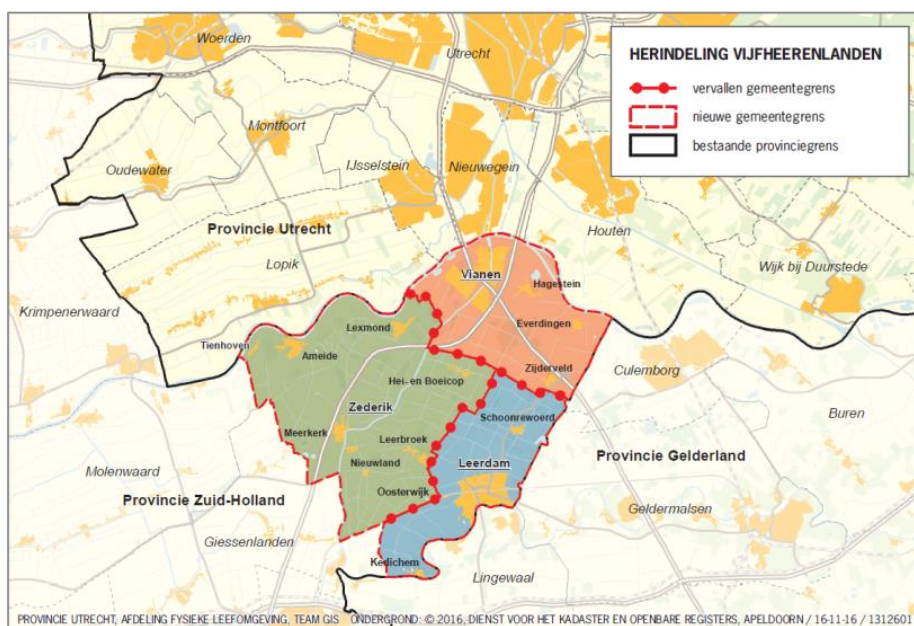
Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1. Initiatief en rol	9
1.2. Belang van onderzoek	9
1.3. Hoofd- en deelvragen	11
1.4. Leeswijzer	13
2. Huidig beleid en huidige procedure	15
2.1. Herindeling of grenscorrectie?	15
2.2. Huidig beleid	15
2.3. Huidige procedure	16
2.4. Mogelijke spanningen en ruimte voor verbeteringen	18
3. Herindelingen beschouwd: bestuurskundig en internationaal	20
3.1. Korte inleiding op een herindeling	21
3.2. Internationaal	27
3.3. Conclusie	31
4. Interbestuurlijke verhoudingen in Nederland	34
4.1. Geschiedenis	34
4.2. Revolutie en verandering	34
4.3. Restauratie en voortzetting	35
4.4. Debat over de toekomst van de provincie	35
4.5. Taken van provincie en gemeente	37
4.6. Gelijkwaardig, maar niet gelijk	39
4.7. Conclusie	41
5. Toelichting op onderzoeksmethoden	43
5.1. Kwalitatief onderzoek	43
5.2. Documentanalyse	44
5.3. Interviews en respondenten	45
5.4. Evalueren van het gevoerde beleid	48
5.5. Validiteit en betrouwbaarheid	49
6. Zoveel provincies, zoveel beleid	52
6.1. Coalitieakkoorden als startpunt	52
6.2. Ander beleid	54
6.3. Politiek	58
6.4. Concluderend	58
7. Bestuurskracht doorslaggevend voor Vijfheerenlanden	60
7.1. Oorsprong herindeling	60
7.2. Bestuurskracht	62

7.3.	Bestuurlijk draagvlak	63
7.4.	Draagvlak onder de bevolking	64
7.5.	Concluderend	65
8.	Rol van provincies verandert tijdens proces	67
8.1.	Formele rol	67
8.2.	Interprovinciale Commissie	68
8.3.	Utrecht krijgt initiatief	71
8.4.	Rol van Zuid-Holland verandert.....	73
8.5.	Concluderend	74
9.	Wat vinden de gemeenten eigenlijk?.....	75
9.1.	Behandeling van gemeenten door provincie	75
9.2.	Hoe beoordelen de gemeenten de opstelling van de provincies?	78
9.3.	Hoe kijken de gemeenten naar de procedure?	79
9.4.	Concluderend	81
10.	Conclusies en aanbevelingen	82
10.1.	Gewenste situatie.....	83
10.2.	Primaat	83
10.3.	Belang procesafspraken	84
10.4.	Impasse	85
10.5.	Rollen voor de provincie	86
10.6.	Concrete aanbevelingen.....	87
10.7.	Beantwoording hoofdvraag.....	90
11.	Discussie en reflectie	92
12.	Literatuurlijst.....	94
Bijlage I:	Lijst van meest recente en aangekondigde herindelingen in Nederland	101
	Lijst met herindelingen.....	101
	Overzicht van het aantal gemeenten in Nederland:	103
Bijlage II:	Script semigestructureerd interview	104
Bijlage III:	Lijst met interviews en geïnterviewden	107
Bijlage IV:	Coderingsschema interviews	108

1. Inleiding

De gemeenten Vianen (Utrecht), Zederik en Leerdam (beide Zuid-Holland) willen in 2019 samen de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden vormen. Gedrieën zouden ze de uitdagingen in het lokaal bestuur beter aan kunnen: zo zou de kwaliteit omhoog gaan van de dienstverlening aan de inwoners en zou ook de bestuurlijke



Figuur 1: Kaart van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De rode stippellijn (ruwweg tussen Tienhoven en Kedichem) zou de nieuwe provinciegrens worden (bron: Provincie Utrecht, 2016b)

kwaliteit verbeterd worden (Colleges van B&W van Leerdam, Vianen en Zederik, 2015).

Herindelingen vinden elk jaar plaats, maar in dit geval wordt er over een provinciegrens heen gefuseerd. Dat maakt dit geval vrij uniek. In de laatste vijftien jaar is dat alleen gebeurd met de fusie van het Utrechtse Loosdrecht met het Noord-Hollandse 's-Graveland en Nederhorst den Berg tot de nieuwe Noord-Hollandse gemeente Wijdemeren. Momenteel bestaan er geen andere plannen om over provinciegrenzen heen te fuseren en ook in de laatste vijf jaar is het niet voorgekomen (zie Bijlage I). In 2010 zijn besprekingen tussen de Utrechtse gemeenten Woudenberg en Renswoude en het Gelderse Scherpenzeel op niets uitgelopen. In Renswoude bestond onvoldoende draagvlak om überhaupt een fusieproces te beginnen (Website Rijksoverheid, 2011).

In de huidige wet (Wet algemene regels herindeling, Wet arhi) zijn er regels voor het fuseren over provinciegrenzen heen, zoals het faciliteren van overleg met Gedeputeerde Staten van een andere provincie. Dit kan door middel van het oprichten van een Interprovinciale Commissie (IPC). Het proces wijkt op dit punt af van de 'normale' gang van zaken bij een herindeling (Provincie Utrecht, 2016b). In het geval van Vijfheerenlanden is deze commissie, met gedeputeerden uit beide provincies, niet tot overeenstemming gekomen. In september 2016 werd de commissie opgeheven (Provinciale Staten van Utrecht, 2016).

Een ander punt waarop deze herindeling afwijkt van de normale gang van zaken van een herindeling, is het feit dat de provincie volgens de wet meteen in een sturende positie

terecht komt (Provincie Utrecht, 2016b: I). In veel gevallen is de provincie in een herindelingstraject afwachtender en meer procesbegeleidend (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 23-24). In dit geval neemt de provincie de herindeling in principe over (Provincie Utrecht, 2016: I).

De provincie is toezichthouder op het lokaal bestuur. Dit wordt interbestuurlijk toezicht genoemd. De provincie houdt toezicht op de financiën van de gemeente, op de ruimtelijke plannen van de gemeente en op het bestuur in het algemeen. Bij verwaarlozing van taken kan de provincie het bestuur in een gemeente (of waterschap) in sommige gevallen zelfs overnemen.

1.1. Initiatief en rol

Herindelingen kunnen worden geïnitieerd door de provincie, bijvoorbeeld als de gemeente te klein wordt geacht om de taken zelfstandig uit te voeren. De provincie kan zelf aansturen op een herindeling, bijvoorbeeld door middel van een bestuurskrachtmeting. Herindeling is hierbij doorgaans een thema, op impliciete of expliciete wijze (Van der Zwan, 2012).

Provincies kunnen ook een heel andere rol aannemen en wachten op het initiatief van gemeenten zelf. Zoals al gezegd, krijgt de provincie in de procedure een grotere taak toebedeeld bij een herindeling over de provinciegrens heen (Provincie Utrecht, 2016b: I). Omdat het zelden voorkomt, is het interessant de rol van de provincie in dergelijke processen eens beter te bekijken.

1.2. Belang van onderzoek

Het beëindigen van een interprovinciale commissie is op zich niet uniek, bij de eerder genoemde voorgenomen fusie van Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg stopte de commissie vanwege een gebrek aan draagvlak voor de fusie zelf. In het geval van de fusie in de regio Vijfheerenlanden lijkt dit niet aan de orde: er is namelijk weinig verzet tegen de fusie van de drie gemeenten *an sich*. Wel is nieuw dat de commissie werd opgeheven vanwege het ontbreken van overeenstemming tussen de twee provincies, in dit geval Utrecht en Zuid-Holland. De minister heeft een interventie gepleegd en de procesuitvoerende rol bij Utrecht gelegd (Provincie Utrecht, 2016b).

Het geval van Vijfheerenlanden is dus uniek te noemen. Dat draagt bij aan de relevantie van het onderzoek, zowel in maatschappelijke als wetenschappelijke zin. Hieronder zal ik die relevantie nader uitleggen.

1.2.1. Maatschappelijke relevantie

Herindelingen raken aan 'het gezicht' van de overheid die het dichtst bij de burger staat, een herindeling kan dan ook grote veranderingen betekenen. In dit specifieke geval is er

duidelijk sprake van een spanning. Spanning tussen de twee provincies over de vraag in welke provincie de nieuwe gemeente moet komen te liggen. Dit spanningsveld roept vragen op wat er beter kan aan dit traject.

Deze specifieke casus kan verder inzicht verschaffen in de verhoudingen tussen provincie en gemeente. Naast dat het een relevant onderzoeksonderwerp is voor provincie en gemeenten, kan het dus ook dienen om de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en provincie in de Nederlandse situatie beter in beeld te krijgen.

De situatie roept vragen op over de vraag hoe het middenbestuur, zoals de provincie vaak genoemd wordt, om moet gaan met zulke herindelingen. In bredere zin roept het geval vragen op over wat de rol van het provinciaal bestuur is in relatie tot gemeenten en hoe de rol zou moeten zijn. Verder is het noodzakelijk om in dit gevoelige dossier een zorgvuldig proces te doorlopen en het proces is daarom ook extra relevant om vast te leggen, beleidsmakers in gelijkwaardige herindelingstrajecten in de toekomst meer inzicht hebben in de mogelijke pijnpunten met betrekking tot de provinciekeuze.

1.2.2. Wetenschappelijke relevantie

De interbestuurlijke verhoudingen worden blootgelegd zodra het bestaan van een van de betrokken actoren wordt veranderd: in het geval van een gemeentelijke herindeling verandert de 'samenstelling' van een gemeente en provincie en Rijk moeten daar iets van vinden. Onderzoek naar de relatie tussen Nederlandse provincies en gemeenten bestaat nu vooral op het gebied van toezicht op omgevingsrecht (bijv. Ridder, 1990; Huberts et al., 2005). In dit geval worden de interbestuurlijke verhoudingen erg zichtbaar, hetgeen interessant studiemateriaal kan opleveren voor een studie over (in)formele besluitvormers, zoals Allison en Zelikow (1999) hebben gedaan met betrekking tot de Cubacrisis.

Er is in Nederland verder redelijk wat literatuur over gemeentelijke herindelingen, maar de rol van de provincie wordt daar niet echt bij betrokken, of alleen terloops. Omdat het zeker een belangrijke actor is, is het noodzakelijk die rol verder uit te diepen. Het is ook van belang omdat een interprovinciale herindeling vrij zeldzaam is. De rol en taak van de provincie is in dergelijke situaties anders, vanwege het bestaan van de Interprovinciale Commissie en vanwege het afwijkende wettelijke kader. Dat verdient nader onderzoek.

De literatuur die er is over de rol van de provincie in een herindelingsproces betreft bestuurskracht of juridische consequenties en aandachtspunten bij een herindeling. Ook gaat het vaak om adviesrapporten in plaats van om wetenschappelijke bronnen. In de wetenschappelijke bronnen die er zijn, wordt maar sporadisch gebruik gemaakt van *case studies* (bijv. Fraanje, 2008b).

De ontstane situatie in de regio Vijfheerenlanden roept vragen op over de rol van de provincie in het herindelingsproces en naar de rol van de provincie in dit proces. In de (Nederlandse) bestuurskunde is er, net als in het politieke discours, debat over de toegevoegde waarde van de provincie in het staatsbestel. Hoewel één specifiek geval in algemene zin weinig toevoegt aan een langlopende discussie, moet deze studie ook in dat licht bezien worden.

Al met al levert een verdere verkenning interessant studiemateriaal op voor de toekomst. In deze scriptie poog ik te schetsen wat er gebeurd is en zal ik mij verder richten op concrete verbeterpunten. In dit onderzoek wil ik meer duidelijkheid scheppen over de rol van de provincie in een herindelingsprocedure over de provinciegrenzen heen. De twee provincies betrokken bij de herindeling in Vijfheerenlanden is het niet gelukt om tot overeenstemming te komen. Dit roept vragen op of die procedure verbeterd zou kunnen worden. In de hiernavolgende paragraaf zal ik de onderzoeksvragen uiteenzetten, voorzien van een toelichting.

1.3. Hoofd- en deelvragen

Om het onderzoek te kunnen doen, gebruik ik de volgende hoofdvraag:

Hoe kan de rol van de provincie in herindelingsprocedures en de interprovinciale herindelingsprocedure over de provinciegrenzen heen worden verbeterd?

Om de hoofdvraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden, worden eerst herindelingen in algemene zin besproken en zal er een beeld worden geschetst van de specifieke casus in Vijfheerenlanden. Ook zal het huidige provinciale beleid geschetst worden, met name in deelvragen 2 en 3.

Een ander aspect is het evaluatieve gedeelte. De evaluatie, met de vraag hoe direct betrokkenen bij gemeenten de rol van de provincie typeren en hoe wordt die rol ervaren? Op basis daarvan verwacht ik aanbevelingen te kunnen doen voor verbeterpunten in de herindelingsprocedure over provinciegrenzen heen.

1. Hoe zijn de interbestuurlijke verhoudingen tussen provincie en gemeenten in Nederland?

De relatie tussen gemeenten en provincie in de Nederlandse context in algemene zin, is van belang om te begrijpen hoe de beide bestuurslagen zich tegenover elkaar opstellen. Hoe verhouden de lagen zich juridisch en politiek tot elkaar? De bedoeling is dit eerst in algemene zin te beschrijven, alvorens dieper op het specifieke geval in te gaan. Interbestuurlijk toezicht, een zeer

technisch en ingewikkeld instrument, zal worden aangestipt maar verder zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten.

2. Hoe is het provinciaal beleid van zowel Utrecht als Zuid-Holland met betrekking tot herindelingen?

Elke provincie heeft een zekere mate van beleidsvrijheid om de relatie met gemeenten in te vullen, en daarmee ook vrijheid om te bepalen hoe herindelingen worden ingezet. De manier waarop deze beleidsvrijheid wordt ingevuld, is van belang om te begrijpen hoe er in deze provincies wordt aangekeken tegen de voorgenomen herindeling van Vijfheerenlanden en op het vraagstuk van de provinciekeuze. Daarnaast is het vanuit het beleid op 'normale' herindelingen relevant om te kijken naar het beleid op interprovinciale herindelingen. Is daar een verschil merkbaar, kortom: verschilt het specifieke van het generieke? Is het beleid consistent, of wordt er gebruik gemaakt van zogeheten doelredeneringen?

3. Wat zijn de doorslaggevende argumenten geweest van de drie gemeenten om te komen tot een bestuurlijke fusie? Verwachten gemeenten en provincie een grotere mate van bestuurskracht en hoe is het draagvlak voor de fusie gerealiseerd?

In het toetsingskader om te komen tot een gemeentelijke herindelingen zijn in totaal vijf punten genoemd waar het kabinet een herindeling aan toetst. Belangrijk hierin zijn draagvlak en bestuurskracht. In hoeverre zijn zulke argumenten toegepast in de discussie over de fusie in Vijfheerenlanden en is het mogelijk een voorzichtige conclusie te trekken op basis van de kennis vergaard uit de literatuur om de gebruikte argumenten te beoordelen? In dit gedeelte zal ook worden ingegaan op de gedane onderzoeken naar de herindeling, waar het bestuurskracht-argument onderbouwd wordt en het draagvlak verder wordt uitgelegd.

4. Hoe is de opstelling van beide provincies in het specifieke herindelingstraject van Vijfheerenlanden geweest en in hoeverre is die opstelling gedurende het proces veranderd?

De opstelling van beide provincies is feitelijk het pijnpunt in dit fusieproces. Een verschil in het beleid zou de oorzaak kunnen zijn van het meningsverschil tussen Utrecht en Zuid-Holland. Deze vraag vraagt om een analyse van het provinciale beleid van de twee provincies met betrekking tot herindelingen. Waar zitten de verschillen en hoe is de rol opvatting van Utrecht en Zuid-Holland met betrekking tot Vijfheerenlanden? Het is een aanloop op de volgende deelvragen, waarbij hier de evaluatie meer van achter het bureau plaatsvindt, in plaats van door met mensen te praten. Met het beantwoorden

van deze deelvraag hoop ik op een meer theoretische manier antwoord te krijgen op de vraag hoe de rol van de provincies wordt beoordeeld en wat er beter kan in de procedure.

De rol van met name Zuid-Holland is door de procesinterventie van minister Blok veranderd, het is relevant om te kijken hoe die rol precies veranderd is en wat er van merkbaar is geweest in de documenten die er uit die procedure zichtbaar zijn.

5. Hoe wordt de rol van de provincie, als kwaliteitsbewaker voor het lokaal bestuur en procestrekker van de bestuurlijke fusie, tot nu toe ervaren door raad en college in de betreffende gemeenten?

Deze vraag is evaluatiever van aard en heeft betrekking op de ervaring van de gemeenten met de provincie. Belangrijk is dat het proces nog gaande is, maar wat kan er tot nu toe over worden gezegd? Waar knelt het in het proces? En: wat gaat er juist goed? Gefocust zal worden op het dilemma in de provinciekeuze, dat is immers de grootste splijtzwam in dit dossier.

1.4. Leeswijzer

Nu ik de hoofd- en deelvragen heb weergegeven en de relevantie heb aangegeven, zal ik het huidige beleid en de huidige procedure schetsen. Ook zal ik kort ingaan op, wat naar aanleiding van het bestuderen van de huidige procedure en het huidige beleid mogelijke verbeteringen zijn. Daarna wordt een overzicht gegeven van de relevante wetenschappelijke literatuur met betrekking tot het thema herindelingen. Het doel van het derde hoofdstuk is om inzicht te geven in wat er geschreven is over herindelingen: herindelingen als mogelijkheid om de bestuurskracht te verbeteren en het vergroten van de bestuurlijke schaal. Ook zal ik een blik over de grens werpen: Nederland staat in dit opzicht namelijk niet alleen. Over het specifieke thema van herindelingen over de provinciegrenzen heen is maar weinig geschreven, ook dat wil ik laten zien: dat maakt het lastig om, op basis van de literatuur, een antwoord te formuleren op de hoofdvraag. Toch zal ik pogen om, met de nodige nuancerings, de hoofdvraag van een voorlopig antwoord te voorzien.

Vervolgens zal ik in een los hoofdstuk de eerste deelvraag beantwoorden, over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de beschikbare literatuur. Dat hoofdstuk zal zowel contextuele als theoretische elementen bevatten, maar vanwege de verbanden tussen context en theorie is het niet logisch een waterscheiding aan te brengen tussen context en theorie in dat betreffende hoofdstuk, ten behoeve van de leesbaarheid.

De opzet van de theoretische en contextuele hoofdstukken (hoofdstukken 2 tot en met 4) is dat de contextuele en theoretische kennis lineair wordt opgebouwd. De context uit

het volgende hoofdstuk, met informatie over de procedure en het huidige beleid zijn ter achtergrond van belang voor de gehele scriptie. Daarna wordt in een theoretisch hoofdstuk op wetenschappelijke wijze een inzicht geboden in de beschikbare literatuur over herindeling en wordt tevens gepoogd een vergelijking te maken met andere Europese landen. In het vierde hoofdstuk lopen context en theorie meer door elkaar: de positie van provincies en gemeenten in het Nederlandse staatsbestel is niet te vatten zonder dat op een dergelijke manier te doen. Deze kennis is contextueel van belang om resultaten in het juiste perspectief te plaatsen. Geschiedkundige context en politieke realiteit zullen vermengd worden met enkele inzichten uit de bestuurskunde, (staats)rechtswetenschappen en politicologie, teneinde een zo breed mogelijk beeld te kunnen geven op de—voor de lezer—meest toegankelijke wijze. De gegeven theoretische bespiegelingen in hoofdstuk 4 dienen derhalve als 'context om de context te kunnen plaatsen'.

Vervolgens worden de onderzoeksmethoden toegelicht, waarna de resultaten zullen worden gepresenteerd. Per deelvraag wordt een hoofdstuk gebruikt om de deelvraag te beantwoorden (hoofdstukken 6 tot en met 9). Als alle deelvragen van een antwoord zijn voorzien, zal ik in het concluderend hoofdstuk (hoofdstuk 10) een antwoord formuleren op de hoofdvraag en concrete aanbevelingen doen voor de toekomst. Tenslotte zal ik reflecteren op het gedane onderzoek en enkele gedachtes voor mogelijk vervolgonderzoek op papier zetten (hoofdstuk 11).

2. Huidig beleid en huidige procedure

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan over de procedures rondom een gemeentelijke herindeling en zal ook het huidige kabinetsbeleid worden geschetst. In het beleidsgedeelte zal ik ingaan op de wensen en mogelijkheden van Rijk en provincie, in het tweede gedeelte zal ik de (wettelijke) procedure feitelijk uiteenzetten. Kennis van en inzicht in de procedure helpt om het gestelde in latere hoofdstukken beter te kunnen begrijpen.

2.1. Herindeling of grenscorrectie?

In de Wet algemene regels herindeling worden twee mogelijke procedures geschetst: een herindeling of een grenscorrectie. Een grenscorrectie is onderworpen aan een minder zware procedure dan een herindeling, zo is er niet in alle gevallen een wet voor nodig om de grenscorrectie door te zetten. Wel is het zo dat bij een grenscorrectie slechts een beperkt deel van de gemeente mag worden 'geraakt': het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten mag met meer dan 10% toe- of afnemen. Een gemeentelijke herindeling is dus veel ingrijpender en het is een procedure waarvoor altijd een wet noodzakelijk is. Beide situaties komen overigens vrij frequent voor.

In dit hoofdstuk en verder gedurende de scriptie zal ik alleen stilstaan bij een gemeentelijke herindeling.

2.2. Huidig beleid

Herindelingen *an sich* zijn zeker geen uniek studieobject, bijzonderder is het proces als een herindeling over de provinciegrens heen gaat. Hoewel bijzonder, is het niet helemaal uniek. In de wet worden er ook speciale voorzieningen voor dergelijke gevallen geregeld.

In het huidige kabinetsbeleid, het beleidskader gemeentelijke herindeling, is vastgelegd dat herindelingen mogelijk zijn, met een voorkeur voor herindelingen die van onderop worden georganiseerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Dit betekent dus dat het initiatief idealiter bij de gemeenten moet liggen. De provincie mag in sommige gevallen de knoop doorhakken en het traject overnemen als de discussie lang blijft voortduren (ibid.). De provincie mag wettelijk gezien ook het initiatief nemen voor een herindeling, als zij de gemeente bijvoorbeeld niet langer in staat acht zelfstandig te blijven. Dit is bijvoorbeeld in Limburg gebeurd (Korsten, 2004). Ook in Drenthe is zo'n herindelingsoperatie uitgevoerd, in de jaren '90, en in de provincie Groningen staat een grote herziening van het aantal gemeenten op de rol (RTV Drenthe, 2008; Website Provincie Groningen, z.d., zie ook Bijlage I).

De provincie Utrecht kiest ervoor om herindelingen te faciliteren, maar niet af te dwingen. Ook in Utrecht moeten de gemeenten dus zelf het initiatief nemen (Website Provincie Utrecht, z.d.). Dit gaat alleen op bij herindelingen tussen gemeenten binnen

dezelfde provincie. Het wettelijk kader schrijft voor dat de provincie de herindeling overneemt als er een provinciegrenswijziging aan de orde is (Provincie Utrecht, 2016b).

Bij de provinciegrenswijziging zijn, vanzelfsprekend, meerdere provincies betrokken. Maar provinciaal beleid levert ook verschillend een verschillende visie op met betrekking tot de gewenste mate van 'inmenging' met het lokaal bestuur. Dat kan ook leiden tot uiteenlopende visies op het inzetten van herindeling als instrument. Dat kan spanningen opleveren wanneer een fusie over provinciegrenzen heen aan de orde is.

2.3. Huidige procedure

De wettelijke procedure is neergelegd in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Deze wet biedt veel ruimte voor eigen invulling en interpretatie, daarom zijn er ook veel bronnen naast de wet, zoals beleidskaders en handboeken van het ministerie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014 en Website Provincie Utrecht, z.d.).

De hele procedure, van herindelingsontwerp tot de daadwerkelijke start van de nieuwe gemeente, duurt ongeveer vier jaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014: 11). Een herindeling kan alleen zijn beslag krijgen als de Staten-Generaal instemmen met een wet tot herindeling. In de nieuwe gemeente worden dan herindelingsverkiezingen georganiseerd en per 1 januari is de nieuwe gemeente een feit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014).

2.3.1. Initiatief vanuit gemeenten



Als gemeenten het initiatief nemen voor een herindeling, stellen de gemeenteraden gezamenlijk een herindelingsontwerp vast. Dit ontwerp wordt ter inzage gelegd op het gemeentehuis, waarna een ieder op het ontwerp kan reageren. Na deze periode stellen de raden het herindelingsadvies vast. Gedeputeerde Staten

Figuur 2: Procedure bij een herindeling geïnitieerd door gemeenten

van de provincie voegen hier hun standpunt aan toe, waarna het advies naar de minister wordt gestuurd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). De minister toetst de herindeling aan het beleidskader (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). De minister verwerkt dit tot een wetsvoorstel, wat dan de gebruikelijke route aflegt via de Tweede en Eerste Kamer.

De herindeling kan, op elk moment, worden overgenomen door de betreffende provincie of door de minister. Daar hoeft niet altijd een verzoek van de betreffende gemeenten aan ten grondslag te liggen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). Wel blijft dat de herindeling van 'onderop', dus vanuit de gemeenten, voor het ministerie de voorkeur geniet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

2.3.2. Initiatief vanuit provincie

In de wet staat dat ook de provincie een herindeling mag initiëren. Op veel punten blijft de procedure gelijkwaardig aan de procedure bij een gemeentelijk initiatief, maar op sommige delen wordt afgeweken. In dit geval stellen Gedeputeerde Staten een herindelingsontwerp vast, waarna de gemeenteraden (net als andere betrokkenen) hun mening kenbaar kunnen maken. Nadien wordt door

Gedeputeerde Staten een herindelingsadvies vastgesteld

en toegezonden aan de Minister (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008: 8). Een provinciaal geïnitieerde herindeling is niet louter het terrein van Gedeputeerde Staten, ook Provinciale Staten spreken zich uit (Provincie Utrecht, z.d.).

Provincies hebben beleidsvrijheid om te bepalen of en in welke mate initiatief genomen wordt door de provincie. Ook de wijze waarop provincies dit regelen, mogen provincies zelf bepalen.



Figuur 3: Procedure bij een herindeling geïnitieerd door de provincie

2.3.3. Interprovinciale herindeling

Bij een herindeling over de provinciegrens heen gelden andere regels, namelijk dat de provincies tezamen een ontwerp en advies maken. De procedure heeft het meest weg van een herindeling waarbij het initiatief bij de provincie ligt, gemeenten hebben officieel geen rol in een dergelijk proces. Zelfs als het initiatief voor herindeling van onderop komt, wordt het proces overgenomen door de provincie.

Waar in de procedure voor een provinciaal initiatief, zoals hierboven wordt beschreven, gedeputeerde staten wordt bedoeld, geldt in dit geval dat men hier 'interprovinciale commissie' moet lezen. Beide Provinciale Staten moeten instemmen voordat het advies naar de minister kan.

Er kan nog wel een andere weg bewandeld worden, namelijk dat één provincie de procedure begeleidt. Dit gebeurt in het geval van onenigheid tussen beide provincies. De wet bepaalt overigens niet hoe een provincie wordt aangewezen om zelfstandig een advies op te stellen. In principe zouden de provincies op eigen initiatief kunnen handelen, ook zou de minister een provincie kunnen aanwijzen. Vanaf hier wordt dan de procedure zoals beschreven in paragraaf 2.3., zij het met een klein aantal afwijkingen¹.

2.4. Mogelijke spanningen en ruimte voor verbeteringen

Bijzonder is dat bij een herindeling over de provinciegrens de gemeente geen zeggenschap meer heeft over de procedure. Zelfs als het initiatief voor de interprovinciale herindeling komt uit een wens van de gemeenten zelf, komt het vreemd over dat gemeenten zelf geen enkele zeggenschap meer hebben over de procedure.

Deze procedure klinkt alsof er weinig ruimte wordt gelaten voor het initiatief van onderop, gemeenten zouden wellicht ontmoedigd kunnen worden om over de provinciegrens te gaan herindelen. Immers, men raakt het initiatief en dus zeggenschap over de procedure kwijt. Dit is tegen de geest van het rijksbeleid, waarin in dergelijke processen zoveel mogelijk ruimte aan de gemeenten wordt gelaten.

De mate van regie door gemeenten zou verbeterd kunnen worden als er aanpassingen aan de procedure gedaan zouden worden. Dit lijkt meer recht te doen aan de wens van het Rijk om herindelingen van onderop te stimuleren.

Toch is het ook van belang wat provincies ervan vinden: ook hun grenzen veranderen. De procedure kan dus zorgen voor spanningen tussen provincie en gemeente. Nu moeten beide provincies er samen uitkomen, ook dat kan zorgen voor spanningen als

¹ Zo is bij wet geregeld dat Provinciale Staten van de andere betrokken provincie een zienswijze op het herindelingsadvies moeten kunnen indienen.

beide provincies niet tot overeenstemming komen: met het overdragen van de procedure aan één provincie is de kous niet per se af, zoals zichtbaar is in het proces in de Vijfheerenlanden (zie inleiding). Kortom, de huidige procedure is niet noodzakelijkerwijs de meest wenselijke. Gedurende deze scriptie zal ik pogen een aanzet te geven tot verbetering hiervan.

In het hiernavolgende hoofdstuk zal ik de wetenschappelijke literatuur omtrent herindelingen in algemene zin verkennen en eveneens ingaan op zaken als bestuurskracht, draagvlak, de ideale schaal van het openbaar bestuur. Ook zal ik een blik over de grens werpen en kijken hoe in andere Europese landen wordt omgegaan met dergelijke vraagstukken.

3. Herindelingen beschouwd: bestuurskundig en internationaal

Gemeentelijke herindelingen zijn lastige, ingewikkelde processen. In het voorafgaande hoofdstuk heb ik het Nederlandse beleid en de Nederlandse procedure geschetst. In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de wetenschappelijke studies ten aanzien van herindelingen. Daarmee kan een wetenschappelijk fundament gelegd worden, zodat helder is wat er reeds over dit onderwerp geschreven is. Op die manier wordt ook duidelijk welke aspecten in een herindelingstraject belangrijk zijn. Dit onderzoek, wat tamelijk exploratief van aard is, is verfijnd aan de hand van de opgedane kennis uit dit theoretisch hoofdstuk. Bij het opstellen van de vragenlijst voor de interviews is dankbaar gebruik gemaakt van de kennis uit dit hoofdstuk. Toch is het voornaamste doel van dit hoofdstuk een uiteenzetting te geven van de stand van zaken in de bestuurskunde op dit moment.

Eerst zal ik kort beschrijven wat gemeentelijke herindelingen precies zijn. Ik zal in dit theoretische hoofdstuk niet de procedure en het huidige regeringsbeleid schetsen, daarvoor diende het vorige hoofdstuk. Wel zal ik ingaan op de literatuur die er is met betrekking tot herindelingen. De bestaande literatuur spitst zich met name toe op het vraagstuk van nut en noodzaak van een herindeling als vergroting van bestuurskracht en het vergroten van de bestuurlijke schaal. Ook draagvlak keert als belangrijk onderdeel steeds weer terug.

Na ingezoomd te hebben op verschillende onderdelen van een herindelingsproces, is het weer nuttig om uit te zoomen. Ook internationaal, met name in de Scandinavische landen, wordt met dezelfde vraagstukken geworsteld als in Nederland. Door inzichten uit bijvoorbeeld Denemarken en Finland te gebruiken, kan aangetoond worden dat de veranderingen in Nederland niet op zichzelf staan: ook in andere landen wordt er geworsteld met de schaal en bevoegdheden van de laagste overheidslaag. De tendens om te zorgen voor schaalvergroting van het lokaal bestuur kan op deze manier in een breder kader worden geplaatst. In andere landen wordt ook geworsteld met de meest adequate schaal voor de eerste bestuurslaag, onder meer om voldoende bestuurskracht te waarborgen (een concept wat overigens in de meeste buitenlandse contexten niet gebruikt wordt). Deze discussie blijft dus niet beperkt tot Nederland: ook erbuiten wordt volop gesproken en geschreven

De relatie tussen provincie en gemeente in Nederland is ook van belang voor het beantwoorden van de hoofdvraag wat de ideale rol van de provincie is bij een herindeling over de grens heen en hoe de procedure voor een interprovinciale herindeling verbeterd kan worden. Ik zal in dit theoretische hoofdstuk niet of maar slechts beperkt ingaan op de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Omdat een dergelijke beschrijving een

losse deelvraag vormt in dit onderzoek, zal ik—ten behoeve van de leesbaarheid—daar in een apart hoofdstuk op ingaan. Ook komt bij de beantwoording van die deelvraag context aan bod, die niet zou passen in dit theoretische hoofdstuk.

3.1. Korte inleiding op een herindeling

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met in totaal drie bestuurslagen: één centrale overheid (het Rijk), twaalf provincies en 388 gemeenten. Deze indeling staat al lang vast. De contouren al sinds het begin van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 en met de grondwetsherziening van Thorbecke in 1848 kregen gemeenten en provincies definitief hun vorm². In het volgende hoofdstuk zal ik dieper ingaan op de geschiedenis van de verhoudingen tussen provincie en gemeenten en op de huidige relatie tussen beide bestuurslagen.

Een proces van gemeentelijke herindeling houdt kortweg in dat de oude gemeenten worden opgeheven en er plaats wordt gemaakt voor nieuwe. Hoewel het soms kan lijken alsof een grote gemeente een kleinere buurgemeente 'opslokt', zeker als de naam van de grote gemeente de naam van de fusiegemeente wordt, is dat formeel dus niet het geval. In de wet is een herindelingsprocedure geregeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Na een herindeling blijven er dus minder gemeenten over, omdat er doorgaans gemeenten worden opgeheven³. Het precieze proces staat beschreven in het handboek gemeentelijke herindelingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), wat ook geschetst is in het vorige hoofdstuk. Gemeentelijke herindelingen hebben de laatste decennia veelvuldig plaatsgevonden en deze trend zal de komende jaren naar verwachting doorzetten (Herweijer, 2009 et al.: 9; zie ook Bijlage I voor een overzicht van recente en toekomstige herindelingen).

Motieven voor een herindelingsproces hebben zich ontwikkeld door de jaren heen. Voor 1900 was het probleem zeer praktisch van aard: er waren te weinig mensen die zich wilden inzetten voor de gemeenteraad en te weinig mensen die daadwerkelijk voor de gemeenteraad mochten stemmen. Verder was ook de verstedelijking van Nederland een argument voor herindeling: kleine randgemeenten werden 'opgeslokt' door steeds groter wordende steden. In de laatste jaren gaat het voornamelijk om bestuurskracht: de kracht om de uitdagingen binnen het lokaal bestuur daadkrachtig aan te kunnen (Van der Wijst, 2014). Voor provincies is het van belang dat een gemeente bestuurskrachtig

² Na de grondwetswijziging volgden in de jaren daarna een nieuwe Provinciewet en een nieuwe Gemeentewet.

³ Er kunnen bij wet ook gemeenten worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld is gebeurd in het geval van de gemeenten in Flevoland. In deze gevallen wordt echter geen beroep gedaan op de Wet arhi.

is: bestuurskracht wordt geassocieerd met de kwaliteit van het openbaar bestuur, hetgeen een van de kerntaken van provincies vormt.

Het samenvoegen van gemeenten mag dan relatief simpel klinken, het heeft toch vaak veel voeten in de aarde. Herindelingen gaan vaak gepaard met spanningen. Organisaties moeten ingrijpend veranderen en het opheffen van gemeenten kan leiden tot grote emoties onder burgers (Fraanje, 2008a; Verhoeven, 2009).

Het is daarom ook zaak om nadrukkelijk stil te staan bij drie belangrijke aspecten van een herindeling: bestuurskracht, schaalvergroting en draagvlak. Bestuurskracht, of eigenlijk een gebrek eraan, is voor veel gemeenten de oorzaak om tot een herindeling over te gaan. Om de problemen met bestuurskracht te kunnen oplossen, wordt schaalvergroting als oplossing gezien. Om die schaalvergroting te kunnen realiseren, is draagvlak noodzakelijk. Het is een ingrijpende gebeurtenis, wat voor flink wat reactie kan zorgen in de maatschappij. Ook de reacties van de gemeentebesturen zijn belangrijk daarin. Draagvlak en bestuurskracht zijn ook uiteindelijk twee van de vijf criteria waar een herindeling aan getoetst moet worden door de minister zodra hij een herindelingsverzoek krijgt (zie beschrijving over beleid en procedure in het voorgaande hoofdstuk). In de hierna volgende paragrafen zal ik deze concepten langslopen.

3.1.1. Bestuurskracht

Grote veranderingen in het takenpakket van gemeenten, zoals de nieuwe taken in het sociaal domein, roepen vragen op over de bestuurskracht van met name kleine gemeenten. Kleine gemeenten hebben een lager budget en derhalve een kleiner ambtenarenapparaat. Het is discutabel of deze gemeenten voldoende vermogen hebben om de nieuwe taken op een adequate wijze het hoofd kunnen bieden. Hier kan tegenin worden gebracht dat een kleine gemeente ook een kleinschaliger bestuur heeft, een bestuur wat dichterbij de bevolking zou staan: de democratische legitimatie wordt verondersteld beter te zijn in kleine gemeenten (Dewulf en Termeer, 2011: 7). Het verband tussen gemeentegrootte en bestuurskracht is onderwerp van debat (Korsten et al., 2007).

De definitie van het concept bestuurskracht is niet onomstreden. Enerzijds kan het worden geïnterpreteerd als de mate waarin gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren, anderzijds als waardeoordeel over onder meer de lokale democratie (Boogers en Schaap, 2007: 6). Het begrip wordt voornamelijk gebruikt in adviezen en wordt in de bestuurskunde maar weinig toegepast (Van den Dool et al., 2010).

Toch is het wel mogelijk enkele theoretische bespiegelingen aan het concept te wijden. In het theoretische debat over bestuurskracht zijn twee stromingen dominant: het

denken in een *government* en een governancebenadering. Ten eerste de governmentbenadering: het bestuur moet voldoende zijn toegerust om zijn taken adequaat en in grote zelfstandigheid uit te voeren, anders is er een probleem met de bestuurskracht van een *government*, in dit geval de gemeente. In de tweede benadering is samenwerking cruciaal. Een overheid, in casu wederom de gemeente, wordt geacht bestuurskrachtig te zijn als de gemeente goed haar samenwerkingspartners kan inschatten en met deze partners tot een goede oplossing kan komen. De laatste benadering is momenteel dominant in de literatuur en sluit ook goed aan bij de Nederlandse cultuur van binnenlands bestuur, gericht op consensus en samenwerking (Dewulf en Termeer, 2011).

In aanvulling hierop zijn nog een aantal andere opvattingen over bestuurskracht te geven, maar dat zijn slechts nuanceverschillen van de reeds genoemde opvattingen. Een gemeente kan verder namelijk bestuurskrachtig worden genoemd als de ambtelijke diensten voldoende gespecialiseerd zijn en er sprake is van ambtelijke deskundigheid (valt onder de governmentbenadering), als er voldoende middelen voor de uitvoering van die taken zijn (*idem*), goed in staat zijn om te reageren op nieuwe uitdagingen of problemen (een combinatie van beide benaderingen) (Toonen, 1998).

Los van de precieze gebruikte benadering, is gemeentelijke bestuurskracht belangrijk voor provincies. De provincie kan de bestuurskracht in een gemeente onderzoeken, waarna een herindeling kan volgen (Korsten, 2004). Ook kan door de provincie gesproken worden met het gemeentebestuur over de toekomst, een dergelijke setting is minder dwingend (Bekkers, 2015). De rol die hierbij voor de provincie is weggelegd komt in de buurt van een toezichthoudende: de provincie bekijkt of een gemeente nog voldoende bestuurskrachtig is en trekt indien nodig aan de bel. Dit houdt ook verband met het feit dat de provincie verantwoordelijk is voor het handhaven van de kwaliteit van het lokaal bestuur: het is één van de zeven kerntaken van de provincie (Website Interprovinciaal Overleg, z.d.).

3.1.2. Schaalvergroting en herindeling

Schaalvergroting kan worden gezien als een middel om de bestuurskracht in een gemeente te vergroten (Dewulf en Termeer, 2011: 8). Een herindeling kan hierbij een instrument zijn: hierbij worden meerdere gemeenten opgeheven en wordt er één nieuwe ingesteld. Professionalisering van bijvoorbeeld het ambtenarenapparaat, een grotere mate van efficiëntie en een beter antwoord op grote maatschappelijke uitdagingen worden als grote voordelen van een herindeling beschouwd. Desalniettemin is er ook een keerzijde: de afstand van de burgers tot het bestuur neemt toe (Boogers en Schaap, 2007: 10). Politieke discussies worden in grote entiteiten abstracter, een voorbeeld uit

de literatuur: in kleine gemeenten gaat een debat over schoolhuisvesting concreet over een school, terwijl het in grote gemeenten over grote lijnen gaat (Dreyer Lassen en Serritzlew, 2011). Deze discussie heeft erg gespeeld in Denemarken, bij de grote hervormingen van het lokaal bestuur aldaar (zie de paragraaf 'Internationaal' in dit hoofdstuk voor meer informatie).

In wetenschappelijke kringen is er al eeuwen aandacht voor de juiste schaal van het openbaar bestuur. Plato geeft een ideaal getal van 5.040 burgers⁴ (Dahl en Tufte, 1973). Recenter, namelijk veertig jaar geleden, schat de Amerikaanse politicoloog Dahl dat een ideale stad 50.000 tot 200.000 burgers bevat. Verondersteld wordt dat met deze grootte burgers de lokale politiek voldoende kunnen begrijpen en voldoende mogelijkheden hebben om mee te doen (Dahl en Tufte, 1973).

Behalve dat een grotere schaal kwalitatief beter zou zijn, wordt ook verondersteld dat een fusiegemeente goedkoper zou zijn. Op een grotere schaal zou de gemeente efficiënter kunnen gaan werken en dus minder kosten. Echter, empirisch onderzoek wijst uit dat deze premisse niet altijd bewaarheid wordt. Een efficiëntieslag wordt zeker gemaakt, maar de voordelen worden vaak gebruikt om het dienstverleningsniveau naar een hoger plan te tillen. De *output* wordt dus groter dan wel beter, terwijl de *input* aan middelen min of meer gelijk blijft (Allers en Bieuwe Geertsema, 2014).

Ook herindelingen kunnen gezien worden als een middel om de bestuurskracht te verbeteren. Met schaalvergroting komt er een groter budget voor de gemeente en daarmee een groter bestuurlijk vermogen (Dewulf en Termeer, 2011: 7). De gemeentelijke organisatie wordt door een herindeling minder kwetsbaar en het beleid van de gemeente wordt effectiever (Ferket et al., 2014: 61).

Echter, de gewenste kostenbesparing blijft vaak uit en ook kan de afstand tussen kiezer en gekozene groter worden dan voorheen (Dewulf en Termeer, 2011: 8). In een evaluatierapport geven respondenten aan dat hun inziens de betrokkenheid van de burger bij de gemeentepolitiek afneemt. Dit 'gevoel' wordt ondersteund door de opkomstcijfers voor de raadsverkiezingen: bij de eerste verkiezingen voor de gemeenteraad ligt het opkomstcijfer lager. Daarna herstelt het iets, maar de oude opkomstcijfers worden niet meer gehaald (Fraanje et al., 2008a: 55). Dat het opkomstcijfer bij de eerste raadsverkiezingen lager ligt zou ook te verklaren kunnen zijn vanuit het feit dat herindelingsverkiezingen op een ander moment worden gehouden dan

⁴ Plato rekende alleen volwassen mannen met burgerrechten tot burgers. Het totaal aantal mensen in de stadsstaat à la Plato (mannen, vrouwen en kinderen) ligt dus hoger.

de reguliere gemeenteraadsverkiezingen. Hierdoor is er minder (landelijke) media-aandacht voor de verkiezingen, wat kan leiden tot minder bekendheid onder de inwoners en dus voor een verlaagd interesseniveau.

Wat wel nog opvalt is dat de participatie van burgers bij gemeentelijk beleid na een herindeling groter lijkt te zijn. Dit lijkt de bewering van afnemende betrokkenheid en een groter wordende kloof vanwege een toenemende afstand onderuit te halen.

Gesuggereerd wordt dat dit komt omdat de nieuwe, grote gemeente burgers via andere of nieuwe wegen weet te bereiken en te betrekken, in plaats van alleen langs 'traditionele' wegen die de gemeente kan bewandelen. Nader uitgelegd wordt dit echter niet en in andere rapporten wordt hier geen gewag van gemaakt (Fraanje et al., 2008a).

De laatste jaren wordt er vaak gekozen voor het instrument van herindeling. Elk jaar komt er wel een herindeling voor. De laatste decennia daalt het aantal gemeenten fors: in 1956 had Nederland nog meer dan 1000 gemeenten, in 1976 nog 842. In 1996 daalde het aantal verder, tot 626. In 2017 waren er daar nog 388 van over (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016). Deze trend zal zich doorzetten, gezien de besprekingen die nu gaande zijn (zie Bijlage I).

Voor de provincies, die al zeer lang in de huidige vorm bestaan, betekent dit dat er ook steeds minder gemeenten in een provincie komen te liggen. Soms gaan deze veranderingen geleidelijk, zoals in een provincie als Noord-Brabant of Noord-Holland, soms gaat het als gecoördineerde actie (Drenthe in 1998). De schaal van de groter wordende gemeenten, betekent ook dat het verschil tussen gemeenten en provincies kleiner worden. Nu is het gemiddeld aantal inwoners van de provincies ook gegroeid, door de algemene stijging van het aantal inwoners. Maar, waar de gemiddelde provincie qua inwoneraantal in 1900 nog ruim honderdmaal groter was, is dit in 1990 nog maar 56 keer. In 2016 was het verschil slechts factor 33.

Hiermee ontstaat er discussie over de toegevoegde waarde van provincies. Gemeenten worden groter en worden misschien groot genoeg om de provinciale taken eigenhandig uit te voeren. De opschaling laat provincies met lege handen achter, zo zijn er de laatste jaren flink minder taken overgebleven voor de provincies. Behalve dat er steeds minder gemeenten zijn, werken gemeenten ook nog eens volop samen in verschillende netwerkverbanden (Castenmiller, 2015).

Jaar	Aantal inwoners (Nederland)	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal inwoners per gemeente	Gemiddeld aantal inwoners per provincie ⁵
1900	5.104.000	1.121	4.553	464.000
1950	10.027.000	1.015	9.879	911.545
1960	11.417.000	994	11.486	103.7909
1970	12.958.000	913	14.193	1.178.000
1980	14.091.000	811	17.375	1.281.000
1990	14.983.000	672	22.296	1.248.583
2000	15.864.000	537	29.542	1.322.000
2010	16.575.000	431	38.457	1.381.250
2016	16.979.000	390	43.536	1.414.917

Tabel 1: Gemiddeld aantal inwoners van gemeente en provincie (cijfers ontleend aan diverse databases CBS)

3.1.3. Draagvlak

In een herindelingsstraject is draagvlak van groot belang. Een herindeling is een complex traject, wat in de samenleving tot heftig oplopende emoties kan leiden. Draagvlak is voor het ministerie dan ook een voornaam toetsingscriterium: de overheid die het herindelingsadvies indient moet laten zien of er voldoende gezocht is naar draagvlak (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Unanimititeit van bijvoorbeeld gemeentebesturen is geen voorwaarde, maar er wordt wel naar gestreefd. Dit wordt gedaan om het draagvlak zo groot mogelijk te laten zijn. Mocht het toch zo zijn dat er geen sprake is van unanimititeit, dan moet dat door de indieners van het advies worden uitgelegd (ibid.).

Draagvlak wordt uitgesplitst in bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal. Bestuurlijk draagvlak wordt omschreven als het draagvlak binnen de gemeentebesturen (raden en colleges van de betrokken gemeenten), maatschappelijk draagvlak moet gezien worden als de steun onder de lokale bevolking en regionaal draagvlak als steun van omliggende gemeenten en andere regionale partijen (denk hierbij bijvoorbeeld aan de Veiligheidsregio, een GGD, andere gemeenschappelijke regelingen of een politiedistrict) (ibid.). Het bestuurlijk draagvlak kan nog verder worden 'verengd', in bestuurlijk draagvlak binnen het college van burgemeester en wethouders en politiek draagvlak binnen de gemeenteraad. In sommige gevallen kan dat draagvlak nog verschillen, zoals bijvoorbeeld het geval was in de Ronde Venen. Het college was daar voorstander van de samenvoeging met buurgemeente Abcoude, de raad in meerderheid tegen (Zeilmaker, 2014).

Uit eerder casuonderzoek blijkt dat de vormen van draagvlak uit elkaar kunnen liggen. De meeste steun is er—vanzelfsprekend—bij herindelingen 'van onderop', dus als de

⁵ In 1986 is de provincie Flevoland ingesteld.

gemeente zelfstandig de beslissing neemt om tot herindeling over te gaan (ibid.). Bij herindelingen van bovenaf, die doorgaans worden ingezet als een soort noodprocedure, is er voornamelijk sprake van een *pendulemodel*. Bij meerderheid, in bijvoorbeeld de raad, wordt voor een herindeling besloten. Daarmee is het besluit op democratische wijze genomen, maar een breed maatschappelijk draagvlak ontbreekt in een dergelijk geval. Gemeenten die zelf besluiten om tot herindeling over te gaan hebben hiervoor doorgaans een breder draagvlak, ook in de lokale maatschappij. Ook kan men door middel van invloedrijke burgerparticipatie het draagvlak vergroten. In zulke gevallen beperkt het draagvlak zich dan niet tot de bestuurlijke partijen, maar is het ook breed terug te zien in de samenleving (ibid.).

Hoewel er in de afgelopen decennia een fors aantal gemeenten verdween, is het daarmee niet gezegd dat dit altijd zonder slag of stoot ging. Een grenscorrectie, waarbij enkele nieuwbouwwijken net buiten Den Haag bij de stad zouden worden gevoegd, ging gepaard met grote weerstand vanuit de bevolking én vanuit de betreffende gemeentebesturen (Verhoeven, 2009: 97). In de betreffende gemeenten werd een referendum georganiseerd, waarin een overweldigende meerderheid tegen aansluiting van deze gebieden bij de gemeente Den Haag was. Zo stemde ruim 97% van de bevolking tegen (ibid.: 109). Door de grote weerstand is het plan uiteindelijk afgezwakt: er werden minder wijken bij de gemeente Den Haag gevoegd dan gepland (ibid.: 98-99). Dit beeld wordt bevestigd met andere praktijkvoorbeelden (Fraanje et al., 2008b).

Voldoende draagvlak wordt gezien als belangrijk voor een herindelingstraject. Niet voor niets toetst het ministerie of er voldoende draagvlak is, alvorens een wetsvoorstel tot herindeling wordt ingediend (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Het draagvlak is echter geen allesbepalende factor. Zo is het ontbreken van draagvlak niet meer een reden om een herindeling stil te leggen en kan er ook worden gekozen om argumenten als bestuurskracht te laten prevaleren. Provincies mogen dan, als het ware, een herindeling opleggen. Provincies mogen zelf beslissen of en hoe dit instrument wordt ingezet.

In Nederland worden herindelingen vooral ingezet om de bestuurskracht te vergroten. Het vergroten van de schaal zou de kwaliteit van het bestuur verbeteren, al is een rechtstreeks verband tussen gemeentegrootte en bestuurskracht onderwerp van debat.

3.2. Internationaal

Hervormingen van het lokaal bestuur beperken zich niet tot Nederland alleen. In veel (Europese) landen wordt geworsteld met de juiste schaal van het lokaal bestuur. In deze paragraaf zal ik enkele internationale voorbeelden langslopen en kijken naar de thematiek die gebruikt is om de Nederlandse situatie te beschrijven.

Vergelijkingen gaan immer gepaard met een probleem: in hoeverre is een land te vergelijken met Nederland? Voor deze paragraaf heb ik gekozen voor landen die geografisch, politiek en cultureel het 'dichtst' bij Nederland liggen. Deze landen zijn het meest zinvol om de Nederlandse situatie te duiden. De institutionele, politieke en historische context is in elk land toch weer anders, wat één-op-één vergelijkingen lastig maken. Toch zijn er enkele landen die in menig opzicht gelijkenissen met Nederland hebben en waar wetenschappelijke literatuur bestaat over de (schaal van de) gemeente: Vlaanderen (België), Denemarken, Noorwegen en Finland.

In België zijn de drie gewesten verantwoordelijk voor het lokaal bestuur (gemeenten en provincies). Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben zelf de vrijheid om deze bestuurslaag in te richten. De federale overheid heeft hierover niets te zeggen. Gemakshalve beperk ik mij tot de situatie in Vlaanderen.

In Vlaanderen worden gemeenten actief gestimuleerd te 'fusioneren', zoals dat daar heet. Wel is van belang dat gemeenten in Vlaanderen geen top-down aanpak voorstaat, maar het initiatief bij de gemeenten laat (Vlaamse Regering, 2012). Hiermee wordt de aanpak van 1977 voorkomen. In dat jaar is het aantal gemeenten in het hele land drastisch teruggebracht, met factor vier. Dat kon door de bevoegdheid gemeenten in te delen tijdelijk bij de Minister van Binnenlandse Zaken te beleggen. Gemeenten kregen nauwelijks inspraak in het proces, maar werden wel geconfronteerd met de kosten van de fusies. Dit heeft gezorgd voor een groot taboe op herindelingen: sinds 1983 is het aantal gemeenten in België niet meer veranderd (De Ceuninck, 2016). Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente ligt in heel België ongeveer twee keer zo laag als in Nederland (zie tabel 1). In Vlaanderen worden gemeenten nu dus gestimuleerd te fuseren, maar moet het initiatief wel door de gemeenten zelf genomen worden. De gemeenten worden aangemoedigd om de schaal te vergroten met een 'bonus' van 500 euro per inwoner. Kritiek op dit beleid is dat alleen het aantal gemeenten afneemt, zonder dat er gekeken wordt naar de kwaliteit en de beste manier van bestuur. (De Raeve, 2016). Hoewel de Vlaamse Regering met de bonus gemeenten dus actief stimuleert, komt er nog maar weinig terecht van de 'fusioneringen': er zijn op het moment van schrijven slechts vier fusiedossiers in het Vlaams Gewest (Vansevenant, 2017).

Gemeenten zouden aan koudwatervrees lijden en de gewestelijke overheid wil geen gemeentelijke fusies opleggen. Er is dus wel sprake van aandacht voor de schaal van het lokaal bestuur, maar het proces komt nauwelijks van de grond.

Land	Totaal aantal inwoners (Eurostat)	Aantal gemeenten (Eurostat ⁶)	Gemiddeld aantal inwoners per gemeente	Gemiddelde oppervlakte per gemeente in km ²
België ⁷	11.311.117	589	19.204	51,8
Zweden	9.851.017	290	33.969	1552,7
Denemarken	5.707.251	98	58.237	439,7
Finland	5.487.308	313	17.531	1076,2
Noorwegen	5.210.721	426	12.232	760,1
Nederland	16.979.120	388	43.761	107,1

Tabel 2: Vergelijking van aantal gemeenten per land

De situatie in Denemarken is goed vergelijkbaar met Nederland. Men schippert tussen een sterke lokale overheid en centrale controle vanuit Kopenhagen (Blom-Hansen, 2012). In 2007 zette de nationale regering een grote verandering in gang: gemeenten werden aangespoord om te fuseren. Dit kon niet van bovenaf worden afgedwongen, daarvoor was geen parlementaire steun. Een compromis kwam er wel. Gemeenten moesten binnen een bepaalde tijd aangeven met welke gemeenten ze wilden fuseren. Ook werd het duidelijk gemaakt dat, mochten gemeenten geen voorkeurpartner opgeven, er toch een centrale interventie zou volgen. Het was wel mogelijk aan het dreigement te ontsnappen, door het aangaan van formele afspraken. De herindelingsoperatie was succesvol: er kwamen meer fusies dan verwacht en zelfs het gemiddeld aantal inwoners per gemeente was hoger dan de centrale regering vooraf had voorgeschreven (ibid.). Behalve het laten dalen van het aantal gemeenten, werden ook veel taken overgedragen van de dertien provincies (*amter*) naar de gemeenten. De provincies werden omgevormd tot vijf regio's (*regioner*), die nog maar weinig taken overhielden (ibid.).

De Deense situatie is interessant om te onderzoeken, omdat er ook enkele gemeenten in oude vorm konden blijven bestaan (de kleinste gemeente Læsø heeft 1.200 inwoners, de grootste gemeente Kopenhagen heeft er 500.000). Dit levert interessant vergelijkingsmateriaal op. Zo is gebleken dat de democratie niet geleden heeft onder de hervormingen en ook dat de administratieve lasten zijn afgenomen (ibid.). In kwantitatief onderzoek naar de Deense situatie, gebaseerd op surveyonderzoek, worden echter wel negatieve banden gevonden tussen het eerder genoemde *internal political*

⁶ De gegevens zijn afkomstig uit de gegevens van de *Local Administrative Units*. Deze zijn verdeeld op verschillende niveaus. De niveaus die hier gebruikt worden zijn gecontroleerd op relevantie (enkele landen hanteren nog lagere administratieve eenheden). De gegevens zijn raadpleegbaar via <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>.

⁷ In de beschrijving is louter gekeken naar de situatie in Vlaanderen. In België ligt de verantwoordelijkheid voor gemeenten bij de gewesten, waardoor elk van de drie gewesten een eigen beleid mag voeren ten aanzien van de gemeenten. In de tabel zijn ook het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgenomen.

efficacy en grootte van de gemeente. Burgers zouden veel minder het gevoel hebben dat maatregelen beïnvloedbaar zijn, dat begrip raakt aan democratische legitimatie. Wel moet hierbij worden aangetekend dat op deze onderzoeksresultaten ook externe factoren van invloed zijn dan alleen de grootte van de gemeente, zoals bijvoorbeeld opleidingsniveau en het verschil tussen stad en platteland (Dreyer Lassen en Serritzlew, 2011).

Ook in andere Scandinavische landen, Noorwegen en Finland, wordt gesproken over hervormingen van het lokaal bestuur. In de landen is het dominante discours dat grotere gemeenten beter zijn. Gemeentelijke diensten kunnen professioneler opereren en een grotere eenheid past beter bij het leven van de burger van vandaag, zo is de premisse (Greve Harbo, 2015). Ook in deze debatten komt de tegenstelling tussen een hogere professionaliteit en een lager niveau van democratie nadrukkelijk terug. Maar, wat volgens de onderzoeker belangrijker is, is een goed en zorgvuldig ingericht proces. Een vergelijking tussen de processen in de Scandinavische landen leert dat de manier waarop het proces is ingericht uitmaakt voor de uiteindelijke uitkomst (ibid.).

In Finland is het proces om gemeentes te laten fuseren uiteindelijk mislukt. Er was onenigheid over de precieze methoden van de grote herindelingsoperatie: moest het wel gedwongen gaan, of moest er juist een grote vrijwilligheid zijn? In het kabinet was er verdeeldheid tussen de politieke partijen. Er werden gemengde boodschappen afgegeven richting de gemeenten, wat uiteindelijk resulteerde in onduidelijk beleid. De gemeenten, die tegen de grootscheepse hervorming waren gekant, leverden obligaatslijstjes in bij de centrale overheid met fusiepartners, zonder daadwerkelijk in het proces te geloven. Uiteindelijk bleef het beleid zoals het was en hoefden gemeenten fuseren indien zij dat zelf wensten (Sandberg, 2015).

Wat opvalt aan de hervormingen in bijvoorbeeld Denemarken, is dat er voor grootschalige operaties wordt gekozen. Het hele bestuur wordt op de schop genomen. In Nederland wordt op het niveau van taken wel degelijk hervormd, zoals met de decentralisaties in het sociale domein. Het 'Huis van Thorbecke', zoals al dat al sinds midden negentiende eeuw bestaat, blijft hier echter wel intact.

Het belang van een goed en zorgvuldig proces kan niet goed genoeg onderstreept worden. In België bestaat een weerstand tegen gemeentelijke fusies, sinds de grootscheepse opgelegde samenvoegingen in de jaren '70 van de vorige eeuw. Er lijkt een soort koudwatervrees te bestaan om te gaan fuseren met de burens. In bijvoorbeeld Denemarken kregen gemeenten een deadline om hun fusiepartners te kiezen, de stok achter de deur van een centrale interventie heeft gemeenten ertoe aangezet om partners te zoeken waar gemeenten meer in slaagden dan vooraf aangenomen.

Onduidelijkheid over de te voeren koers, zoals in Finland, doet afbreuk aan de uitkomsten: grootscheepse veranderingen worden zo schier onmogelijk gemaakt.

De rol van de provincie is in de internationale vergelijking nauwelijks aan bod gekomen. In Denemarken is met de grootscheepse hervorming van het lokaal bestuur ook het regionaal bestuur hervormd. Deze verandering lijkt, in de hier vergeleken landen, enigszins op zichzelf te staan. Ook is een vergelijking ten aanzien van de rol van provincies ingewikkeld, omdat de bevoegdheden van provincies (of soortgelijke instanties) in elk land anders zijn.

3.3. Conclusie

In het theoretisch kader heb ik een algemeen beeld geschetst over de positie van gemeenten en provincies binnen de Nederlandse context. Verder heb ik de begrippen 'bestuurskracht', 'schaalvergroting' en 'draagvlak' verder uitgewerkt, die in de wetenschappelijke literatuur ruim aan bod komen. Bestuurskracht wordt verondersteld toe te nemen zodra een gemeente fuseert met een andere. Deze redeneerlijn wordt niet door iedereen onderschreven. Belangrijk is wat onder 'bestuurskracht' verstaan wordt. Het idee dat de professionaliteit van de ambtelijke organisatie toeneemt en dat de gemeentelijke organisatie een grotere efficiëntie is wel algemener geaccepteerd.

Zoals ik heb omschreven in het gedeelte over schaalvergroting, is het maar zeer de vraag of herindeling inderdaad de schaalvoordelen oplevert die worden verondersteld: de nieuwe gemeente wordt niet goedkoper en de afstand tussen burger en bestuur kan toenemen door de grotere schaal. De theoretische context is noodzakelijk om te begrijpen waarom de drie gemeenten in het gebied besloten hebben te komen tot een fusie. Op basis van wat hier voorafgaand geschetst is, kan verwacht worden dat de keuze met name te maken heeft met bestuurskracht.

Aangezien een herindeling kan leiden tot verhitte debatten, is draagvlak noodzakelijk voordat de herindeling levensvatbaar kan zijn. Dit aspect krijgt in de wetenschappelijke literatuur over herindelingen ruimschoots aandacht, doorgaans door *case studies* te doen naar recente gevallen. Uit die studies kunnen dan weer lessen worden getrokken voor mogelijk toekomstige herindelingstrajecten.

Naast bestuurskracht, schaalvergroting en draagvlak in de meer Nederlandse context, heb ik ook gekeken naar gemeenten, herindelingen en veranderingen in het takenpakket in andere Europese landen, zoals Denemarken, Finland en België. Het maken van vergelijkingen tussen landen is niet zonder gevaar: er zijn grote verschillen in de wijze hoe landen worden bestuurd en ook de (historische) context speelt een grote rol in de ontwikkeling van het lokaal bestuur in een bepaald land. Wel kan in algemene zin

worden opgemerkt dat discussies over de schaal van gemeentes een louter Nederlandse aangelegenheid is: andere landen worstelen met dezelfde vraagstukken.

3.3.1. Voorlopige beantwoording hoofdvraag

Nu het bredere kader aan theorie is neergezet, is het nu mogelijk om te kijken of de hoofdvraag van een voorlopig, op theorie gebaseerd, antwoord kan worden voorzien. De hoofdvraag is: hoe kan de rol van de provincie in herindelingsprocedures en de interprovinciale herindelingsprocedure over de provinciegrenzen heen worden verbeterd?

Op basis van de literatuur valt er nog maar weinig concreets te zeggen over de procedure en over de rol van de provincie. Wel is het veilig om vast te stellen dat de provincie enigszins in de verdrukking zit. De gemeenten worden groter en de gemeenten worden daardoor beter in staat om hun taken uit te voeren. Dit roept vragen op over de toegevoegde waarde van de provincies in het proces van herindeling, maar ook in algemene zin. In het hiernavolgende hoofdstuk zal ik hier dieper op in gaan.

Op basis van de gegeven literatuur zou het dus heel goed mogelijk zijn dat bedacht wordt om de provincie uit het proces te halen. Draagvlak wordt immers belangrijk gevonden, maar de provincie heeft de mogelijkheid om los daarvan een procedure te starten om de bestuurskracht in het gebied te verhogen. Draagvlak is het beste te meten op lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de inwoners die het betreft.

Het concept bestuurskracht krijgt wel veel aandacht in de wetenschappelijke literatuur: bestuurskracht, of een gebrek eraan, is vaak een reden om over te gaan tot een herindeling. Dit zegt niet per se iets over de rol van de provincie, maar verklaart wel het feit waarom herindelingen worden ondernomen.

Echte aanknopingspunten om de procedure voor een interprovinciale herindeling te verbeteren of de rol voor de provincie te kunnen verbeteren zijn in de literatuur tot nog toe niet gevonden, het betreft hier namelijk een vrij uniek geval.

Wat in dit kader nog niet aan de orde is geweest, is de wijze waarop de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten in Nederland zijn vormgegeven. Dit is echter wel van belang om het herindelingsproces in de Nederlandse context beter te begrijpen.

In het hiernavolgende hoofdstuk zal ik dieper ingaan op de (inter)bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, de twaalf provincies en de 388 gemeenten. Een los hoofdstuk hiervoor is noodzakelijk, omdat het deels context bevat en tegelijk deels theoretisch van aard is. De knip is heel bewust gemaakt, ten behoeve van de leesbaarheid. Door in een nieuw hoofdstuk theorie en context te combineren, worden

doublures voorkomen en wordt bovendien het meest duidelijk dat in het komende hoofdstuk antwoord wordt gegeven op een deelvraag.

4. Interbestuurlijke verhoudingen in Nederland

Bij een herindeling zijn de drie lagen uit het Huis van Thorbecke in actie, bij een interprovinciale herindeling is dat helemaal het geval. De verhoudingen tussen die drie lagen (Rijk, provincies en gemeenten) zijn dan ook belangrijk om de herindeling en sommige delen van de spanningen goed te kunnen vatten. Eerst zal er een korte geschiedenis worden geschetst van de provincies en de gemeenten, en van hun onderlinge relatie. Vervolgens wordt uitgelegd hoe de verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente momenteel geregeld zijn en zal ik een korte kijkje in de toekomst van de provincie geven. Verder zal ik stilstaan bij het takenpakket van provincies en gemeenten. Ter afsluiting volgt een iets theoretischer bespiegeling op dit onderwerp en zal ik uitleggen waarom al deze kennis noodzakelijk is om de casus van Vijfheerenlanden beter te begrijpen.

4.1. Geschiedenis

De provincies van vandaag zijn nog maar een schaduw van wat het ooit was. Waar nu de meeste macht in Den Haag ligt, werd de macht eeuwenlang belegd bij provincies en gewesten. Ontstaan uit talrijke hertogdommen, graafschappen en heerlijkheden, is er met de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden ongeveer een indeling zichtbaar die nu min of meer nog steeds gebruikt wordt. Het gewest Holland is inmiddels gesplitst, Flevoland en Limburg zijn erbij gekomen en Drenthe en Noord-Brabant hebben nu de status van volwaardige provincie.

De gewestelijke bestuurders bestuurden gezamenlijk de gehele Republiek, die voornamelijk verantwoordelijk was voor het leger, de buitenlandpolitiek en handelseengelegenheden. In aanvulling hierop bestuurden de Staten-Generaal vanuit Den Haag ook nog de Generaliteitslanden, veroverd op de Spaanse bezetter. Binnenlands beleid werd gevoerd door de gewesten zelf. Van een echt nationaal bestuur was nauwelijks sprake (Aerts et al., 2010: 18).

Het lokaal bestuur zat zo mogelijk nog ingewikkelder in elkaar. Die laag van bestuur was voor velen, ook in de zeventiende eeuw, ondoorgrondelijk: een ingewikkeld stelsel van machten, belangen, rechten en tradities (ibid.: 19). Steden hadden meer autonomie dan dorpen en ook de bestuursstructuur verschilde wezenlijk. Steden werden doorgaans bestuurd door een vroedschap, de gegoede burgerij. Dorpen en het platteland waren ingedeeld bij heerlijkheden, waarvan het bestuur werd uitbesteed aan een schout. Deze globale indeling verschilde ook nog eens per gewest (Duijmaer van Twist, 1860: 6).

4.2. Revolutie en verandering

In navolging van Frankrijk, waar de Revolutie een nieuwe politieke wind liet waaien, kwam er in heel Europa een einde aan het *ancien régime*, zoals hierboven geschetst

(Aerts et al., 2010: 38). In Nederland werd eerst een republiek ingesteld geschoeid op Franse leest. Het gebied wat nu Nederland is, kreeg met de Bataafse Republiek voor het eerst een grondwet en de federale republiek werd een eenheidsstaat (ibid: 41). Oude gewesten, die eeuwen hadden bestaan, werden opgeheven. Zo werd de huidige provincie Utrecht verdeeld in departementen met namen als Rijn, Delf en Texel. Deze namen vonden hun oorsprong in de geografie en hadden dus geen verbinding met de provincies uit het *ancien régime* (Castenmiller en Herweijer, 2015: 88).

Er werden voor het eerst gemeenten ingesteld, met gelijkwaardige bevoegdheden voor stad en platteland. Toch kregen deze gemeenten niet een daadwerkelijke taak toebedeeld, er was meer sprake van administratieve en uitvoerende taken (Website IsGeschiedenis.nl, 2012). Door de vele, grote veranderingen in de staatsstructuur—de constitutionele orde in wat nu Nederland is veranderde tussen 1795 en 1813 vier keer—veranderde het takenpakket van de gemeente ook steeds, maar in algemene zin kan gesteld worden dat de gemeente niet veel voorstelde in de Franse tijd.

4.3. Restauratie en voortzetting

Na het vertrek van de Fransen werden de provincies hersteld. De eenheidsstaat bleef intact, de federale structuur behoorde tot het verleden. De koning bestuurde feitelijk het land (Aerts et al.: 60). Op lokaal niveau kwam de oude structuur terug met de herintroductie van bijvoorbeeld heerlijkheden.

In 1848 werd de Grondwet op ingrijpende wijze herzien, waarmee het fundament werd gelegd voor de hedendaagse democratie (ibid.: 102-103). De nieuwe Provinciewet regelt een rechtstreekse verkiezing van de leden van Provinciale Staten en maakt daarmee een einde aan de toegewezen zetels voor een adellijk kiescollege (Raijmakers, 2014: 114). Ook de gemeenten maakten een fundamentele verandering door: de heerlijkheden werden afgeschaft en maakten plaats voor democratischer vormen van bestuur. Ook nu bleef de gedecentraliseerde eenheidsstaat gehandhaafd.

4.4. Debat over de toekomst van de provincie

Het middenbestuur is aanhoudend onderwerp van gesprek. Fundamentele wijzigingen zijn er sinds de Grondwet van 1848 echter niet meer gekomen: instituten als Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning bestaan nog steeds. Sterker, er is een provincie bijgekomen (Flevoland). In het kort kunnen er vier fases worden onderscheiden in het debat over de toekomst van het provinciaal bestuur na de Tweede Wereldoorlog (Allers en Fraanje, 2011: 109-113).

Het begon met denken over de oprichting van een vierde laag, tussen gemeente en provincie. Dit was bedoeld om uiting te geven aan grootstedelijke uitdagingen. Hoewel de originele voorstellen uit 1947 verworpen werden, werd er rondom Rotterdam toch een

soortgelijk lichaam ingesteld: het Openbaar Lichaam Rijnmond (in 1965). Het kabinet-Den Uyl leidde de tweede fase in: schaalverkleining van de provincie. Het idee was om 24 provincies in te stellen. Ook deze plannen gingen uiteindelijk niet door, maar verdwenen niet helemaal in de la. De stadsregio's die later werden opgericht rondom de grote steden kunnen gezien worden als een voortzetting van dit idee.

De derde fase (begin jaren 2000) wordt ingeluid met een rapport van de commissie-Geelhoed met als strekking dat provincies moeten opschalen om zo de uitdagingen aan te kunnen. Het idee voor de Noordvleugelprovincie (de afgeschoten fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) past in dit beeld. De vierde fase loopt min of meer synchroon aan de derde fase en gaat voornamelijk over het takenpakket. Provincies zouden zich moeten houden aan kerntaken en af moeten van veel taken die louter dienen om de zichtbaarheid te vergroten, zoals daklozenopvang en ontwikkelingssamenwerking (ibid.). De kerntaken van de provincie werden geformuleerd door de commissie-Lodders. Het takenpakket van provincies werd dus helder omljnd, waarmee helder werd wat men aan de provincie heeft. Het Rijk twijfelde destijds aan de doorzettingsmacht van provincies, provincies vonden het Rijk te bemoeizuchtig. Een goede en heldere verdeling van taken zou deze moeizame relatie moeten vergemakkelijken (Gemengde commissie decentraliseringsvoorstellen provincies, 2008).

Het idee om een Noordvleugelprovincie te maken past verder in het beeld dat er teveel bestuurlijke drukte zou zijn: opschaling is daarvoor de enige remedie (Broeksteeg, 2014). De auteur merkt fijntjes op dat die drukte vooral door het Rijk wordt gecreëerd, door het toekennen van allerhande medebewindstaken⁸ (Broeksteeg, 2014). Door de fusie zou een probleem worden opgelost wat voornamelijk op rijksniveau is ontstaan. Critici menen verder dat het bij de voorgestelde hervorming aan visie ontbreekt: "Doordat nu de pijlen op de provincie zijn gericht, zonder in die plannen het rijk, de gemeenten, de waterschappen en allerhande bovengemeentelijke structuren te betrekken, zijn deze plannen te eenzijdig en bieden zij geen garantie dat zij de bestuurlijke problemen in Nederland, of althans op zijn minst in de noordelijke Randstad, oplossen" (Broeksteeg, 2014: 109).

Een andere, meer cynische blik, komt van Castenmiller: "Bestuurlijke reorganisaties zijn de hobby's van bestuurders, die het eigenlijk wel onderhoudend vinden om daar gezellig met z'n allen over te bakkeleien, in fora op allerlei goedbedoelde symposia over te kiffen, zitting te nemen in adviescommissie" (Castenmiller, 2015: 100).

⁸ In paragraaf 4.6.1. wordt meer uitgelegd over medebewindstaken.

De politiek en de politiek-bestuurlijke werkelijkheid die soms irrationeel kan zijn, is dus ook een factor waar men rekening mee moet houden. De samenstelling van het kabinet bijvoorbeeld: het CDA laat vanouds meer ruimte voor provincies, terwijl de PvdA het (van oudsher) beter doet in de steden en dus meer bewegingsvrijheid voor gemeenten wenst (Castenmiller, 2015).

De meer "inhoudsgedreven" discussie over het beste takenpakket voor het middenbestuur, wordt soms doorkruist door een politieke discussie over het meest wenselijke takenpakket. In de hiernavolgende paragraaf zal ik uiteenzetten wat momenteel de kerntaken van provincies zijn.

4.5. Taken van provincie en gemeente

Provincies en gemeenten hebben in principe elk een eigen takenpakket. Op sommige punten overlapt het takenpakket echter, of zijn er wrijvingen mogelijk tussen beide bestuurslagen.

4.5.1. Kerntaken van de provincie

De zeven kerntaken van de provincie zijn uitgewerkt door de commissie-Lodders. Deze taken zijn: (1) duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer, (2) milieu, energie en klimaat, (3) vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden, (4) regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, (5) regionale economie, (6) culturele infrastructuur en monumentenzorg en (7) de kwaliteit van het openbaar bestuur (Gemengde commissie decentraliseringsvoorstellen provincies, 2008: 10; Website Interprovinciaal Overleg, z.d.).

De meeste taken bevinden zich in het fysieke domein, met enkele 'nabijgelegen' beleidsterreinen als regionale economie en enkele cultuurhistorische taken. Er is, bij het lezen van het rapport van de commissie-Lodders, een grote mate van padafhankelijkheid merkbaar: al geruime tijd werken de provincies in het ruimtelijke domein, dat wordt ook als belangrijkste taak voor de provincie gezien (Gemengde commissie decentraliseringsvoorstellen provincies, 2008; Hulst, 2005).

In het kader van de kwaliteit van het openbaar bestuur heeft de provincie een toezichthoudende rol op gemeenten (en waterschappen). Voorts heeft de provincie een procesverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuur. De Commissaris van de Koning heeft een taak bij burgemeestersbenoemingen, zo overlegt hij met de gemeenteraad over het profiel van de nieuwe burgemeester en selecteert de commissaris de kandidaten (Website Rijksoverheid, z.d.). Op deze manier heeft de commissaris van de Koning een duidelijke rol en is het in principe mogelijk om een stempel te drukken op het bestuur van een gemeente. Ook heeft de provincie een

functie in het geval van herindelingen, zoals beschreven in het hoofdstuk over beleid en procedure.

Dit takenpakket is niet zo groot als dat het was, al zijn de taken nu wel duidelijker omschreven (Hulst, 2005). Ook zijn het taken met een zekere mate van abstractie. Omdat het provinciaal beleid maar weinig concreet wordt, bestaat er een afstand tot de burger. De provincie is daarmee weinig zichtbaar, totdat dat ineens verandert. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bouw van een windmolen(park) of een megastal (Herweijer, 2014).

4.5.2. Kerntaken van gemeenten

De gemeenten staan aanzienlijk dichterbij de burger dan provincies. Gemeenten worden dan ook wel het gezicht van de overheid genoemd (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008). Voor een goed begrip van de taken van gemeenten tegenover de provincies, geef ik hieronder een korte samenvatting. Het moet gezegd dat deze taken minder eenduidig zijn dan de zeven kerntaken van provincies. Het scala aan taken is immers veel breder: gemeenten hebben taken in zowel het sociale als in het ruimtelijke domein.

Veel gemeenten houden zich ten principale bezig met leefbaarheid, zowel in fysiek-ruimtelijke, als in sociale zin van het woord. Daarnaast zouden ze de ideale bestuurslaag zijn om concrete, lokale uitdagingen aan te kunnen. Immers, de gemeente kent de buurt en is bekend met de lokale gemeenschap (ibid.).

De laatste jaren zijn er decentralisaties geweest in het sociaal domein om het beleid zo dicht mogelijk bij de burger te formuleren.

4.5.3. Burgers en regionalisme

De relatief kleine rol die de provincies nu spelen, resulteert in een kleine verbondenheid van burgers met het middenbestuur. Of zoals dit exemplarische citaat uit *NRC Handelsblad*: "Erg veel animo is daar nog niet voor [doelend op de Provinciale Statenverkiezingen, MG], want niemand weet precies wat de provincie doet en welk effect een stem heeft" (Janse, 2015). Dit beeld leeft niet alleen in de pers, maar ook onder de provincies zelf. De provincie staat verder af van de burger, vanwege de aard van de werkzaamheden (Interprovinciaal Overleg, 2001).

De publieke belangstelling bij het bestuur is klein, maar toch is er relatief veel aandacht voor de 'eigenheid' van de provincie in cultureel opzicht (Duijvendak, 2008: 342). Zo doen regionale zangers het goed, trekken regionale omroepen veel kijkers en is er ook veel aandacht voor de provinciale geschiedenis (ibid.). Deze betrokkenheid speelt vooral in provincies buiten de Randstad: bijvoorbeeld Groningen, Fryslân en Limburg. In deze

provincies bestaat er iets als een provinciale identiteit. In de Randstad bestaat dat nauwelijks en is er bijna geen betrokkenheid van burgers bij de provincie (Castenmiller en Herweijer, 2015: 101).

4.6. Gelijkwaardig, maar niet gelijk

Rijk, provincies en gemeenten zijn bestuurlijk gezien nevensgeschikt. De bestuurslagen staan dus naast elkaar, niet onder of boven elkaar. Wel bestaat er een juridische hiërarchie: een wet gaat boven een provinciale verordening en een provinciale verordening gaat boven een gemeentelijke. Verder wordt benadrukt dat het Rijk, de provincies en de gemeenten gezamenlijk 'de Staat' vormen (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008). De Grondwet kent geen lagen tussen het bestuur. Nergens is, bijvoorbeeld, geregeld dat de provincie 'hoger' zou staan dan een gemeente. Ook het Rijk staat hiërarchisch niet boven de decentrale overheden.

4.6.1. Open huishouding

Toen in 1848 de nieuwe Grondwet werd aangenomen, werd ook de positie van gemeenten en provincies opnieuw geregeld. De behandeling (1850-1851) van de Provinciewet en van de Gemeentewet ging in het parlement min of meer gelijk op. De nationale wetgever wordt niet in staat geacht de precieze taak van provincies en gemeenten toe te kennen, al werden voor gemeenten wel specifiekere eisen gegeven dan voor provincies (Raijmakers, 2014: 115).

In iets andere bewoordingen, staat dit uitgangspunt in de huidige Provincie- en Gemeentewet nog steeds overeind (Provinciewet, artikel 105, lid 1; Gemeentewet, artikel 108, lid 1). Niet alleen in de Provincie- en Gemeentewet, maar ook in de Grondwet bestaat er een brede taakopvatting voor het lokaal bestuur. De openheid van de huishouding van provincies en gemeenten, waardoor provincies en gemeenten min of meer naar eigen goeddunken kunnen handelen, is zelfs constitutioneel vastgelegd (Grondwet, artikel 124).

Deze openheid van de huishouding staat wel ter discussie. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 was er een plan om de huishouding van de provincie te sluiten, al is dit uiteindelijk niet doorgegaan. Als de provincie een gesloten huishouding krijgt, wordt de provincie een functionele bestuurslaag met een duidelijk omljnd takenpakket, zoals de waterschappen dat reeds hebben (Hennekens, 2010: 416). De relatie ten opzichte van het centraal bestuur en ten opzichte van de gemeente zou totaal veranderen, een toezichtsrelatie zou dan ook niet meer mogelijk zijn.

Naast eigen taken, kunnen provincies en gemeenten ook belast worden met medebewindstaken. Dit zijn taken die door de wet worden opgedragen aan provincies en

gemeenten. Een bekend voorbeeld is de wet over de gemeentelijke basisadministratie: een gemeente houdt bij wie er in de gemeente woont, maar heeft geen of zeer weinig beleidsvrijheid in de wijze waarop dit is vormgegeven. Bij wet kunnen taken dus worden 'uitbesteed' aan provincies of gemeenten. Er is in zulke gevallen geen sprake van autonomie.

4.6.2. Toezicht en controle

De provincie houdt toezicht op de gemeenten, met betrekking tot de financiën en als het gaat over de bestuurlijke kwaliteit (Munneke, 2013: 81-82). Dit toezicht komt voort uit een duidelijke wettelijke bepaling. In de Gemeentewet is geregeld dat de gemeente de begroting en het jaarverslag toezenden aan de provincie. Als wordt verwacht dat een gemeentebegroting niet in evenwicht is of zal komen, moet Gedeputeerde Staten vooraf toestemming verlenen voordat de begroting kan worden uitgevoerd. Op die manier kan de provincie dus toezicht houden op de financiën van de gemeente (Gemeentewet, artikelen 203-211 en artikelen 259-289).

Ook is het mogelijk dat de provincie het bestuur van een gemeente op bepaalde momenten over te nemen. Dat kan met een zogeheten indeplaatsstelling, waarmee de provincie de uitvoering of besluitvorming daadwerkelijk overneemt. Ook kunnen reeds genomen besluiten worden vernietigd. Bij dit laatste is het Rijk ook nadrukkelijk betrokken: een besluit genomen door college, burgemeester of gemeenteraad kan namelijk alleen bij koninklijk besluit worden vernietigd (op voorspraak van Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning). Eenzelfde type van toezicht bestaat voor de provincies, al neemt dan het Rijk de taken dan over (Provinciewet, artikelen 207-215 en artikelen 253-279).

Dit laatste is geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT). Daarvoor was per beleidsterrein het toezicht in allerlei aparte wetten geregeld, sinds de invoering van laatstgenoemde wet is het toezicht algemeen gemaakt. Er gelden dus geen aparte regels meer voor toezicht op medebewindstaken, taken die expliciet bij wet aan provincie of gemeenten worden opgedragen. De wet vergroot verder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bij de medebewindstaken. Het toezicht wordt in de eerste plaats uitgevoerd door de gemeenteraad en pas in de tweede plaats door provincie en het Rijk (KING, 2013).

Behalve financieel, kijkt de provincie ook naar de kwaliteit van het bestuur. Het thema bestuurskracht is reeds benoemd. De provincie kan een bestuurskrachtonderzoek starten, wat in sommige gevallen kan resulteren in een gemeentelijke herindeling (Korsten, 2007: 32). Voor provincies is het bewaken van de kwaliteit van het lokaal bestuur een kerntaak (Website Interprovinciaal Overleg, z.d.).

4.6.3. Financieel toezicht bij herindelingen

Als er sprake is van een herindeling, wordt een gemeente preventief onder toezicht geplaatst. Preventief financieel toezicht is de zwaarste vorm van toezicht, waarbij de provincie nadrukkelijk toeziet op de uitgaven van de gemeente. Financiële uitgaven van de oude gemeente kunnen door Gedeputeerde Staten worden tegengehouden als er sprake is van een mogelijk negatief financieel gevolg voor de nieuw te vormen gemeente. Ook in het eerste jaar na de herindeling staat de nieuwe gemeente nog onder preventief financieel toezicht (Provincie Utrecht, 2014).

De redenen om gemeenten bij herindeling onder preventief toezicht te plaatsen zijn tweeledig. Enerzijds gaat het om een praktische reden: omdat nieuwe gemeenten steeds op 1 januari worden gevormd, is het niet haalbaar de begroting voor die tijd vast te stellen. Door de gemeente onder toezicht te plaatsen, kan dat mogelijk worden.

Een tweede reden is meer inhoudelijk. Gemeenten worden vlak voor opheffing onder toezicht geplaatst om op die manier het zogeheten 'potverteren' te voorkomen. Een voorbeeld is de bouw van een nieuw gemeentehuis, een nieuwe sporthal of een nieuw zwembad in de laatste periode dat de gemeente bestaat (Fraanje, 2008b: 16).

4.7. Conclusie

De interbestuurlijke verhoudingen in Nederland zitten tamelijk ingewikkeld in elkaar. Het Rijk ziet toe op de kwaliteit van bestuur van de provincie, de provincies doen dit voor wat betreft de gemeenten.

Deze toezichtsrelatie komt echter niet voort uit een hiërarchisch idee: gemeenten en provincies zijn in de Nederlandse constitutionele orde nevensgeschikt aan elkaar, niet ondergeschikt. De toezichtsrelatie is hiermee dus geen vanzelfsprekendheid, de taak om toezicht te houden over gemeenten komt de provincies bij wet toe, het Rijk heeft een taak bij de uitzonderlijke vorm van grove taakverwaarlozing een mogelijkheid tot ingrijpen die is neergelegd in de Grondwet (Raad van State, 2006). Nederland kent wel een hiërarchie wat regels betreft: een wet gaat bijvoorbeeld boven een provinciale verordening.

Gemeenten hebben er de afgelopen jaren flink wat taken bij gekregen, zoals de jeugdzorg, de uitvoering van de Participatiewet en langdurige zorg. Bij provincies wordt juist gehamerd op kerntaken, wat er slechts zeven zijn. De meeste kerntaken bevinden zich in het fysiek-ruimtelijke domein, georganiseerd op een relatieve afstand van de burger. Dit resulteert in een grote betrokkenheid van de burger met het gemeentelijk bestuur dan met de provincie.

De aanvullende taken voor de gemeenten, en daarmee ook de relatieve afname van het takenpakket van provincies, zorgde voor een toenemend zelfvertrouwen voor gemeenten. Dit leidde in eerste instantie tot spanningen. Inmiddels is de relatie tussen gemeenten en provincies meer ontspannen geraakt (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008: 7-8). De toekomst van de provincie is desondanks allerminst zeker: de laatste jaren is er een tendens waarneembaar waarin provincies zich focussen op de kerntaken zoals geformuleerd door de commissie-Lodders. De beperkte taakopvatting roept de vraag op wat dan nog de meerwaarde is van het middenbestuur. De meningen hierover zijn verdeeld.

Daar komt dan nog eens bij dat burgers een beperkte band hebben met het provinciaal bestuur, maar desalniettemin bestaat er wel een grote band van burgers met hun regio. Voor gemeenten geldt dit zeker en in bijvoorbeeld de Randstad geldt een grotere mate van verbondenheid met de plaats waar men woont dan met de provincie waarin men woonachtig is (Duyvendak, 2008).

Kortom, de provincies en gemeenten hebben elk hun eigen taken binnen het Nederlandse staatsbestel. Beiden hebben een grote mate van autonomie en kunnen in veel gevallen zelf beslissen waaraan aandacht wordt geschonken of budget aan wordt besteed. Er kan echter wel toezicht worden gehouden: door het Rijk op provincies en door provincies op gemeenten. Deze toezichtsrelatie is van groot belang om de verhoudingen tussen provincie en gemeenten te kunnen begrijpen.

Voor de casus Vijfheerenlanden en de interprovinciale herindeling in dat gebied is het noodzakelijk om de relatie tussen provincie(s) en gemeente(n) beter te vatten. De situatie in de Vijfheerenlanden wijkt af van het normale, zoals al is aangegeven in het tweede hoofdstuk. De informatie in dit hoofdstuk dient voornamelijk als achtergrondinformatie en kan bijdragen om de situatie te begrijpen en in een bredere context te plaatsen. Daarnaast is gepoogd om, naast het contextuele gedeelte, te voorzien in theoretische verdieping: niet alleen weergeven dát iets gebeurt, maar ook stilstaan bij het de vraag waarom dergelijke zaken aan de orde zijn.

5. Toelichting op onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk zal ik stilstaan bij de gebruikte onderzoeksmethoden. De toelichting zal betrekking hebben op de hoofdvraag en de deelvragen, met uitzondering van de eerste. De eerste deelvraag, over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland, is reeds beantwoord door middel van literatuuronderzoek. Deze deelvraag zal verder dus niet meer terugkeren in deze toelichting.

De hoofdvraag, met de vraag hoe de rol van de provincie en de procedure betreffende een interprovinciale herindeling kan worden verbeterd, beantwoord ik aan de hand van de kennis vergaard met de beantwoording van de deelvragen. Met name de semigestructureerde interviews dragen bij aan de beantwoording van de vraag.

5.1. Kwalitatief onderzoek

Ik heb gekozen voor het uitvoeren van kwalitatief onderzoek, omdat deze manier van onderzoek doen de meeste ruimte laat voor context. De context kan veel betekenen voor het vertoonde gedrag en mag daarom niet buiten beschouwing gelaten worden (Bryman, 2012: 401-402). Een ander voordeel voor het doen van kwalitatief onderzoek in dit verband ligt besloten in een nadeel van kwantitatief onderzoek. Surveyonderzoek, zoals dat vaak wordt toegepast bij kwantitatief onderzoek om uitspraken te doen over het gedrag van een populatie, laat veel informatie over die context weg. Er zijn wel mogelijkheden om uit zeer veel data oorzaken voor bepaald gedrag aan te wijzen, maar de vraag hoe die oorzaak zich voordeed kan niet worden beantwoord door kwantitatief onderzoek. Het schetsen van de context is dus de belangrijkste reden om voor een kwalitatieve onderzoeksmethode te kiezen. Een andere aspect heeft betrekking op een nadeel van kwantitatief onderzoek: dergelijk onderzoek is slechts succesvol bij een groot aantal ondervraagden, om zo te kunnen generaliseren naar de populatie. In dit geval is de populatie (gemeenteraadsleden, collegeleden en betrokkenen vanuit de provincie) niet groot genoeg om hier harde uitspraken over te kunnen doen. De keuze voor kwalitatief onderzoek heeft vanzelfsprekend consequenties voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, waarop ik later in dit hoofdstuk zal terugkomen.

Deelvragen 2 tot en met 4 kunnen het best worden beantwoord door middel van een documentenanalyse, met gebruik van *desktop research*. Beleidsdocumenten kunnen antwoord geven op die specifieke deelvragen. Waar het, bij het schrijven, een toevoeging bleek te zijn, heb ik ook gebruik gemaakt van de afgenomen interviews.

De laatste vraag, die evaluatief van aard is, zal beantwoord worden aan de hand van semigestructureerde interviews zijn gehouden met direct betrokkenen bij de herindeling. Hierbij moet gedacht worden aan politieke ambtsdragers in de gemeenten en provincies,

maar ook aan ambtenaren die direct te maken hebben gehad met de besluitvorming op dit thema.

Bij de toelichting op de deelvragen, is in veel gevallen al opgenomen op welke wijze ik het antwoord wil verkrijgen, maar hieronder is in tabel 2 weergegeven welke vorm van onderzoek het meest geschikt wordt geacht om de deelvraag te beantwoorden:

	Document-analyse	Interviews
Deelvraag 2: provinciaal beleid Utrecht en Zuid-Holland met betrekking tot gemeenten en gemeentelijke herindelingen		
Deelvraag 3: verwachtingen met betrekking tot bestuurskracht en draagvlak in het proces		
Deelvraag 4: rol en opstelling van beide provincies in de herindeling Vijfheerenlanden		
Deelvraag 5: ervaring door gemeenten		

Tabel 3: Te gebruiken onderzoeksmethoden per deelvraag

5.2. Documentanalyse

Om een beter begrip te krijgen van de herindeling en de problemen met betrekking tot de provinciekeuze, is het eerst noodzakelijk inzicht te krijgen in het beleid van de provincies Utrecht en Zuid-Holland. Het gaat om het algemene beleid van de provincies met betrekking tot gemeenten en met betrekking tot herindelingen in het bijzonder. Het provinciaal beleid kan worden ontleend uit het coalitieakkoord van Gedeputeerde Staten of uit beleidsnota's die door de provincie zijn opgesteld. Het coalitieakkoord is een goed startpunt omdat beide provincies een dergelijk document hebben, waar in het kort de prioriteiten van het nieuwe college van Gedeputeerde Staten worden duidelijk gemaakt. Daar beide provincies dit hebben, maakt dat het maken van vergelijkingen een stuk eenvoudiger. De overige beleidsnota's zijn lastiger: Utrecht heeft die namelijk niet op dit punt. Een verklaring daarvoor zal ik bij de beantwoording van de deelvraag geven. Zuid-Holland heeft wel meerdere documenten, om deze te vinden is gebruik gemaakt van de documenten die door de provincie zelf worden aangehaald op bijvoorbeeld de webpagina over de herindeling in de Vijfheerenlanden en de documenten die in deze documenten worden aangehaald.

Verder is gekeken naar debatten in Provinciale Staten en enkele berichten uit de media om op die manier een verhaal te construeren. Hierbij moet worden aangetekend dat Provinciale Staten maar tot op zekere hoogte betrokken is geweest, de gedocumenteerde debatten waren relatief kort en bijdragen van de Statenfracties waren over het algemeen eensluidend qua boodschap. Het bekijken van de debatten, waarin door betrokkenen gesproken wordt, is vooral nuttig geweest voor het waarnemen van de toon waarop gedebatteerd werd.

Een ander belangrijk document is in dezen het beleidskader gemeentelijke herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013). In dit document wordt aangegeven waar een herindeling door de minister op wordt getoetst. Provincies gebruiken dit document derhalve zelf ook.

Tenslotte moet er in het specifieke geval van Vijfheerenlanden ook nog gekeken worden naar het concept 'bestuurskracht': in hoeverre de vergroting van de bestuurskracht een reden was om de herindeling door te zetten. Op die manier wordt meer inzicht verschaft in deze specifieke herindeling en waarom besloten is om tot deze herindeling over te gaan. Voor de keuze van documenten moet gedacht worden aan onderzoeksrapporten van gemeenten en provincie(s) en notulen van gemeenteraad. De documenten zijn gebaseerd op de lijst van onderzoeksrapporten die zijn gepubliceerd op de website van de fusiegemeente vijfheerenlanden.nl. Deze website verschaft een helder en compleet overzicht van het proces van de herindeling, ook al voordat het officiële traject van start ging. In het begin heeft de commissie-Schutte onderzoek gedaan naar de bestuurskracht in het gebied en mogelijke fusiecombinaties, consultancybureau Berenschot heeft deze keuzes nader uitgewerkt voor de drie betrokken gemeenten. Uiteindelijk is hieruit het fusievoorstel voortgekomen.

Het totaal aantal gebruikte documenten is niet groot, maar wel volledig. Omdat het aantal gepubliceerde documenten niet zo groot is, is het in een relatief kort tijdsbestek gelukt een zo breed mogelijk beeld te scheppen: alle documenten heb ik kunnen meewegen.

Met een kwalitatieve documentanalyse kan structureel gekeken worden naar de betekenis van de documenten. Gezien de geringe omvang van het totaal aantal documenten zijn de documenten, op relevante passages, in het geheel gelezen. Op die manier is de strekking van het verhaal duidelijk geworden. Coderen aan de hand van een star codeerschema is in dezen niet gebeurd. De keuze hiervoor lag besloten in het feit dat er maar weinig documenten waren en dat het dus ook relatief eenvoudig was een lijn te ontdekken. Daarnaast dient het ontbreken van een dergelijk schema ook om ruimte te laten aan de context (Bryman, 2012: 557-559).

5.3. Interviews en respondenten

Voor de interviews, die zijn afgenomen in samenwerking met collega/studiegenoot Tobias Grond, is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit houdt in dat er vooraf wel een vragen- of onderwerpenlijst bestaat, maar dat daar gedurende het interview van mag worden afgeweken indien het antwoord van de respondent nieuwe vragen oproept of als het interessant is door te gaan op het antwoord. Ook de volgorde van de te stellen vragen staat hierbij niet van tevoren vast. In het interview is

teruggekeken op het proces zoals dat tot nu toe gevoerd is, met in het bijzonder de rol van de provincies. De vragenlijst heeft gediend als houvast: bij iedere respondent is vooraf kort bekeken welke issues het meest van belang zijn, daarover zijn dan voornamelijk vragen gesteld. Op een gegeven moment is de topiclijst niet meer gebruikt, omdat het goed in mijn hoofd zat.

Bij het opstellen van de vragen en bij het uitvoeren van de interviews is dankbaar gebruik gemaakt van de opgedane, theoretische kennis in voorgaande hoofdstukken. Zo is achtergrondkennis van de verhoudingen tussen drie overheidslagen van belang om sommige antwoorden van respondenten te kunnen plaatsen. Ook contextuele kennis, over de procedure en het rijksbeleid, helpt om de opmerkingen in breder verband te zien. Ook is uit de literatuur gebleken dat herindelingsprocessen zelden eenvoudig zijn en kunnen zorgen voor hoogoplopende emoties, daarom is respondenten altijd de kans gegeven om aan deze gevoelens uitdrukking te geven, hetgeen bovendien zorgt voor een inkijkje in de procedure zoals die gevoerd is.

In de context van de evaluatie van de rol van de provincie is het interessant om zowel politieke ambtsdragers binnen een gemeente (burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden) als ambtenaren te spreken (gemeentesecretarissen). Er is voor gekozen om met politici en ambtenaren uit Leerdam, Vianen en Zederik te spreken. Uit elk van de drie gemeenten zijn dergelijke betrokkenen gesproken: in totaal zes raadsleden (twee per gemeente), twee burgemeesters (Leerdam en Vianen) en twee gemeentesecretarissen (Leerdam en Zederik). De keuze voor de burgemeesters en gemeentesecretarissen is vooral gemaakt met het oog op de agenda, het zijn immers mensen met beperkte agendamogelijkheden, en om de betrokkenheid met het onderwerp (zo is de burgemeester van Vianen voorzitter van de stuurgroep Vijfheerenlanden).

Voor het spreken van raadsleden is een verdeling gemaakt naar de raadsverhoudingen (coalitie en oppositie) en naar politieke partij (partijen uit het hele politieke spectrum en voor- en tegenstanders van de herindeling *an sich* en voor- en tegenstanders van de keuze om de nieuwe gemeente in te delen bij de provincie Utrecht). Voor het maken van een keuze is advies ingewonnen bij een betrokken beleidsambtenaar van de provincie Utrecht. Voor hem was het eenvoudiger een lijst op te stellen, vanwege zijn grotere betrokkenheid en grotere achtergrondkennis. Dit advies was overigens gespeend van enige vorm van inmenging, de lijst heeft op deze manier voornamelijk sneller tot stand kunnen komen. De keuze voor de raadsleden is dus bewust gemaakt, er is geen sprake geweest van een aselechte steekproef. In deze *purposive sampling* is ruimte geboden voor een zo groot mogelijke variëteit aan inzichten, bijvoorbeeld door het opnemen van

zowel voor- als tegenstanders van aansluiting bij de provincie Utrecht (Bryman, 2012: 418). Deze manier van het kiezen van respondenten verschilt van een *convenience sample*, waarbij alleen respondenten worden gesproken die de vooraf opgezette lijn van de onderzoeker bevestigen. Dat is met nadruk niet gebeurd, getuige het raadplegen van raadsleden met diverse opvattingen. In Bijlage III is een precies overzicht opgenomen van de geïnterviewden en hun functies.

Naast mensen uit de betrokken gemeenten, is er ook gesproken met ambtenaren van de twee provincies en met de belangenbehartigers van gemeenten (VNG) en provincies (IPO). Ook met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is contact geweest in de vorm van een interview, zodat ook zij hun licht hebben kunnen laten schijnen over de situatie. Voor de meeste interviews geldt dat de planning gelijktijdig is gemaakt, om zo tijd te besparen.

Tijdens het onderzoek is wel gebleken dat de wettelijke regio's, en met name de veiligheidsregio's een belangrijke rol speelden in de discussie. Daarom is tegen het einde ook nog gesproken met een beleidsambtenaar van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en met de algemeen directeuren van de twee betrokken Veiligheidsregio's. De thema's die spelen op het gebied van de veiligheidsregio's zijn gelijkwaardig aan de thema's die spelen voor andere wettelijke verbanden, zoals de GGD en de omgevingsdiensten. Vanwege de tamelijk grote hoeveelheid interviews die zijn afgenomen in het relatief korte tijdsbestek is ervoor gekozen deze partijen buiten beschouwing te laten. Praktische overwegingen hebben tot deze keuze genoopt.

Op basis van de topiclijst voor de interviews en op basis van de transcripten is een codeerschema opgesteld. De interviews werden na afloop gecategoriseerd in de opgestelde categorieën. Uit deze codes in zichzelf, bijvoorbeeld uit de tabellen hoe vaak een code voorgekomen is, is niet zozeer inhoud te ontleen. De codes zijn met name bedoeld om de resultatenhoofdstukken te structureren en de uitspraken van respondenten te koppelen aan elkaar. Op die manier kan worden voorkomen dat de uitspraken van één deelnemer de boventoon gaan voeren in de resultatenhoofdstukken. Om dat mogelijk te maken is er zo breed mogelijk gecodeerd, volgens het adagium dat er gecodeerd wordt zodra een respondent het betreffende onderwerp noemt, in plaats van dat een respondent het er al dan niet mee eens is. Het schema is opgenomen in Bijlage IV, voorzien van een korte toelichting op de 'etiketjes' die toegekend zijn.

Om te voorkomen dat geïnterviewden verkeerd werden geïnterpreteerd, is hen de mogelijkheid geboden om de alinea's waarin zij werden opgevoerd te voorzien van commentaar. Er was sprake van enkele redactionele wijzigingen om punten te verduidelijken of beter weer te geven. Inhoudelijke wijzigingsvoorstellen, waarmee het

gemaakte punt door de geïnterviewde teniet gedaan zouden worden, zijn er niet geweest. Sommige respondenten hebben afgezien van het aanbod, sommigen hebben niet binnen de gevraagde termijn gereageerd en worden daarmee beschouwd als deelnemers die geen behoefte hadden aan het leveren van commentaar.

Tenslotte zijn er geen geïnterviewden geweest die anoniem wenste mee te werken, terwijl dit wel nadrukkelijk een optie is geweest. Hoewel het niet anonimiseren zou kunnen betekenen dat betrokkenen minder vrijuit zouden spreken, is dat niet merkbaar gebeurd.

5.4. Evalueren van het gevoerde beleid

In de vijfde, en laatste, deelvraag is gemeentes (dat wil zeggen: burgemeesters, gemeentesecretarissen en gemeenteraadsleden) gevraagd om hun licht te laten schijnen over de wijze waarop de beide betrokken provincies hun rol hebben ingevuld. In het interview heb ik steeds hiernaar gevraagd en ook andere deelnemers aan het onderzoek gevraagd om hun mening over dit onderwerp te ventileren. Aangezien de partijen over een breed spectrum verdeeld waren, is het mogelijk gebleken een tamelijk representatief beeld te schetsen. De meningen over dit onderwerp varieerde dan ook enorm. In het betreffende resultatenhoofdstuk is dit uiteengezet. Uiteindelijk zijn de belangrijkste gemene delers meegenomen in de beleidsadviezen in de conclusie.

Evaluatie is een voornaam deel van de bestuurskunde. Historisch gezien zijn er drie golven in de evaluatietheorie. De eerste in de jaren '60 en '70, de tweede in de jaren '80 en '90 en de derde is vandaag de dag nog gaande. De eerste twee golven laten zich eenvoudig omschrijven. In de eerste evaluatiegolf wordt een doelbereikingsvraag gesteld: zijn de gestelde doelen behaald? In de tweede golf gaat het om doelmatigheid: is het overheidsbudget wat aan een programma is besteed doelmatig gebruikt? (Wollmann, 2007). Een kenmerk van dit onderzoek is dat het veelal achteraf (*ex post*) gedaan wordt: nadat het werk van de beleidsmakers en -uitvoerders gedaan is, kan de evaluator bekijken of de doelen behaald zijn. In dit specifieke proces is dat lastig, omdat het proces nog gaande is. Er kan, in het wetgevingsproces in de Staten-Generaal, nog veel gebeuren.

De derde golf heeft iets meer uitleg. Evaluatie is, zeker met het vele evaluatiewerk uitgevoerd door de Europese Unie, een vast onderdeel geworden in de beleidscyclus. De twee eerdere golven worden hier gecombineerd tot een 'totaalpakket'. De Europese Unie past deze methode van evaluatie veelvuldig toe (Wollmann, 2007)

De klassiekere vormen van evaluatie, waar de vraag 'werkt het?' centraal staat, staat de laatste jaren onder druk. De vraag zou te simplistisch zijn en verschillende nuances

weglaten. Een betere vraag zou zijn 'Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden?' (Pattyn en Verweij, 2014). Met deze, specifiekere, vraag kan de klassieke vraag beter en nauwkeuriger worden beantwoord. Ook laat deze vraag meer open voor context en wordt er geen 'rigide' onderzoekscyclus gevolgd: het proces kan indien nodig worden bijgestuurd als de context daarom vraagt (Wollmann, 2007).

Een tamelijk nieuwe vorm van evaluatie is de vierde-generatie-evaluatie, zoals geïntroduceerd door Guba en Lincoln (1989). Hierin worden de betrokkenen bij het beleid actief betrokken in de opzet en de uitvoering van de evaluatie. Voordat er een eindrapport wordt gegeven, wordt het resultaat teruggekoppeld naar de stakeholders. De auteurs spreken nu van een 'onderhandelingspel'. Uiteindelijk dient er (zoveel mogelijk) consensus worden bereikt over de uitkomsten van de evaluatie (Guba en Lincoln, 1989). Deze vorm van evaluatie kan, vanwege de onderhandelingen en het doel consensus te bereiken, goed worden gebruikt bij een *ex durante* proces, zoals het proces wat nu onder de loep ligt.

Hoewel dit proces zich goed geleend had voor een *fourth generation evaluation*, is er maar in beperkte mate recht kunnen doen aan 'onderhandelingen' over de uitkomsten. Er was domweg geen tijd om de conclusies in verschillende ronden voor te leggen. Zoals hierboven al aangegeven is dit wel gebeurd met de uitspraken van de betrokkenen in de resultatenhoofdstukken. Dit is met name gebeurd om feitelijke onjuistheden te voorkomen en om te voorkomen dat uitspraken uit hun verband worden gehaald.

Er is dus geen sprake van een volledige toepassing van de *fourth generation evaluation*-theorie van Guba en Lincoln (1989). Inzichten uit hun model zijn wel gebruikt om de evaluatie beter te kunnen uitvoeren. Ook hebben de inzichten bijgedragen aan het terugkoppelen van de resultatenhoofdstukken aan de deelnemers.

5.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn kernbegrippen bij het opzetten van een onderzoek. Ik zal de begrippen kort toelichten en vervolgens aangeven wat ik verwacht dat goed zal gaan, ook zal ik aangeven waar ik verwacht dat mogelijke knelpunten zitten. Het is hierbij wel belangrijk te onderstrepen dat sommige begrippen elkaar uitsluiten, zodat een 100%-score op alle vormen van validiteit en betrouwbaarheid niet mogelijk is.

5.5.1. Validiteit

Validiteit valt in vier vormen uiteen: meetvaliditeit, interne validiteit, externe validiteit en ecologische validiteit (*ecological validity*) (Bryman, 2012: 47). Meetvaliditeit heeft voornamelijk betrekking op kwantitatief onderzoek en bestaat wanneer de metingen

vertegenwoordigen wat de onderzoeker wenst te weten te komen. Aangezien het hier een kwalitatieve studie betreft, is het begrip minder relevant.

Interne validiteit heeft betrekking op causaliteit. Abstract gezegd: als verondersteld wordt dat x zorgt voor y , weten we dan zeker dat een verandering van x zorgt voor een verandering van y ? Hierbij is voornamelijk belangrijk dat er geen externe factoren van invloed zijn op de verandering van y . Mocht er in deze scriptie al een causaal verband worden blootgelegd, dan zal het lastig worden om deze relatie te toetsen. Het ontbreekt namelijk aan vergelijkingsmateriaal. In de vraagstelling moet er wel rekening mee worden gehouden dat respondenten een causaal mechanisme kunnen schetsen, maar dat zal tegen die tijd moeten blijken. Zulke gevallen, maar ook gevallen die afwijken van het causale mechanisme, dienen in elk geval te worden gerapporteerd. Kortom, in deze studie zal er nauwelijks sprake zijn van causaliteit, wat een oordeel vellen over de interne validiteit bemoeilijkt.

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de studie. Dat zal in dit geval lastiger zijn, omdat het hier een tamelijk unieke case betreft. Daarnaast wordt er in dit geval slechts één specifieke case getoetst, waardoor het lastiger wordt om algemene uitspraken over andere herindelingstrajecten te doen. Wel is het mogelijk om op basis van zaken die in dit specifieke geval minder goed gaan uitspraken te doen over de gehele procedure en wat er eventueel aan verbeterd kan worden. Nader onderzoek moet uitwijzen of de knelpunten die in deze studie worden gevonden ook betrekking hebben op andere herindelingen en of de zorgen breder zijn. Deze scriptie kan dus niet dienen om algemene, brede, uitspraken te doen, maar kan wel een aanzet zijn voor vervolgonderzoek. Voor wat betreft de 'maatschappelijke generaliseerbaarheid' kan dit onderzoek dienen als uitgangspunt voor een discussie en kan het het nadenken over verbeteringen in de procedure van gemeentelijke herindelingen op gang helpen.

De ecologische validiteit gaat over de waarde van het onderzoek voor de samenleving en het dagelijks leven. Een laboratoriumsetting is de gouden standaard voor interne validiteit, maar omdat zo'n setting nauwelijks op de 'echte' wereld lijkt, is het onduidelijk of zulke effecten ook bestaan in een setting buiten het laboratorium. Daar deze studie zal worden uitgevoerd 'in het veld', en dus middenin een maatschappelijke setting, is er geen sprake van problemen met de ecologische validiteit.

5.5.2. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de repliceerbaarheid van de studie. Hiervoor is een grote transparantie in het onderzoek noodzakelijk: duidelijk zijn over de gebruikte maatstaven. In deze vorm is betrouwbaarheid vooral van belang voor studies waarbij statistiek gebruikt wordt. Echter, bij kwalitatieve studies kan de betrouwbaarheid

verhoogd worden door het archiveren van de data. Een voorbeeld hiervan is het ter beschikking stellen van transcripten van interviews. Als het onderzoek een grote betrouwbaarheid heeft, zou een volgende onderzoeker op basis van dezelfde bevindingen weer dezelfde conclusie trekken.

Nieuw onderzoek met deze specifieke *case* zal lastiger worden, omdat het herindelingstraject in Vijfheerenlanden momenteel in de voorbereidingsfase zit. Het is niet zonder meer het geval dat de uitkomsten over een paar jaar, als de fusie eenmaal een feit is, nog steeds hetzelfde zijn.

De hierboven genoemde vormen van validiteit en betrouwbaarheid zijn het meest bruikbaar in een kwantitatieve setting. In een kwalitatieve setting past het lijstje, zoals dat hierboven gebruikt is, minder goed. Omwille van de helderheid en de leesbaarheid, heb ik het toch als 'afvinklijstje' weergegeven. Wel is gepoogd de voorbeelden zoveel mogelijk toepasbaar te maken op kwalitatief onderzoek (Bryman, 2012: 46-48).

6. Zoveel provincies, zoveel beleid

Nu een beeld geschetst is van de verhoudingen tussen het Rijk, provincies en gemeenten, is het mogelijk verder te gaan kijken naar gemeentelijke herindelingen. Gemeentelijke herindelingen ondergaan een uitgebreid proces, waarbij alle bestuurslagen uit het spreekwoordelijke 'Huis van Thorbecke' worden langsgedaan. De officiële procedure is vervat in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), die al eerder is geschetst. Als de minister een herindelingsadvies ontvangt, wordt dat getoetst aan het beleidskader voor gemeentelijke herindelingen.

Provincies hebben in het proces redelijk wat ruimte. Provincies mogen, met inachtneming van de wettelijke regels en landelijke afspraken, zelf een houding bepalen. De provincies mogen herindelingen initiëren, ondersteunen of 'laten gebeuren'. Bij herindelingen over de provinciegrens heen, hebben we te maken met meerdere provincies en dus met verschillend beleid. Om de casus Vijfheerenlanden en de verschillende opvattingen van beide provincies te kunnen begrijpen, is het derhalve noodzakelijk om te kijken naar het beleid van zowel Utrecht als Zuid-Holland. In dit hoofdstuk zal ik de tweede deelvraag van dit onderzoek beantwoorden: hoe is het provinciaal beleid van zowel Utrecht als Zuid-Holland met betrekking tot herindelingen?

6.1. Coalitieakkoorden als startpunt

Zoveel provincies, zoveel beleid. Dat betekent ook dat de vindplaats van het beleid verschilt. Sommige provincies kunnen een speciale beleidsnota hebben, anderen volstaan met een paar zinnen in het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord is in dezen een goed startpunt. In het coalitieakkoord worden namelijk de prioriteiten van het nieuwe college voor de komende vier jaar weergegeven. Zo is dus te achterhalen hoe de provincies hun verantwoordelijkheden invullen.

De coalitieakkoorden, die aan de basis lagen van de vorming van de Colleges van Gedeputeerde Staten, zijn opgesteld in 2015. In dat jaar waren er voor het laatst verkiezingen voor Provinciale Staten. In de tabel hieronder een aantal kerngegevens over beide provincies en de politieke verhoudingen.

	Utrecht	Zuid-Holland
Aantal inwoners (cijfers 2017)	1.286.068	3.657.183
Oppervlakte	1.449,1 km ²	3.418,5 km ²
Aantal gemeenten (2017)	26	60
Aantal zetels in Staten	49	55
Partijen in Staten	VVD (9), D66 (9), CDA (6), PvdA (5), PVV (4), SP (4), GroenLinks (4), ChristenUnie (3), PvdD (2), SGP (2) en 50PLUS (1)	VVD (10), PVV (8), D66 (7), CDA (7), PvdA (5), SP (5), SGP (3), ChristenUnie (3), GroenLinks (3), PvdD (2) en 50PLUS (2).
Coalitie bestaat uit	VVD, D66, CDA en GroenLinks	VVD, D66, CDA en SP
Titel coalitieakkoord	In verbinding! Coalitieakkoord 2015-2019.	Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker. Hoofdlijnenakkoord 2015-2019.

Tabel 4: Vergelijking tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland

In de coalitieakkoorden van beide provincies wordt het beleid ten aanzien van de gemeentes genoemd, ook wordt uitgelegd hoe de provincies omgaan met 'hun' gemeenten. De provincie Zuid-Holland 'verwacht' dat gemeenten de samenwerking aangaan als er kansen worden gemist en invulling geven aan de verantwoordelijkheden.

"Wij maken in regionaal verband afspraken met gemeenten over hoe zij intergemeentelijke samenwerking en/of samenvoeging zelf inhoud en vorm willen geven. Deze afspraken toetsen wij dan aan procesvoortgang en samenhang. De belangen van de inwoners, instellingen en bedrijven in de gemeenten staan hierbij voorop" (Provincie Zuid-Holland, 2015: 15).

Er wordt in het stuk geen voorkeur uitgesproken voor herindelingen van onderop of van bovenaf. Wel staat er dat, als het proces de provincie niet snel genoeg gaat, wordt aangestuurd op versnelling (Provincie Zuid-Holland, 2015).

In het coalitieakkoord van Utrecht wordt wel een duidelijke keuze uitgesproken in dit verband: "Wij zijn geen voorstander van gedwongen gemeentelijke herindelingen" (Provincie Utrecht, 2015: 21). De bestuurskracht staat voor Utrecht voorop, een criterium waaraan door het college aan getoetst zal worden. Er is dus een duidelijke voorkeur voor herindelingen 'van onderop'.

Utrecht schrijft minder over de grenzen, wel dat er een voorkeur bestaat voor 'grensontkennend samenwerken' (Provincie Utrecht, 2015). Dat laatste is een manier van werken waarbij niet de grens van een bestuurlijke eenheid, maar de opgave centraal staat. Deze manier van werken komt tot uitdrukking in het rapport *Maak Verschil*, uitgebracht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2016. De regionale opgave moet als uitgangspunt dienen voor een samenwerking.

Wisselende partners zijn hierbij eerder regel dan uitzondering (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016).

Ook Zuid-Holland hecht in haar coalitieakkoord weinig waarde aan de grens van de provincie *an sich*. "Onze provinciegrenzen zijn niet statisch. De maatschappelijke dynamiek en opgaven bepalen ook de bestuurlijke inrichting op regionaal en nationaal niveau. Provinciale grenswijziging toetsen wij aan het regionaal en provinciaal belang" (Provincie Zuid-Holland, 2015). Wat dus zeer opvallend is, is dat de provincie Zuid-Holland het in haar collegeakkoord expliciet heeft over de provinciale grenzen. Ook maakt het provinciaal bestuur hier dus al snel duidelijk dat er dus aan het regionaal belang wordt getoetst. Door Zuid-Holland wordt onderstreept dat de belangen van inwoners, instellingen en ondernemingen voorop staan, niet de belangen van gemeenten of gemeentebesturen. Bovengemeentelijke belangen worden in de regio geadresseerd, zo is het beleid van Zuid-Holland (ibid.). In het collegeakkoord van Utrecht wordt juist 'de regio' niet genoemd (Provincie Utrecht, 2015).

Wat hierbij ten eerste opvalt is dat de provincie Zuid-Holland sterk hecht aan het regionaal en provinciaal belang, terwijl Utrecht—hoewel minder uitgesproken—lokaal draagvlak en een zekere ongedwongenheid belangrijker acht. Een duidelijke reden is hiervoor echter niet te geven, mogelijk komt het door de kleinere schaal van de provincie Utrecht (zowel qua oppervlakte als qua inwoneraantal). Zuid-Holland heeft van nature meer verschillende regio's: van het Groene Hart in de omgeving Alphen aan den Rijn/Gouda tot het stedelijk gebied in Den Haag/Rotterdam en van de Duin- en Bollenstreek ten noorden van Leiden tot de melkveehouderijen in de Alblasserwaard. De praktische omstandigheden, namelijk de grootte van de provincie en de veelheid aan regionale centra, lijken de provincie Zuid-Holland tot een dergelijke aanpak te nopen. In de provincie Utrecht is een strakke verdeling in regio's niet noodzakelijk, al zijn er wel een aantal regionale verbanden (de U10-samenwerking van gemeenten rond de stad Utrecht, er werken gemeenten samen in de regio rondom Amersfoort en er zijn gebiedscommissies voor de landelijkere gemeenten in het westen en zuidoosten van de provincie).

6.2. Ander beleid

Het provinciaal beleid ten aanzien van herindelingen hoeft zich niet te beperken tot de coalitieakkoorden. Ook andere beleidsdocumenten zijn van belang een goed beeld te vormen van het gevoerde beleid van de provincie(s).

6.2.1. 'Gewone' herindelingen

De provincie Utrecht heeft geen beleidsnota's op het gebied van herindelingen. In het herindelingsadvies, in april 2017 door Provinciale Staten vastgesteld, wordt enkel

gerEFereerd aan het collegeakkoord en aan het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het ministerie (Provincie Utrecht, 2017a). Dit houdt concreet in dat de provincie Utrecht toetst aan de kaders die door de minister worden gegeven, met een nadruk op de wens van de gemeenten (het lokaal-bestuurlijk draagvlak). Hieruit volgt dat de provincie Utrecht ook geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om zelf het initiatief te nemen tot herindelingen, al zou dat wettelijk gezien wel mogen. Een beleidsnota over gemeentelijke herindelingen in Utrecht zou dan ook weinig meerwaarde hebben.

Beleidskader herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie toetst een herindeling aan de hand van vijf criteria, zoals vastgesteld in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013:

- Draagvlak: de fusie wordt gedragen door de lokale bestuurders, regionale partijen en door maatschappelijke organisaties en inwoners
- Interne samenhang: de nieuwe gemeente heeft een gemeenschappelijke identiteit zonder de dorps- en kernbelangen uit het oog te verliezen
- Bestuurskracht: de bestuurskracht moet verbeterd worden, zodat gemeenten beter in staat zijn om hun taken adequaat uit te voeren
- Evenwichtige regionale verhoudingen: het effect op de regionale verhoudingen van de herindeling en de positie van een eventuele centrumgemeente
- Duurzaamheid: de herindeling moet dermate duurzaam zijn dat het niet te verwachten is dat er snel weer een herindeling noodzakelijk is

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 2-4

Tabel 5: Beleidskader gemeentelijke herindeling

De provincie Zuid-Holland heeft wel beleidsnota's over gemeentelijke herindelingen. Hierin behoudt ze zich het recht voor om zelf het initiatief te nemen voor een herindeling, hetgeen nu speelt in de Hoekse Waard (ten zuiden van de Oude Maas, ten westen van Dordrecht en bestaande uit de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen). De provincie Zuid-Holland heeft de mogelijkheden om in te grijpen zelfs verruimd. Eerst was het beleid erop gericht alleen een herindeling op te leggen indien de gemeente in een uitzichtloze bestuurlijke of financiële situatie zit. Dat gebeurt echter maar zelden. De provincie heeft de mogelijkheden verruimd door ook in te kunnen grijpen als de gemeenten het onderling niet eens worden over verbetermaatregelen voor het lokaal bestuur (Provincie Zuid-Holland, 2016a). Het draagvlak van gemeenten is in zo'n geval ondergeschikt aan de bestuurskracht in het gebied. De herindeling in de Hoeksche Waard zou dan ook slecht scoren op dat onderdeel in het beleidskader. Echter, het huidige kader laat wel degelijk ruimte voor provincies een dergelijke herindeling te initiëren, omdat ook staat omschreven dat discussies niet "eindeloos" mogen voortduren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013)

Zuid-Holland is ingedeeld in elf regio's, met onderling een grote verscheidenheid: de grote stedelijke gebieden in Den Haag en Rotterdam en de meer plattelandsgebieden in

de Rijnstreek (omgeving Alphen aan den Rijn) en Midden-Holland (omgeving Gouda). Een goed, consistent regionaal eindbeeld is voor Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland cruciaal: er mogen geen gemeenten buiten de boot vallen (Provincie Zuid-Holland, 2015). Dit punt valt in tweeën uiteen: sommige herindelingen hebben andere gemeenten nodig, sommige gemeenten hebben een herindeling nodig (Provincie Zuid-Holland, 2016).

Hoewel Utrecht, net als elke andere provincie, toetst aan de regionale belangen van een fusie, is het geen doorslaggevend argument voor deze provincie. Ook heeft de provincie geen regionale benadering in haar beleid ten aanzien van gemeenten. Zuid-Holland heeft dit heel sterk, zoals hierboven al is weergegeven. Utrecht kent ook meerdere regio's, met de regio rondom de steden Utrecht en Amersfoort als misschien wel de belangrijkste. Wel valt op dat in meerdere beleidsstukken de gehele provincie Utrecht als één regio wordt gezien.

Hoewel de provincie Utrecht geheel in haar recht zou staan om herindelingen af te dwingen, is dat met het huidige beleid zeer lastig tot haast onmogelijk. Een herindeling kan in Utrecht feitelijk alleen 'van onderop' plaatshebben. Zuid-Holland past de mogelijkheid om een herindelingstraject op te leggen wel toe, zoals nu gaande is in de Hoeksche Waard. Dit is het voornaamste verschil in aanpak tussen Utrecht en Zuid-Holland. Wat verder nog opvallend is, is dat Utrecht geen aanvullend beleid heeft op herindelingen: er wordt alleen met het rijksbeleid gewerkt. Zuid-Holland daarentegen heeft uitgebreide beleidsnota's waarin de gemaakte beleidskeuzes wordt onderbouwd en uitgelegd.

6.2.2. Grenzen in het beleid

Waar het kleine belang van de provinciegrens in het coalitieakkoord van Zuid-Holland expliciet benoemd wordt, blijft het in de beleidsstukken aangaande herindelingen achterwege. Utrecht noemt de provinciegrenzen niet, alleen wanneer men zegt tegen een provinciefusie te zijn (Provincie Utrecht, 2015). Hiermee wordt bedoeld op de wens van het tweede kabinet-Rutte om Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te laten fuseren tot één Noordvleugelprovincie. Deze provinciale herindeling is overigens niet doorgezet (*Kamerstukken II*, 2013-14, 33047, nr. 22).

Harde grenzen lijken er voor beide provincies nauwelijks nog toe te doen. De (maatschappelijke) opgaven staan voor de provincies centraal. Hierin wordt alleen wel een andere invulling gegeven. Waar voor Zuid-Holland de gemeentegrenzen fluïde kunnen zijn, immers de belangen van inwoners, instellingen en ondernemers staan voorop, geldt dat voor de provincie Utrecht praktisch alle grenzen vloeibaar kunnen zijn. Zuid-Holland houdt stevig vast aan het regiobelang en wil daarmee de grenzen van de

regio's zo congruent mogelijk laten zijn met de samenwerkingsverbanden. Voor Utrecht is de regio, zoals gezegd, van minder groot belang. Daarmee is ook de congruentie, de mate waarin samenwerkingsverbanden qua partners (en dus qua gebied) met elkaar samenvallen, minder belangrijk voor de provincie Utrecht. Utrecht spreekt ook expliciet van 'grensontkennend samenwerken', dus samenwerken zonder dat er sprake is van een grens. Zuid-Holland gebruikt deze term niet.

Omdat een gemeentelijke herindeling over de provinciegrens heen niet zo vaak voorkomt, heb ik ook gekeken naar de stukken over Vijfheerenlanden waarin de mening van de provincie ten aanzien van grenzen naar voren komt.

In het herindelingsadvies van de provincie Utrecht wordt nadrukkelijk ingegaan op het 'grensontkennend' samenwerken in die specifieke regio, omdat het gebied zich feitelijk op een drieprovinciepunt bevindt: het gebied waar Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland samenkomen (Provincie Utrecht, 2017a). Zuid-Holland erkent in haar zienswijze dat de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden⁹ werkt zonder veel acht te slaan op de grenzen, maar merkt wel fijntjes op dat die regio als basis centraal staat. De reden hiervoor is de lange historische band tussen de plaatsen in het gebied en 'gedeelde verantwoordelijkheden' (Provincie Zuid-Holland, 2017). Zuid-Holland is van mening dat de maatschappelijke opgaven het beste in de regio kunnen worden opgepakt, en verwijst hierbij naar het al eerder aangehaalde rapport *Maak Verschil*. In één, vast omlijnd gebied zou er het meest eenvoudig en slagvaardig aan die opgaven kunnen worden gewerkt. Congruentie van samenwerkingsverbanden is hiervoor dus van groot belang, betoogt Zuid-Holland (2017).

In een eerder stadium, namelijk na het stuklopen van de IPC, hebben beide provincies pleitnota's naar de minister gestuurd ter ondersteuning van hun standpunt en hun wens om het voortouw te krijgen in de procedure. In de nota van Utrecht staat het (bestuurlijk) draagvlak centraal en in de nota van Zuid-Holland het belang van de regio en de achterblijvende gemeenten (Provincie Utrecht, 2016; Provincie Zuid-Holland, 2016).

⁹ De regio in Zuid-Holland heet Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en bestaat uit de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Leerdam, Molenwaard en Zederik. In 2019 fuseren, naast de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik ook Giessenlanden en Molenwaard tot een nieuwe gemeente. Gorinchem gaat niet fuseren. De grotere regio, Zuid-Holland Zuid, bestaat naast de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden ook uit de Drechtsteden en de Hoeksche Waard.

6.3. Politiek

Ook in de politieke arena wordt beleid gemaakt. In een arena als Provinciale Staten gaat het niet om beleidsnota's en beleidsstukken die worden opgesteld, maar om speeches en moties. Vooral in Zuid-Holland is het thema van de grenswijziging een groot thema geweest. Deze opstelling heeft ook gevolgen voor de houding van de provincie. Deze dimensie is dus relevant voor de wijze waarop het beleid geïnterpreteerd dient te worden.

Op 19 april 2017 spraken Provinciale Staten van Utrecht over het herindelingsadvies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Statenfracties waren in hun bijdrages eensgezind. Niels Hoefnagels (D66): "De provinciegrens hoeft geen probleem te zijn". Veel andere Statenleden onderschreven deze visie en heetten de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden welkom in de provincie Utrecht. SP en PVV stemden uiteindelijk tegen het Statenvoorstel, maar die keuze hing voornamelijk samen met het ontbreken van een referendum over de herindeling *an sich* en hadden dus minder te maken met de provinciekeuze (Provinciale Staten van Utrecht, 2017).

In Zuid-Holland was het debat feller van aard. De partijen daar hechtten waarde aan de gebiedsindeling van Zuid-Holland en vragen om de historische grenzen te handhaven. De congruentie kwam in het debat nauwelijks aan de orde, wel dat het belang om een heldere afweging ontbrak. Wat de Staten betreft, zou Utrecht de keuze beter en nadrukkelijker moeten toelichten. De zienswijze van Provinciale Staten werd uiteindelijk met een grote meerderheid vastgesteld (Provinciale Staten van Zuid-Holland, 2017).

6.4. Concluderend

Het waarborgen van de kwaliteit van het lokaal bestuur is een van de zeven kerntaken van de provincies. Provincies hebben zelf beleidsvrijheid in de manier hoe deze kerntaak wordt uitgevoerd. Gemeentelijke herindelingen vallen hieronder. Het is dan ook logisch dat beide provincies een geval van gemeentelijke herindeling op geheel eigen wijze toetsen. Ook in het specifieke geval van Vijfheerenlanden is dat gebeurd.

Voor beide provincies is het beleid grotendeels gevat in de coalitieakkoorden. De provincie Utrecht wil geen herindelingen opleggen, maar deze alleen faciliteren als gemeenten zelf het initiatief nemen. De provincie Zuid-Holland doet dat ook, maar schuwt ook de manieren niet waarop ze zelf een herindeling mag initiëren. Zuid-Holland heeft hier duidelijk beleid over, namelijk dat een gemeentelijke fusie kan worden opgelegd als de gemeenten niet aan de maatschappelijke opgaven kan voldoen en dat de belangen van inwoners, instellingen en ondernemingen schaadt.

Verder kijkt Zuid-Holland ook, meer dan Utrecht, naar het belang van de regio. De eventuele achterblijvers worden door Zuid-Holland actief betrokken, om te voorkomen

dat er gemeenten buiten de boot vallen. De provincie noemt dat het 'regionaal eindbeeld'. In dit kader past ook de door Zuid-Holland vurig gewenste congruentie van gemeenschappelijke regelingen met de regio. Het 'grensontkennend samenwerken', wat door Utrecht wordt bepleit past niet of nauwelijks in dit beeld.

Alles overziende lijkt het geen verrassing dat beide provincies geen overeenstemming hebben bereikt. De invalshoek is fundamenteel anders. In de pleitnota's van beide provincies komen deze wisselende invalshoeken ook nog eens duidelijk naar voren. De beide invalshoeken zijn zeer moeilijk, of eigenlijk niet, met elkaar te rijmen.

De provincies maken allebei gebruik van een belangrijk element in het beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie. De provincie Zuid-Holland richt zich op de regionale component en de regionale samenhang, terwijl voor Utrecht het (bestuurlijk) draagvlak centraal staat. In dit geval bestaat er niet zoiets als 'fout' of 'goed'. De beide aspecten zijn van belang in een zorgvuldige afweging voor een herindeling. Zolang de beide redeneerlijnen niet gelijksoortig zijn, is het bijna onmogelijk om overeenstemming te bereiken.

7. Bestuurskracht doorslaggevend voor Vijfheerenlanden

Nu het beleid van Utrecht en Zuid-Holland is geschetst, is het goed om even terug te gaan in de geschiedenis van deze herindeling. Waarom is gekozen voor een bestuurlijke fusie van de drie gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik? In het inleidende theoretisch hoofdstuk heb ik al kort stilgestaan bij herindelingen in het algemeen en waarom er de laatste jaren steeds meer herindelingen ontstaan.

In dit hoofdstuk zal ik nader ingaan op de redenen van de drie gemeenten om überhaupt tot een fusie over te gaan. Het draagvlak, wat in andere gemeentelijke herindelingen vaak een heikel punt is, zal ik in het kader van Vijfheerenlanden ook bespreken. Het inzicht in de herindeling zelf is van belang om de standpunten van de gemeenten inzake de provinciekeuze beter inzichtelijk te maken, daar ik ook in zal gaan op de gemaakte keuzen door de gemeenten in dat proces.

7.1. Oorsprong herindeling

Herindeling is niet nieuw in het gebied. In het verleden zijn er al aanstalten gemaakt om de relatief kleine gemeenten in de regio op te schalen, zo werd duidelijk uit gesprekken met raadsleden in het gebied. De provincie Zuid-Holland poogt al langere tijd om een herindeling te bewerkstelligen.

De directe aanzet voor een herindeling in het gebied Alblasserwaard-Vijfheerenlanden werd gegeven door de commissie-Schutte (Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, 2014). De commissie oordeelde dat het voor de bestuurskracht in het gebied, een begrip wat in het theoretisch hoofdstuk nader wordt uitgelegd, beter is om meerdere grote gemeentes te vormen. Tijdens het onderzoeksproces werd het 'zoekgebied' van de commissie uitgebreid met gemeenten buiten de bestaande regio, waaronder Vianen.

Gemeente	Hoofdplaats (bestuurscentrum)	Aantal inwoners	Oppervlakte (in km ²)	Aantal kernen	Provincie	Onderdeel van AV-regio?
Alblasserdam	Alblasserdam	19.958	8,79	1	Zuid-Holland	Nee
Papendrecht	Papendrecht	32.276	9,48	1	Zuid-Holland	Nee
Sliedrecht	Sliedrecht	24.978	12,83	1	Zuid-Holland	Nee
Hardinxveld-Giessendam	Neder-Hardinxveld	17.775	16,92	3	Zuid-Holland	Nee
Gorinchem	Gorinchem	35.311	18,92	2	Zuid-Holland	Ja
Lingewaal	Asperen	11.106	50,44	6	Gelderland	Nee
<u>Leerdam</u>	Leerdam	20.837	33,79	4	Zuid-Holland	Ja
Giessenlanden	Hoornaar	14.600	63,57	7	Zuid-Holland	Ja

Molenwaard	Bleskensgraaf	29.088	118,29	13	Zuid-Holland	Ja
<u>Zederik</u>	Meerkerk	13.758	73,73	7	Zuid-Holland	Ja
<u>Vianen</u>	Vianen	19.513	39,45	4	Utrecht	Nee

Tabel 6: Onderzochte gemeenten door de commissie-Schutte. Onderstreept de gemeenten die betrokken zijn bij de provinciegrensoverschrijdende fusie

De commissie adviseerde om een krachtige Alblasserwaard-Vijfheerenlanden te creëren, bestaande uit drie gemeenten: een combinatie van Giessenlanden, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam, een combinatie van Leerdam, Vianen en Zederik. Molenwaard zou in dit verband los blijven, net zoals de Drechtstedengemeenten Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht (Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, 2014). Het Gelderse Lingewaal zou zich later bij de Vijfheerenlandencombinatie kunnen aansluiten, zo werd gesuggereerd.

De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden moet volgens de commissie-Schutte:

“in staat zijn om een adequaat kernenbeleid te voeren en het contact met (groepen) burgers goed vorm te geven. Deze gemeente heeft de potentie om zich bestuurskrachtig te ontwikkelen en zich op te stellen als een sterke speler in een groter verband” (Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, 2014: 40).

In het rapport wordt voor de eerste keer gewag gemaakt van de mogelijke fusies in het gebied. Inmiddels is duidelijk dat de ontwikkelingen niet geheel de adviezen van de commissie volgen. Hoewel de fusie tussen Leerdam, Vianen en Zederik zoals voorgesteld vermoedelijk zal doorgaan, gaat Molenwaard fuseren met Giessenlanden, blijft Gorinchem zelfstandig, gaat Hardinxveld-Giessendam zich oriënteren op de Drechtsteden en fuseert het Gelderse Lingewaal met de andere Gelderse gemeenten Geldermalsen (26.379 inwoners) en Neerijnen (12.153 inwoners).

Na de presentatie van het rapport zijn er ook andere rapporten verschenen, van bijvoorbeeld adviesbureau Berenschot, naar verschillende toekomstbeelden voor de gemeenten. Geconcludeerd wordt dat de bestuurskracht op lange duur onder druk staat, vooral wat de ambtelijke organisatie betreft (Berenschot, 2014a). De huidige, complexe samenwerkingsverbanden en het brede pallet aan nieuwe taken zijn voor gemeenten als Vianen, Leerdam en Zederik simpelweg te groot om alleen aan te pakken. De enige twee oplossingen die, in het rapport over de gemeente Vianen, aangedragen worden zijn ofwel forse investeringen in de ambtelijke organisatie ofwel het maken van een schaa sprong. In de huidige politiek-bestuurlijke context van bezuinigingen en besparingen op de publieke sector, lijken investeringen niet haalbaar. Een schaa sprong blijft daarmee over als enige mogelijkheid (Berenschot, 2014a: 55).

7.2. Bestuurskracht

In de rapporten wordt duidelijk voorgesorteerd op een bestuurlijke fusie. Het belangrijkste voordeel wat hiervoor gegeven wordt is het vergroten van de bestuurskracht. Het schaalvoordeel waarmee de bestuurskracht wordt vergroot, zou ook kunnen worden behaald bij het samenvoegen van de ambtelijke diensten. Het nadeel hierbij is dat het hebben van invloed vanuit een individuele gemeente bijzonder lastig blijkt te zijn, ook zal het lastig worden om om te gaan met beleid van andere bovenlokale en provinciale organen (Leerdam en Zederik zouden dan immers Zuid-Hollands blijven). Een voordeel is wel dat de onafhankelijkheid behouden blijft en dat het 'ambtelijk vermogen' zal toenemen (Berenschot, 2014a).

Een bestuurlijke fusie zou de eventuele problemen bij een ambtelijke fusie, zoals 'bestuurlijke drukte' wegnemen. De nieuwe gemeente zou bestuurlijk krachtig zijn en onafhankelijk kunnen opereren. Ook zou de gemeente als één front kunnen opereren, waardoor de invloed zou kunnen worden vergroot, aldus beide rapporten van Berenschot (2014a en 2014b).

De mate van bestuurskracht, is ook grotendeels afhankelijk van het ambitieniveau. Een gemeente zonder ambities heeft eerder voldoende bestuurskracht dan een gemeente met torenhoge ambities. De maatschappelijke opgaven en de maatschappelijke ambities dienen centraal te staan, kleinere gemeenten aanzijn hiervoor vaak afhankelijk van samenwerking met buurgemeenten (Interview Paul Guldmond en Rick Brouwer). Om een aantal voorbeelden te noemen willen de Vijfheerenlandengemeenten goede sociale voorzieningen in de kernen handhaven en het woningaanbod geschikt houden met oog op de toekomst (Berenschot, 2014a en 2014b). Dit zijn echter wel betrekkelijk vage ambities, dat maakt het lastig om concreet te maken in hoeverre de gemeenten niet meer in staat zijn om die ambities in de toekomst waar te maken.

Het vergroten van de bestuurskracht is het leidende argument in de discussie over de herindeling. In Leerdam werd dat duidelijk na het gesprek met twee gemeenteraadsleden. Toen de provincie eerder oordeelde dat de gemeenten te klein waren, vonden de gemeenten dat ze prima in staat waren om dat zelf te beoordelen, aldus het Leerdamse gemeenteraadslid André van der Leest (Interview André van der Leest). Nu zijn de maatschappelijke opgaven, met name door de decentralisaties in het sociale domein, groter geworden.

“Dat is de aanleiding geweest om tot een heroverweging te komen. Hebben we voldoende professionaliteit voor de omvang van het ambtelijk apparaat ook in de bestuurskracht van de gemeente zelf om met die decentralisaties uit te voeren”, aldus Leerdammer André van der Leest (ibid.).

In Vianen leeft hetzelfde:

“Op dit moment, zo is het beeld wat ook in Vianen bestaat, gaat het vrij goed. Maar met het oog op de toekomst worden de ambtenaren die erg veel portefeuilles in hun eentje moeten dekken wel als probleem ervaren. “De eenpitters in de ambtenarij begonnen toch zorg te geven. Op bepaalde dossiers maar één of twee ambtenaren... dat werkte heel vertragend” (Interview CDA-gemeenteraadslid Jan Scheringa).

Ook in Zederik was de bestuurskracht doorslaggevend. “Wij beseften dat het niet anders kon”, aldus Wim van Dijk.

7.3. Bestuurlijk draagvlak

Qua draagvlak lijkt de herindeling in de Vijfheerenlanden er een uit het boekje. “Wat we als gemeenten konden doen, is bijna modelmatig, *best practice*-achtig doorlopen”, aldus gemeentesecretaris Huberts van Leerdam. “Wij hebben zin in het proces”, aldus zijn collega Koetsenruijter in Zederik. Op het niveau van het college, in Leerdam en Vianen is met de burgemeester gesproken, daar wordt ook gesproken over een groot enthousiasme. Daarmee is niet gezegd dat het geen moeilijk en emotioneel proces was: “[Vianen] is toch 750 jaar geleden begonnen als plaats. Dat moet je dan verlaten. Dat doet wel een beetje pijn, ook gevoelsmatig. Je geeft toch je zelfstandigheid op” (Interview Jan Scheringa). Toch hebben de raden in grote meerderheden voor de fusie gestemd.

	Voor fusie	Tegen fusie	Voor Utrecht	Voor Zuid-Holland
Leerdam	unaniem voor (19)	-	VHL Lokaal (4), PvdA (3), CDA (3), ChristenUnie (2), VVD (1)	SGP (3), VVD (1), VHL Lokaal (2) ¹⁰
Vianen	CDA (3), D66 (3), VVD (2), Lokaal Alert (2), SGP (2), PvdA (2), ChristenUnie (2)	De Stem van Vianen (1)	unaniem voor (17)	-
Zederik	CDA (4), SGP (3), VHL Lokaal (3), VVD (2), PvdA (1)	VHL Lokaal (3), ChristenUnie (2)	CDA (4), VVD (2), PvdA (1)	SGP (3), VHL Lokaal (3), ChristenUnie (2)

Tabel 7: Stemverhoudingen in de raden van Leerdam, Vianen en Zederik

De fusie van de drie gemeenten werd met brede instemming ontvangen in de raden. In Leerdam was de stemming over de fusie unaniem, in Vianen stemde een eenvrouwsfractie

¹⁰ Inmiddels heeft één van deze raadsleden van VHL Lokaal zich afgesplitst van de partij, onder meer vanwege het standpunt ten aanzien van de provinciekeuze.

De Stem van Vianen tegen, in Zederik waren dat VKG (inmiddels VHL Lokaal) en de ChristenUnie. De bestuurskracht van de drie gemeenten was het belangrijkste argument om toch te kiezen voor een herindeling. De Stem van Vianen en de ChristenUnie in Zederik stemden tegen omdat ze vonden dat hun gemeenten goed zelfstandig konden opereren. De Zederikse VKG was tegen de fusie, omdat dat in hun verkiezingsprogramma had gestaan (Interview Wim van Dijk).

Ook op bestuurlijk en ambtelijk niveau is er flink wat energie tussen de drie gemeenten met als doel 'de vaart erin te houden'. Aan alle kanten was er dus veel draagvlak voor de fusie *an sich*. Een van de manieren om de vaart erin te houden is de ambtelijke fusie, die zijn beslag krijgt op de gewenste datum voor de bestuurlijke fusie: 1 januari 2018. Vanaf dat moment gaat één ambtelijke dienst voor een jaar drie gemeentebesturen dienen, die dan nog autonoom zullen zijn. Dat is een suboptimale keuze en dat levert 'botsinkjes' op tussen ambtenarij en bestuur: de wethouder wil nog zaken bereiken in zijn gemeente, terwijl die gemeente al bijna niet meer bestaat. De gemeentesecretaris in Zederik noemt het een 'bestuurlijk vacuüm': "De gemeente bestaat nog wel, maar eigenlijk had je dat liever niet meer gehad" (Interview Joop Koetsenruijter). Het voordeel van de ambtelijke fusie is wel dat de gemeenten druk op de ketel houden: het maakt, politiek gezien, de kansen kleiner dat het parlement de herindeling als zodanig schrapt of de herindelingsdatum nog een jaar uitstelt.

Het draagvlak onder college en raad was dus groot. De enige 'grote' onenigheid was zichtbaar toen het ging om de provinciekeuze en dan alleen in de Zuid-Hollandse gemeenten Leerdam en Zederik. Zederik stemde in meerderheid voor aansluiting van de nieuwe gemeente bij Zuid-Holland, in Leerdam was er een meerderheid voor aansluiting bij Utrecht. De raad in Vianen stemde unaniem om in Utrecht te blijven.

7.4. Draagvlak onder de bevolking

Draagvlak onder de bevolking is in veel herindelingsprocedures een heikel punt. Bestuurskracht en de daarmee samenhangende professionaliteit van de ambtelijke organisatie kunnen abstracte begrippen zijn. In de discussie onder de bevolking speelt doorgaans een identiteitsvraagstuk: blijft het dorp nog wel het dorp? De discussies kunnen zeer verhit verlopen, zoals ik in het theoretisch hoofdstuk beschreef aan de hand van een *case study* naar grenscorrecties en herindelingen rondom Den Haag (Verhoeven, 2009). In het verleden is het gebied ook al eens opnieuw ingedeeld. Zo is Zederik in 1986 ontstaan uit een fusie van Ameide, Hei- en Boeicop, Leerbroek, Lexmond, Meerkerk, Nieuwland en Tienhoven. De discussie over de herindeling was destijds veel heftiger. Wim van Dijk: "Ik was destijds ambtenaar in Ameide, het bestuurscentrum kwam in Meerkerk te staan. Dat was zowat godslastering!" (Interview Wim van Dijk).

Nu is de maatschappelijke reactie op de samenvoeging van de drie gemeenten vrij kalm geweest. Dat is af te lezen aan het lage aantal zienswijzen op de herindeling zelf. In totaal zijn er 534 zienswijzen ingediend op het advies, waarvan de meerderheid de provinciekeuze behelsde. Dit lijkt een hoog aantal, maar hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het hier gaat om een zeer klein aandeel van de bevolking. De zienswijzen die wel over de herindeling *an sich* gingen (136 in totaal), waren grotendeels positief. Enkele zienswijzen zijn ingegaan op de manier waarop gemeenten burgers betrokken hebben bij het besluit. Volgens sommige indieners van een zienswijze was dat onvoldoende (Provincie Utrecht, 2017b). Volgens de Provincie Utrecht is dat wel in voldoende mate gebeurd, ook raadsleden en collegeleden zijn tevreden over de manier waarop draagvlak onder de bewoners van de nieuwe gemeente is gecreëerd (Provincie Utrecht, 2017b; Interviews Hanneke van der Leun, Wim Groeneweg en Leon Huberts). Ook het relatief lage aantal zienswijzen of reacties anderszins is opgemerkt. Hanneke van der Leun: "Als je 55.000 inwoners hebt, en als je dan procentueel kijkt wie zich heeft laten horen, de moeite heeft genomen een enquête in te vullen of een bijeenkomst bij te wonen... (...) Het leeft niet. Mensen liggen er echt niet wakker van" (Interview Hanneke van der Leun).

Uiteindelijk moet de gemeenteraad, als vertegenwoordiging van de bevolking van de drie gemeenten, een oordeel geven. Hierbij speelt ook de vraag of een referendum georganiseerd moet worden. Een referendum zou de drie gemeenten kunnen helpen in de oordeelsvorming, zo legde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het uit (Interview Paul Guldmond en Rick Brouwer). Diverse geïnterviewden hebben aangegeven niets te voelen voor een referendum over de gemeentelijke herindeling. De volksraadpleging is ook niet georganiseerd door de gemeenten. In de Provinciale Staten van Utrecht, waar over het herindelingsadvies aan de minister werd gestemd, was dat de reden voor de SP en de PVV om uiteindelijk tegen het advies te stemmen.

7.5. Concluderend

Een jaar voordat het herindelingsbesluit door de drie gemeenteraden werd genomen, is er in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden al naar de toekomst van het gebied gekeken. De gemeenten zouden nu nog wel voldoen om de maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, maar in de nabije toekomst zou de bestuurskracht in het gebied in het geding komen. De ambtenarij is niet voldoende toegerust op het nieuwe takenpakket van de gemeenten, in groter verband zou dat wel moeten lukken. Al met al is bestuurskracht het voornaamste argument gebleken om tot deze herindeling te besluiten.

Het bestuurlijk draagvlak voor de fusie van Leerdam, Vianen en Zederik is dan ook zeer groot, daar dit besef leeft onder heel veel politici: in Leerdam en Vianen was de stemming (praktisch) unaniem, in Zederik stemden slechts twee fracties tegen de vorming van Vijfheerenlanden.

Ook onder de bevolking is de steun voor de herindeling groot, of in ieder geval de oppositie klein. Ongeveer twintig procent van de ingediende zienswijzen ging over de herindeling, verreweg de meesten hadden betrekking op de keuze voor een van beide provincies. Het kleine animo om van de herindeling een groot item te maken heeft er ook toe geleid dat een referendum, waarin de bevolking van de drie gemeenten zich had mogen uitspreken over de samenvoeging niet noodzakelijk werd geacht.

8. Rol van provincies verandert tijdens proces

De gemeenten wilden graag hun krachten bundelen om de maatschappelijke opgaven te kunnen vervullen en om aan het hogere ambitieniveau te kunnen voldoen. De herindeling zelf komt helemaal van onderop. Het is een herindeling die qua steun zeer breed gedragen wordt: zowel in de politiek als in de samenleving. De grootste belemmering is eigenlijk de provinciekeuze geweest en het mislukken van de Interprovinciale Commissie. Hierdoor is de fusiedatum een jaar uitgesteld, van 1 januari 2018 naar 1 januari 2019. Doordat het herindelingsadvies niet al door de IPC kon worden vastgesteld, kon de Minister van Binnenlandse Zaken de herindelingswet niet op tijd indienen. De Staten-Generaal zouden het voorstel dan niet bijtijds kunnen behandelen.

In dit hoofdstuk ga ik met name in op de rol van de provincie in het herindelingsproces. Daarmee zal ik de vierde deelvraag in dit onderzoek beantwoorden. Hoe is hun rol geweest en hoe is die rol veranderd? In dit hoofdstuk worden verschillende momenten onderscheiden: eerst werkten de provincies samen in de interprovinciale commissie, daarna pleegde de minister een procesinterventie en veranderde het speelveld.

8.1. Formele rol

Bij herindelingsprocessen van onderop hebben provincies normaal gesproken een kleine rol. Gemeenten stellen in zo'n geval het herindelingsontwerp en -advies vast. De gemeenten voeren het proces dan dus zelf, de provincie volgt dat traject dan met iets meer afstand. Wel moet het advies door Gedeputeerde Staten naar de minister worden gestuurd, maar dat betreft doorgaans een formaliteit.

Als gemeenten aan twee zijdes van een provinciegrens willen fuseren, dan treedt—op basis van de Wet arhi—een andere procedure in werking. In zo'n geval stellen de provincies die het betreffen gezamenlijk een herindelingsadvies vast, waarover dan in Provinciale Staten besloten wordt. De gemeenten hebben hier, anders dan door middel van zienswijzen, geen zeggenschap meer over. De provincies hebben dus in dergelijke herindelingstrajecten een grote rol: een rol die min of meer vergelijkbaar is aan de houding die ze aanneemt als de herindeling niet 'van onderop' gedragen wordt.

Dit hoofdstuk is min of meer chronologisch opgesteld, omdat de rol van de provincie(s) tijdens het herindelingstraject veranderd is. Het traject begint bij de IPC en de werkzaamheden die daarbinnen zijn uitgevoerd, vervolgens wordt gekeken naar het mislukken van de werkzaamheden van de commissie. Daarna kreeg Utrecht het voortouw, de rol van Zuid-Holland werd toen beduidend anders.

8.2. Interprovinciale Commissie

De gemeenten hebben, na het besluit van de raden om tot een bestuurlijke fusie over te gaan, de beide provincies verzocht om tot een herindelingsontwerp te komen.

Provinciale Staten van beide provincies hebben toen een Interprovinciale Commissie opgericht, met vertegenwoordigers van beide colleges van Gedeputeerde Staten.

In deze commissie was het de bedoeling om in gezamenlijkheid tot een herindelingsadvies te komen, met daarin een duidelijk antwoord op de vraag in welke provincie de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden moet komen te liggen. Dat is echter niet gelukt. De standpunten van de twee provincies lagen te ver uit elkaar om nader tot elkaar te komen.

Dat wordt door iedereen, en niet in de laatste plaats door de provincies zelf, betreurd (Interviews Hans Versteeg, Gerard Oolbekkink en Interview Marcel de Priëlle). In de IPC komen de verschillende opvattingen over het lokaal bestuur van de provincies weer naar voren: het belang van de regio's versus de wens van een meerderheid van de gemeenteraden c.q. gemeenteraadsleden.

Als uitgangspunt voor de werkzaamheden van de IPC is het beleidskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) gebruikt, zo wordt vermeld in het verslag van de eerste vergadering (Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden, 2016a). Er zijn geen afspraken gemaakt over de prioritering van deze doelen, in het beleidskader van de minister gebeurt dat namelijk ook niet.

Het verschil van inzicht tussen de twee provincies is ook teruggekomen in de gehouden interviews. Beide provincies geven aan waarde te hechten aan een zorgvuldig proces. "Belangrijk is dat, als je het proces samen start, dat de uitgangspunten bestuurlijk gedeeld worden" (Interview Hans Versteeg). Die uitgangspunten verschilden echter sterk, zoals is aangetoond in eerdere hoofdstukken.

8.2.1. Belang van samenwerkingen

Het voornaamste twistpunt waren de (verplichte) gemeenschappelijke regelingen. Vanuit de verschillende visies van de twee provincies, wordt het belang van dergelijke regelingen anders ingeschat. De gemeenschappelijke regeling die het meeste stof deed opwaaien, was de Veiligheidsregio. De gemeenten die in de Veiligheidsregio liggen, worden bij wet bepaald. De grenzen van de Veiligheidsregio worden in de meeste gevallen gevolgd door de GGD en de Omgevingsdiensten, al is dit niet noodzakelijkerwijs verplicht. In Zuid-Holland Zuid is dit wel het geval, in de provincie Utrecht zijn er alleen meerdere Omgevingsdiensten.

Het vertrek van Leerdam en Zederik uit Zuid-Holland zou tot gevolg hebben dat ook het beheergebied van deze regio's kleiner wordt. Voor de andere gemeenschappelijke regelingen, die er bijvoorbeeld zijn op het gebied van de uitvoering van de drie decentralisaties in het sociaal domein of op het praktische terrein van de vuilophaal, zou er niet automatisch iets veranderen. Wel zou het voor de hand liggen de samenwerking met Utrechtse gemeenten te zoeken. "Als je onderdeel bent van een bestuurlijke eenheid, in dit geval de provincie, dan is je netwerk daarop gericht. (...) Hoe meer je elkaar vindt, hoe beter dat netwerk wordt" (Interview Hans Versteeg). Het belang hiervan moet ook weer niet overschat worden, zo relativeert hij: ook netwerken over de provinciegrens heen behoren nadrukkelijk tot de mogelijkheden.

De regio Zuid-Holland Zuid is qua inwoneraantal al een van de kleinere regio's van Nederland. De Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is een historische regio, maar ook een regio in Zuid-Holland. Kortom, een vertrek van Leerdam en Zederik zou de regio danig veranderen. Vanuit Zuid-Holland wordt primair gekeken naar het belang van de achterblijvende gemeenten: "Ben je als gebied krachtiger als je bent opgeknipt en de buitenrand van de agglomeraties Utrecht of de Rijnmond vormt, of moet je jezelf vormgeven als het tussengebied en vanuit je eigen kracht je omgeving op de kaart zetten?" (Interview Marcel de Priëlle).

Een ander aspect zijn de gevolgen van uittreden. Voor Vianen zou het betrekkelijk eenvoudiger zijn om naar Zuid-Holland over te stappen, gezien het procentueel kleine verschil. Voor Leerdam en Zederik zou het duurder zijn om Zuid-Holland Zuid te verlaten: "ettelijke miljoenen", aldus Marcel de Priëlle. Ook zou de dienstverlening in de toekomstig kleinere regio op het spel kunnen staan. De Priëlle: "Gorinchem wordt straks een aanhangsel. Dan wordt onduidelijk of Gorinchem nog voldoende draagvlak heeft qua aantal inwoners [voor een eigen politiepost]".

Het belang van de regionale samenwerkingen werd door de twee provincies volstrekt op een andere manier gewaardeerd. De weging van zaken uit het beleidskader voor gewone herindelingen verschilde heel sterk. Het gebrek aan het vooraf vastleggen van de criteria heeft bijgedragen aan de onmogelijkheid van de commissie om tot een resultaat te komen.

8.2.2. Conclusie van de Interprovinciale Commissie

De argumentatie van beide provincies verschilde teveel van elkaar om tot overeenstemming te kunnen komen. Wel zijn de gesprekken immer op inhoudelijke gronden gevoerd, zo zeggen de provincies. "Je zou er natuurlijk gelegenheidsargumenten bij kunnen bedenken. Maar, ik heb het idee dat het oprecht is [geweest]. (...) Ik zie wel, voor beide argumenten is wat te zeggen" (Interview Marcel de

Priëlle). Ook uit het verschil in beleid komt zoets terug, wel wordt ook belang gehecht aan de bestuurders en hun meningen en opvattingen in dezen. Hier zal ik verderop op terugkomen.

Het ontbreken van een afwegingskader voor een provinciekeuze, een lijst met zaken waaraan getoetst kan worden, wordt gezien als een welkome aanvulling voor het kiezen van de provincie. "Om het feit dat er nu helemaal niets is, blijven de provincies bij hun eigen argumenten" (Interview Hans Versteeg). Vanaf iets grotere afstand wordt dat onderschreven door de VNG: "Het afzetten van ongelijksoortige argumenten maakt de discussie erg ingewikkeld" (Interview Ruurd Palstra).

Op het eerste gezicht lijkt het dat de verschillen in het beleid doorslaggevend te zijn geweest. Toch kunnen ook andere elementen bepalend zijn geweest voor het mislukken van de interprovinciale samenwerking om tot deze herindeling te komen.

Op gemeentelijk niveau zijn relaties tussen bestuurders van belang om een herindeling of regionale samenwerking te laten slagen. Dit onderlinge vertrouwen brengt partners nader tot elkaar. "Er zijn weinig dingen zo belangrijk als bestuurders die elkaar goed liggen en elkaar vertrouwen" (Interview Rick Brouwer).

Deze relaties zijn ook van belang gebleken bij de provinciekeuze, zo is gebleken uit de interviews met andere respondenten. Er moeten hierbij wel wat voorzichtigheden worden ingebouwd, het is namelijk lastig een objectief beeld hiervan te schetsen. Wel is het door geïnterviewden te vaak genoemd om het te kunnen negeren.

Gesuggereerd werd ook dat organisatorische of persoonlijke belangen een rol hebben gespeeld in het proces van de interprovinciale commissie. In dit verband wordt de opstelling van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid genoemd. De relatief kleine Veiligheidsregio zou, door het uittreden van Leerdam en Zederik, misschien te klein worden, zo werd gesuggereerd (Interview Wim Groeneweg). Een gemeenteraadslid uit Vianen omschreef de ontstane situatie als volgt: "Het zijn net van die ridders van vroeger. Dan krijg ik misschien wel minder dukaten!" (Interview Arie de Groot).

Zelf typeerde de algemeen directeur van de veiligheidsregio dat anders: de veiligheidsregio is in de bestuurlijke inrichting van Nederland een hulpstructuur, bedoeld voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze hulpstructuur heeft wel vaste lasten, die op een andere manier verdeeld moeten gaan worden (Interview Carlo Post). Het functioneren of het voortbestaan van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid staat door de herindeling overigens niet ter discussie, zo vertelde een medewerker van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Interview Tim Veenings). Dit standpunt wordt onderstreept door de algemeen directeur van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Carlo Post.

Het is niet uit te sluiten dat dergelijke belangen ook een rol hebben gespeeld bij het maken van een afweging door bijvoorbeeld Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland ontkent dat, maar zegt wel dat er belangen zijn. Die belangen worden bijvoorbeeld helder met de frictiekosten, die gekoppeld zijn aan uittreding. Het gevoel dat 'landjepik' een reden was voor Zuid-Holland om hoog van de toren te blazen, wordt door Zuid-Holland ten stelligste ontkend (Interview Marcel de Priëlle).

8.3. Utrecht krijgt initiatief

Toen de Interprovinciale Commissie niet tot een gezamenlijk oordeel heeft kunnen komen, is de minister gevraagd om tussenbeide te komen. De IPC vroeg interim-minister Blok om een procesinterventie te doen. De commissie hield de minister twee opties voor: ofwel het overnemen van het proces door de minister ofwel het initiatief bij een van beide provincies leggen (Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden, 2016b). Beide opties zijn namelijk mogelijk in de wet.

De minister koos ervoor om de provincie Utrecht het voortouw te gunnen. Dit is echter louter een procesinterventie geweest, waarmee dus niet automatisch kan worden vastgesteld dat de nieuwe gemeente in Utrecht komt te liggen. Zuid-Holland had een voorkeur voor een inhoudelijke interventie door de minister (Interview Marcel de Priëlle).

Dat is niet gebeurd. Het ministerie was er weinig aan gelegen de herindeling over te nemen om een tweetal redenen. Het is staande praktijk dat de minister van BZK in principe geen herindeling initieert of de procedure daarvoor overneemt. Ten tweede is het in de procedurele rolverdeling nu zo uitgewerkt dat de minister uiteindelijk ook een afweging moet maken over de herindeling (Interview Paul Guldmond, 2017).

Voor de gemeentesecretaris van Zederik speelde hier ook nog andere aspecten mee. Het *old boys network* heeft daadkrachtig optreden onmogelijk gemaakt: "Wat ik heb waargenomen, is dat de commissaris van de koning een aantal burgemeesters vanuit hun oude netwerk kent. Dus die gaan elkaar geen pijn doen. Die geven elkaar de ruimte om eruit te komen en heel te blijven. Dat wordt allemaal gelegitimeerd door inhoudelijke argumenten. Ik heb het zien gebeuren, ik weet niet of het erg is. Soms denk ik: dit kan niet waar zijn, maar het is waar en het doet zich overal voor. En dat maakt daadkrachtig handelen bijna onmogelijk. Dat is echt, overigens wel een waarneming die ik later kreeg. Zo gaat het dus gewoon" (Interview Joop Koetsenruijter). Burgemeester Groeneweg van Vianen schetste een vergelijkbaar beeld (Interview Wim Groeneweg). Deze stelling kan echter niet verder worden onderbouwd, laat staan dat deze stelling gestaafd kan worden met harde feiten.

Het feit dat het ministerie niet zeer daadkrachtig is geweest, wordt niet erg warm onthaald door de betrokken gemeenten. Burgemeester Tjerk Bruinsma van Leerdam: "Je weet al dat wij het slachtoffer worden [van de beslissing om één provincie het initiatief te geven]. Dan blijft het vraagstuk voortsudderen met alle gevolgen van dien. Dat kost ongelofelijk veel energie van alle betrokkenen. En waarvoor? Mag ik even weten waarvoor?"

8.3.1. Herindelingsontwerp en -advies

De provincie Utrecht heeft toen een herindelingsontwerp opgesteld, waarna zienswijzen konden worden ingediend door alle betrokkenen. De provincie Utrecht was nu duidelijk alleen aan zet. Er is door de provincie opnieuw gesproken met belanghebbenden. De provincie was nu voor het eerst in lange tijd weer zelf initiatiefnemend, in plaats van ondersteunend gedurende het proces en ondersteunend achteraf.

De provincie moest nu dus ook aan de regionale belangen gaan toetsen. Volgens de provincie Utrecht was het goed dat deze toetsing op het provinciale niveau bleef, omdat deze afweging van regionale belangen nu juist iets "des provincies" is en dat de provincie Utrecht deze belangen goed heeft meegewogen in haar advies (Interview Hans Versteeg en Gerard Oolbekkink). De provincie Zuid-Holland was het hier beslist niet mee eens: "Ze zouden het wellicht kunnen [kijken naar de belangen van Molenwaard, Giessenlanden en Gorinchem, *MG*], ik vind alleen dat ze dat niet gedaan hebben" (Interview Marcel de Priëlle).

In het uiteindelijke herindelingsadvies wordt het meeste belang gehecht aan de wens van de drie gemeenten. Hoewel de raad in Zederik in meerderheid tegen aansluiting bij Utrecht was, is er in het totaal aantal raadsleden wel een meerderheid gevonden voor Utrecht. Niet geheel onverwacht, komt het advies tot het eindoordeel dat de nieuwe gemeente in Utrecht moet komen te liggen. Dat is ingegeven door de wens van de raden, maar ook op basis van het ambitieniveau. Volgens het advies zouden de nieuwe ambities in Utrecht het beste tot zijn recht kunnen komen. Ook de grotere invloed voor Vijfheerenlanden in Utrecht, zou helpen. Vijfheerenlanden zou een gemeente worden die qua grootte vergelijkbaar is aan Nieuwegein of Stichtse Vecht:

"De bestuurlijke invloed van de nieuwe gemeente op de provinciale beleidsvorming zal in de provincie Utrecht groter zijn dan in Zuid-Holland. Utrecht bestaat uit 26 gemeenten. De gemeente Vijfheerenlanden wordt met circa 54.000 inwoners, na Utrecht en Amersfoort, een middelgrote gemeente, vergelijkbaar met Zeist, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Veenendaal en Utrechtse Heuvelrug. Daarnaast kan Vijfheerenlanden binnen de regio U10, waar Vianen nu al onderdeel van is, een sterkere positie innemen. Zuid-Holland bestaat uit 60

gemeenten. Naast Rotterdam en Den Haag zijn er 6 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Op provinciale schaal staat de nieuwe gemeente dan op nummer 17" (Provincie Utrecht, 2017a: III-IV).

De procedure, zoals die nu is gevoerd, heeft tot gevolg gehad dat alleen Provinciale Staten van Utrecht over het herindelingsadvies hebben moeten stemmen. In Provinciale Staten was uiteindelijk een ruime meerderheid voor het advies, wat gezien de inhoud ook niet geheel als verrassing kan zijn gekomen.

8.4. Rol van Zuid-Holland verandert

Na de procesinterventie van waarnemend minister Blok is de rol van de provincie Zuid-Holland in officiële zin flink verkleind, merkt ook de Stuurgroep Vijfheerenlanden bij monde van voorzitter Wim Groeneweg. Het contact met de provincie Zuid-Holland is er bijna niet meer, zo zei hij. De provincie Zuid-Holland heeft, officieel, wel de mogelijkheid om op eigen kracht een herindelingsadvies bij de minister in te dienen, maar dit is niet gebeurd.

Wat wel gebeurd is, is dat Provinciale Staten van Zuid-Holland een harde zienswijze hebben ingediend op het herindelingsontwerp van Utrecht.

"Volgens ons hebben wij daarmee voldoende overtuigend onderbouwd dat een krachtige gemeente Vijfheerenlanden in een krachtige regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, ingebed in de provincie Zuid-Holland, veel kansen biedt voor de toekomst en de minst nadelige gevolgen voor burgers. Toen u in september de regie kreeg over het herindelingsproces, waren deze feiten al bekend. Helaas heeft u dit helemaal niet meegenomen in het herindelingsontwerp doordat u ervoor heeft gekozen om vestiging voor de nieuwe gemeente in de provincie Utrecht als uitsluitend uitgangspunt te nemen" (Provincie Zuid-Holland, 2017).

Ook in het debat in Zuid-Holland, waar ik al aandacht aan heb geschonken, was de toon vrij hard. De Staten steunden de zienswijze, zoals voorgesteld door GS, bijna unaniem.

De Staten in Zuid-Holland zitten er ook hard in. De grote VVD-fractie in de Zuid-Hollandse Staten verzoekt de Tweede Kamer om 'heel goed na te denken' over de provinciekeuze voor de nieuwe gemeente (*Het Kontakt*, 2017a). Ook bij andere fracties klonk er harde taal of begrip voor de vrij harde opstelling van het college. "De keuze voor Utrecht moet op alle fronten worden bestreden", aldus de SP-woordvoerder. Bij het CDA klonk: "Ik snap best dat Zuid-Holland van zich afbijt. Er is op geen enkele manier een goede afweging gemaakt in het Utrechtse ontwerp" (*Het Kontakt*, 2017b).

Het ligt in de lijn der verwachting dat Zuid-Holland een stevige lobby gaat opstarten. Harde bewijzen zijn daar niet voor, maar in de commissievergadering van Provinciale Staten werd daar door de gedeputeerde wel op gezinspeeld (*Het Kontakt*, 2017b). Ook in de gemeenteraden in het gebied zelf wordt verondersteld dat Zuid-Holland een lobby opzet om de gemeente naar het Zuid-Hollandse te halen (Interview Jan Scheringa).

8.5. Concluderend

De rollen van de provincie kunnen in dit herindelingstraject nogal onduidelijk zijn. Normaal gesproken, bij een 'gewone' herindeling, is de rol van de provincie in formele zin klein. Gemeenten stellen in zulke gevallen namelijk zelf een ontwerp en een advies op. In dit geval is dat wettelijk niet mogelijk, omdat gemeenten geen herindelingsadvies mogen vaststellen wanneer de provinciegrens in het geding komt. De betrokken provincies worden daarmee veel meer regisseur.

In de Interprovinciale Commissie had men er uit kunnen komen, dan was de kous daarmee af geweest. Dat is niet gebeurd op basis van een meningsverschil over de waarde van punten uit het beleidskader gemeentelijke herindeling (het bestuurlijk draagvlak uit Utrecht versus het regionale belang van Zuid-Holland).

Daarna is de provincie Utrecht door minister Blok aangewezen om de procedure voort te zetten. Omdat het een interprovinciale herindeling betreft, was het noodzakelijk dat de provincie de procedure overnam, in plaats van de initiatiefnemende gemeenten. Dat heeft er toe geleid dat Utrecht de herindelingsprocedure alleen heeft gevoerd, een procedure die door het provinciaal bestuur al jaren niet meer wordt ingezet.

De rol van Zuid-Holland veranderde het grootst: van deelnemer aan het proces in de IPC tot toeschouwer bij het traject wat Utrecht doorliep. Zuid-Holland kon een zienswijze indienen bij Utrecht en dat is ook gebeurd. Met de zienswijze verwerd de provincie Zuid-Holland ook tot een lobbypartij: de uiteindelijke strijd om de nieuwe gemeente wordt beslecht in de Staten-Generaal.

De opstelling van Zuid-Holland wordt door de provincie Utrecht betreurd. "Voor je het weet wordt je beticht van eigenbelang. (...) Dat zou logisch zijn, omdat de gemeenten voor jou kozen. Het is een begrijpelijke reactie, maar je moet er verre van blijven. Je wil gewoon integer bestuur zijn, dat je ook de belangen van anderen meeweegt. Het kan politiek uitmaken, ook in je lobby, dat je anderen zwart gaat maken. (...) Het is een beetje geven en nemen, maar die modus ging niet op. Daarmee was het gevoel 'we verliezen alles' en 'er is één winnaar'. Dat is niet goed in bestuurlijk Nederland" (Interview Hans Versteeg).

9. Wat vinden de gemeenten eigenlijk?

De herindeling van de Vijfheerenlanden was een politiek beladen proces. Over de fusie zelf was men het vrij snel eens: de bestuurskracht in het gebied kan flink worden vergroot als de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot een fusie komen. De provinciekeuze was in dit dossier het heikele punt. In totaal koos een meerderheid van het totaal aantal gemeenteraadsleden (37 van de 51) en een meerderheid van het aantal gemeenteraden (twee van de drie) voor aansluiting bij Utrecht. In het geval van Leerdam betekende dat een keuze om Zuid-Holland te verlaten, in de gemeenten Vianen en Zederik werd de huidige provincie bevestigd (Utrecht in het geval van Vianen en Zuid-Holland in het geval van Zederik).

In dit hoofdstuk zal ik bekijken hoe de opstelling van de provincies is gezien door de ogen van de spelers in de gemeenten. Hoe ervaren raad en college de provincie(s) en de opstelling van de provincie(s) in het herindelingsproces in Vijfheerenlanden? Door het beantwoorden van bovengenoemde vragen, kan ik de vijfde en laatste deelvraag van een antwoord voorzien.

9.1. Behandeling van gemeenten door provincie

Hoe provincies de gemeenten behandelen is cruciaal om de keuze te kunnen begrijpen. De rol die gemeenten spelen in een provincie is van belang om de keuze van sommige gemeenten te kunnen vatten: waarom kiezen gemeenten voor provincie A of provincie B? Interviews bij de gemeenten (met burgemeesters, secretarissen en gemeenteraadsleden) maken duidelijk hoe de relatie is tussen gemeenten en provincies.

9.1.1. Utrecht

De opstelling van de provincie Utrecht wordt bejubeld in de gemeente Vianen. Dat is ook niet zo verwonderlijk, aangezien de raad aldaar unaniem de wens uitsprak om in Utrecht te blijven. Daar kleeft ook een geschiedenis aan: tot 2002 lag Vianen immers in Zuid-Holland. Die gemeente, 'aan de andere kant' van de Lek, maakte in 2002 de overstap van Zuid-Holland naar Utrecht. Nu wil Vianen niet meer terug. "Wat wij merken bij het Utrechtse is dat de interesse groter is, groter dan die bij Zuid-Holland ooit geweest is" (Interview Jan Scheringa). "We spreken nu met het provinciaal bestuur van Utrecht en met de U-10. Daar hebben we goede en collegiale contacten. Daarmee kunnen we onze doelen goed realiseren" (Interview Wim Groeneweg).

Het grensontkennend samenwerken wordt vanuit bestuurlijke hoek ook gewaardeerd. Utrecht werkt in U10-verband (gemeenten rondom de stad Utrecht) al enige tijd op deze manier. Er wordt een opstelling van de overheid verwacht die inhoudsgestuurd is, in plaats van langs bestuursstructuren of territoriale grenzen. "Als je dat lang genoeg volhoudt, dan krijg je dezelfde samenwerking die inhoudelijk gestuurd is. Zuid-Holland

heeft er veel meer moeite mee, Utrecht doet het al een tijdje" (Interview Joop Koetsenruijter).

Wat voorts een belangrijk argument is, is dat Utrecht minder gemeenten heeft dan Zuid-Holland en ook zal Vijfheerenlanden een betrekkelijk grote speler worden wat inwoneraantal betreft. Relatief gezien is de invloed die een gemeente dan kan uitoefenen groter. Al moet dit argument niet overschat worden, aangezien Zuid-Holland in deelregio's werkt. De invloed van een gemeente in een deelregio is in zo'n geval wel weer groter dan in de gehele provincie Utrecht.

9.1.2. Zuid-Holland

De gemeenten Leerdam en Zederik vormen tezamen het meest oostelijke deel van de provincie Zuid-Holland. Betrokkenen in de gemeenten voelen zich daarmee een 'uithoek' van de provincie. Het beeld bestaat dat de provincie weinig tot geen aandacht schonk aan het gebied. "Als we bij Zuid-Holland zouden horen, dan zijn we een kleine speler in het totaal. Dan heb je Rotterdam en Den Haag om maar een paar steden te noemen, dat kun je dan als dictaat zien" (Interview Arie de Groot).

Het gevoel leefde heel sterk dat de provincie Zuid-Holland weinig interesse had en heeft in het gebied en dat de uitdagingen van de gemeenten niet of nauwelijks aandacht krijgen van het provinciaal bestuur in Den Haag. Waarnemend burgemeester Bruinsma van Leerdam verwoordt het als volgt: "Ik ben nog niet zo lang burgemeester hier, maar als ik de verhalen hoor, heeft Zuid-Holland niet echt veel bestuurlijke aandacht voor het gebied" (Interview Tjerk Bruinsma). Een ander citaat wat hetzelfde beeld bevestigt: "Provinciebreed bestaat het gevoel: Zederik, waar ligt dat?" (Interview Hanneke van der Leun).

De burgemeester van Vianen had het over de bestuurlijke stijl van Zuid-Holland. "Ik was op het VNG-congres in Zuid-Holland. Daar sprak ook de commissaris van de Koning, de heer Smit. Hij memoreerde daar de herindeling in de Vijfheerenlanden en zei, *en plein public*, 'Ja, en dan denken ze in de Vijfheerenlanden dat het van onderaf moet komen, en dat het dan wel goed komt. Alsof het denken wordt stilgezet.' Sorry, als de gemeenteraden op basis van onderzoeken een afgewogen besluit hebben genomen, is het niet kies als de commissaris dat wegzet alsof de gemeenteraden niet kunnen nadenken. Zo ga je niet met elkaar om" (Interview Wim Groeneweg). Burgemeester Groeneweg heeft het verder ook over een verstoorde relatie met Zuid-Holland: "Er is wel wat gebeurd natuurlijk" (Interview Wim Groeneweg).

Bij de provincie wordt dat gevoel niet herkend. "Gaaf het over bodemdaling of melkveehouderijen, daar zitten Rotterdam en Den Haag niet om tafel. (...) Wij zitten ook vaak in de regio's. Ik zit wekelijks wel ergens in het gebied en dat geldt ook voor veel

collega's" (Interview Marcel de Priëlle). Tegen het argument over de bestuurlijke stijl kan worden gezegd dat Zuid-Holland zichzelf een grotere rol toebedeeld als het om het toetsen van regionale belangen: herindelingen hoeven volgens het Zuid-Hollandse beleid niet per sé van onderaf te komen (zie het hoofdstuk waarin het provinciaal beleid van beide provincies wordt vergeleken). Ook zit de provincie er zakelijk in: "Beargumenteerd vinden en gewoon vinden zijn natuurlijk twee verschillende dingen. Als je vanuit de emotie redeneert, dat is dan misschien iets anders. Dat moet je ook wel een plek geven. Maar, wij zeggen ook, kijk ook naar de feiten die er liggen" (Interview Marcel de Priëlle).

9.1.3. Overgaan naar Utrecht

De gemeente Leerdam wil graag de overstap maken naar de provincie Utrecht, het college van Zederik staat er net zo in. Waarom willen deze gemeenten dat met name? Het belangrijkste argument wat wordt aangedragen is dat de uitdagingen van de gemeenten het best tot hun recht komen in Utrecht. Burgemeester Bruinsma van Leerdam: "Wat wij gedaan hebben, maar daar was ik nog niet bij, ligt in een rapport vast. Als we goed kijken naar het belang van de ene of andere provincie kun je een aantal zaken aanwijzen die voor ons belangrijk zijn, zoals economie en werkgelegenheid. Als je kijkt naar de Utrechtse regio, dan heeft die regio de meeste innovatiekracht" (Interview Tjerk Bruinsma).

De andere argumenten hebben vooral betrekking op de bestuurlijke stijl.

Gemeenteraadslid Arie de Groot van Vianen vertelde ons over een gesprekje dat hij had met collega's uit Leerdam en Zederik:

"Wat ik wel merk is dat Vianen dichtbij de provincie Utrecht ligt. Daar bedoel ik mee: Provinciale Staten. We kennen elkaar nadrukkelijker, beter, we zitten vlakbij: twintig kilometer en je bent er. Dat is niet het geval met Zuid-Holland en Den Haag. Daar zie je dat de afstand veel groter, het is natuurlijk ook een veel grotere provincie. (...) Dus bijvoorbeeld de relatie met gedeputeerden of de relatie met de Commissaris van de Koning, dat is daar allemaal ver weg. Als je met mensen uit Leerdam of Zederik spreekt en je vraagt ze hoe de relatie nou vroeger? Wij hebben denk ik een goede relatie met Provinciale Staten en we kennen de commissaris van de Koning persoonlijk. Hij komt hier heel regelmatig. En niet alleen hij, maar ook gedeputeerden, Provinciale Staten zitten hier regelmatig. We kennen elkaar goed. Dan vraag ik weleens: hoe was uw relatie vroeger in Leerdam en Zederik met Provinciale Staten of de Commissaris van de Koning. Dan zeggen ze: we zien hem nooit, we zitten in een uithoek. Beetje weggestopt, nee, dit is niet wat wij zoeken" (Interview Arie de Groot).

De raadsleden die kozen voor Zuid-Holland hekelen de opstelling van Utrecht juist.

“Mevrouw Pennarts zei eigenlijk alleen maar: ‘jullie zijn welkom in Utrecht’. (...) Ze zal het allemaal niet zo bedoeld hebben, maar het is wel een stukje uitstraling. Ik vond het jammer dat ze niet inhoudelijk naar de zaak keek. Voor haar was het de kortste route naar een meerderheid. In het ontwerpadvies stond ook geen enkele afweging (...) Ik vond dat ze zich erg in de kaarten liet kijken, in hoe plat de afweging van Utrecht eigenlijk was” (Interview Matteo de Visser).

Wim van Dijk komt tot eenzelfde conclusie, maar maakt het persoonlijker.

“Ik zal je zeggen, ik was bij Provinciale Staten van Utrecht, waar het advies werd vastgesteld. Het kostte me allemachtig veel moeite om de gedeputeerde en de commissaris een hand te geven. Ik had daar echt moeite mee” (Interview Wim van Dijk).

9.2. Hoe beoordelen de gemeenten de opstelling van de provincies?

Unaniem wordt gesteld dat het spijtig is dat de interprovinciale commissie niet tot overeenstemming is gekomen. Hiervoor worden wisselende termen gebruikt, variërend van ‘beschamend’ (Interview Wim Groeneweg) tot ‘brevet van onvermogen’ (Interviews Joop Koetsenruijter en André van der Leest).

“Ik had heel graag gehad dat ze eruit waren gekomen. Dat had ik ook belangrijk gevonden. En een enorme tegenvaller dat dat niet gelukt is. Ik vind eigenlijk ook dat de provincies zich niet kunnen veroorloven dat het niet gelukt is. Hadden ze zichzelf niet mogen aandoen. Een brevet van onvermogen. Ga de hei op, huur een boot, ga naar Vlieland en kom pas terug als je klaar bent. Het kan niet waar zijn. Maar ja, het is wel waar. Ze hebben die boot niet gehoord. Ik vind eigenlijk dat hadden ze ons niet aan mogen doen. Ze hadden eruit moeten kunnen komen” (Interview Joop Koetsenruijter).

Even later: “Elke provincie was eigen grenzen aan het verdedigen, ook op basis van inhoudelijke argumenten. (...) Niet bereid om te durven zeggen: ik durf een keuze te maken. Geen van tweeën” (Interview Joop Koetsenruijter).

“Wat mij betreft hebben ze zich gediskwalificeerd. Als jullie dit niet voor elkaar krijgen en wij als Leerdam, Vianen en Zederik wel, dan diskwalificeer je jezelf als provinciaal bestuurder. Ongeschikt!” (Interview André van der Leest).

“Je zou een houding verwachten van: jammer dat er twee uittreden, maar dit zijn onze zorgpunten, neem het mee en los het op (...) Dat hebben we bij Zuid-Holland niet mogen meemaken” (Interview Leon Huberts).

Kortom, de kritiek op het mislukken van de interprovinciale commissie is niet mals. De provincies worden machtspolitiek verweten. "Hebben, hebben en houden is de kunst" (Interview Wim van Dijk). "Wat je op het podium ziet, is niet hetzelfde als er in de coulissen, de kleedkamer of de slaapkamer gebeurt. Wij zien nu alleen het podium" (Interview André van der Leest). Diverse raadsleden schatten in dat het een belangrijke reden voor het klappen van de IPC is geweest. Dit is niet objectief vast te stellen, de politieke achtergronden blijven grotendeels onder het oppervlak. Beide provincies zeggen dat dit geen rol heeft gespeeld in het maken van de afweging. Zowel Utrecht als Zuid-Holland zeggen dat de afweging gemaakt is op zuiver inhoudelijke gronden (Interviews Hans Versteeg, Gerard Oolbekkink en Marcel de Priëlle).

9.3. Hoe kijken de gemeenten naar de procedure?

Los van het feit dat gemeenteraadsleden en collegeleden het zeer jammer vonden dat de interprovinciale commissie niet tot overeenstemming heeft kunnen komen, is er geen consensus over de vraag hoe de procedure dan beter had kunnen worden ingericht.

In dit herindelingstraject was er een groot enthousiasme over de fusie als zodanig. Alle gemeenteraden hebben daar in grote meerderheid voorgestemd en met groot enthousiasme is men te werk gegaan. De frustratie was dan ook groot toen de provinciekeuze de *bottleneck* bleek te zijn. Daarmee is ook de beoogde herindelingsdatum met een jaar uitgesteld naar januari 2019. Het is helder dat de procedure nu niet op de gewenste manier is verlopen.

Naar de toekomst toe zijn de adviezen niet eensluidend. Sommigen willen een grotere rol voor de gemeente, anderen zien primair een taak weggelegd voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het eerste geval zou een gemeente in het herindelingsadvies, wat dan ook op lokaal niveau wordt opgesteld, aangeven wat de toekomstige provincie moet worden. In het tweede geval wordt de provincie in het geheel overgeslagen of wordt het Rijk ingeroepen als conflictoplosser tussen beide provincies.

Over de vraag in hoeverre de IPC dan moet toetsen zijn de meningen ook verdeeld. Sommigen vinden dat de provincies "vooral niet zelf na moeten denken" (Interview André van der Leest), anderen vinden juist dat de provincie wel degelijk een oordeel moet vellen als de eigen grenzen in het geding zijn (Interview Matteo de Visser). Bij dat laatste sluit Wim Groeneweg, burgemeester van Vianen, zich aan. Wel zou het oordeel van de gemeenteraad zwaarwegend moeten zijn, zo is zijn standpunt (Interview Wim Groeneweg).

Sommigen voelen zich ongemakkelijk bij de provinciekeuze door de gemeenteraden: het is en was hun bevoegdheid niet om een voorkeur uit te spreken voor een provincie. "Als de IPC eruit was gekomen, had dat door de drie gemeenten gesteund kunnen worden. Dan heb je naar de minister en naar de Tweede en Eerste Kamer een vaststaand feit" (Interview Wim van Dijk). Bovendien vonden de twee geïnterviewde raadsleden uit de gemeente Zederik de keuze voor een voorkeursprovincie te vroeg gemaakt. In dit proces viel het keuzemoment namelijk gelijk met het besluit om tot herindeling over te gaan (Interview Wim van Dijk en Hanneke van der Leun).

Voor raadsleden met een grotere voorkeur voor Utrecht als vestigingsprovincie, opteren voor een grotere rol van de gemeentes. "Provincies kijken niet primair naar het belang van gemeentes. Dus als je vraagt of ik dat raar vindt [dat de provincies in dit geval de gehele herindelingsprocedure moeten doorlopen, *MG*]. Ja, dat vind ik raar. (...) Laten we de toekomstige gemeentes maar direct bij BZK het verzoek laten indienen" (Interview Arie de Groot).

Een iets actievere rol van het Rijk, minder afwachtend, werd wel door nagenoeg iedereen als gewenst ervaren. Arie de Groot: "Ik denk dat de provincies emotioneel kunnen zijn in hun beslissing. Ik denk dat je in die emotie zoveel mogelijk moet verplaatsen naar een ander moment. Als je de vlag uithangt ofzo, maar je moet deze zaak rationeel benaderen" (Interview Arie de Groot). Het Rijk zou dan een logische partij zijn.

"Een beetje minister van BZK had moeten zeggen: wat een gedoe, of ik laat nu een soort adviseur er even naar kijken, die geeft advies en dan neem ik een besluit, en zo moet het gebeuren. Als je aan één van de twee provincies—die er niet zijn uitgekomen—de opdracht geeft, dan weet je dat wij daarvan het slachtoffer zijn. Dan blijft het sudderen met alle gevolgen van dien" (Interview Tjerk Bruinsma).

Wel had men het link gevonden als het Rijk de procedure in het geheel had overgenomen. "Dat had niet gekund" of "dat was niet wenselijk geweest" zijn typering die in dit verband vaak terugkwamen (Interviews Hanneke van der Leun, Wim van Dijk, André van der Leest en Joop Koetsenruijter).

De huidige procedure kan ook licht aangepast worden. In plaats van een geheel nieuwe procedure te ontwerpen, zouden de provincies ook zo lang mogelijk de kans geboden kunnen worden om tot overeenstemming te komen. Lukt dat niet, dan zou het Rijk de procedure kunnen overnemen. Dit idee vindt ook wel enige steun in gemeentelijke kringen. "Er moet een consequentie aan worden verbonden als ze er niet uit komen", aldus Hanneke van der Leun (2017). Wat Wim van Dijk in reactie daarop blootlegde, was

dat het dan weer lijkt alsof de fusie van bovenaf werd opgelegd door het ministerie. "Dat stadium waren we toch voorbij?" (Interview Wim van Dijk).

9.4. Concluderend

Er is bij gemeenten veel onvrede over de gang van zaken in de interprovinciale commissie. Los van het feit dat het betrokkenen veel energie gekost heeft, heeft het de breed gedragen herindeling ook een jaar vertraagd. Sommigen vonden zelfs dat de provincies een 'brevet van onvermogen' had afgegeven door het mislukken van de commissie.

De gemeentelijke partijen zijn niet eensgezind over hoe de procedure het beste kan worden vormgegeven. Voor de een gaat het dan om de provincie helemaal buiten de procedure te laten, de ander wil graag een grotere rol van het Rijk.

Dat hierover geen consensus kan worden bereikt, is niet heel verwonderlijk. De geïnterviewden hebben in hun raad divers gestemd over de provinciekeuze, daar volgt dan ook een andere redeneerlijn met een andere belangenafweging bij.

Het lijkt tenminste eerlijk als ook de provincie, wier grenzen worden verschoven, een zegje mag doen over de voorgestelde herindeling en de eventuele consequenties voor de provincie of de regio. Dat het beter is als de provincies er samen uit komen, mag dan een open deur lijken, het is wel de beste manier om tot een breed gedragen advies naar ministerie en Staten-Generaal te komen. Als overheden op decentraal niveau tot overeenstemming kunnen komen, is er de grootste kans op een geruisloos proces in het parlement. Een ultimatum zou allicht kunnen helpen om de provincies te dwingen tot een oplossing te komen.

10. Conclusies en aanbevelingen

Normaal zou men zeggen dat de herindeling van Leerdam, Vianen en Zederik er één uit het boekje was. De bestuurskracht in het gebied was op de (middel)lange termijn niet groot genoeg om zelfstandig te kunnen blijven. Daarom zochten de drie gemeenten elkaar op en vonden elkaar. Tijdens de besprekingen bleek het draagvlak voor de voorgenomen fusie in zowel de colleges als de raad dusdanig, dat het besluit tot herindeling daadwerkelijk werd genomen. Ook onder de bevolking bleek voldoende draagvlak aanwezig. Dat blijkt wel uit het feit dat er maar in weinig zienswijzen werd ingegaan op de herindeling zelf (Provincie Utrecht, 2017b). Bij een 'normale' herindelingsprocedure zouden de drie gemeenten dan samen een herindelingsontwerp en een herindelingsadvies opstellen en dan zou dat via de provincie naar de minister worden gestuurd. De minister maakt er dan een wetsvoorstel van en stuurt dat ter behandeling naar de Tweede en Eerste Kamer.

In dit geval ligt dat anders, omdat de provinciegrens in het geding is. In dat geval stellen de provincies in kwestie het herindelingsontwerp en -advies gezamenlijk op. Dat advies, waarbij in formele zin de gemeenten nauwelijks tot geen betrokkenheid hebben, wordt dan naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestuurd. Vanaf dat moment vervolgt het de gewone procedure, waarbij het parlement ook weer het laatste woord heeft. Als de provincies niet tot overeenstemming komen, dan kan de taak tot het opstellen van een herindelingsadvies worden opgedragen aan één provincie.

In dit geval is dat laatste gebeurd: Utrecht en Zuid-Holland konden niet tot overeenstemming komen over de vestigingsprovincie van de nieuwe fusiegemeente Vijfheerenlanden. In de discussie zette Zuid-Holland het regionale belang, dat van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (verder nog bestaande uit de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem en Molenwaard) centraal. Mocht de provinciegrens verschuiven, dan zou dat gebied worden opgeknipt. Utrecht, daarentegen, hechtte het meeste belang aan het bestuurlijk draagvlak in de gemeenten om voor Utrecht te kiezen. Immers, twee van de drie raden spraken hun voorkeur uit voor Utrecht en ook een meerderheid van het totaal aantal raadsleden is voorstander van aansluiting bij de provincie Utrecht.

Deze twee uitgangspunten zijn niet met elkaar te rijmen. De interprovinciale commissie kwam niet tot een eindoordeel en de minister werd verzocht in te grijpen. De minister gaf het initiatiefrecht aan de provincie Utrecht. Er werd een ontwerp en een advies opgesteld, wat niet op instemming van Zuid-Holland kon rekenen. Zuid-Holland diende een harde zienswijze in op de tekst van de provincie Utrecht.

Er wordt wisselend gedacht over de gewenste rol van de provincies. Waar de één de provincie ziet als een waardevolle toevoeging om bijvoorbeeld 'restproblematiek' (achterblijvende kleine gemeenten en een mogelijk verslechterde regionale samenhang) te signaleren en mogelijk op te lossen, ziet de ander de provincie vooral als een blok aan het been en een grote sta-in-de-weg om de fusie mogelijk te maken. Men is hierover sterk verdeeld, zo bleek wel uit de interviews.

Het trekken van conclusies en het opstellen van aanbevelingen wordt hierdoor bemoeilijkt. Toch heb ik zoveel mogelijk standpunten verenigd: er blijft een rol weggelegd voor de provincie(s), die bij voorkeur gezamenlijk tot overeenstemming komen en de rol voor de gemeente in het proces wordt vergroot. Tenslotte gaven, voornamelijk respondenten betrokken bij gemeenten aan, dat een iets sturender rol van het Rijk kan helpen om het proces geen vertraging te laten oplopen. Gepoogd is hieronder om die inzichten aan elkaar te knopen en het 'beste' van alle inzichten mee te nemen in de conclusie en aanbevelingen.

10.1. Gewenste situatie

De komende jaren staan er flink wat herindelingen op de rol. Gemeenten worden de komende jaren alleen maar groter. Dat de provinciegrens ook in de toekomst nog zal gaan verschuiven is een logische gevolg van dit feit. De huidige procedure, of in ieder geval de wijze waarop de procedure in Vijfheerenlanden is doorlopen, verdient geen schoonheidsprijs. Een betere procedure om een herindeling over de provinciegrens heen mogelijk te maken, is derhalve gewenst. Dat het moeilijk is om de procedure te verbeteren, bleek wel uit het feit hoe mensen reageerden op het moment dat hen de vraag over verbeterpunten werd voorgelegd.

Toch is er uit de interviews, niet alleen vanuit de gemeenten, maar ook vanuit andere partijen, een beeld ontstaan dat het belangrijk is dat de provincies tot overeenstemming komen. De IPC moet zo lang mogelijk in staat worden gesteld om een eigen afweging te maken. Op die manier verloopt de herindeling soepel en wordt ook een moeiteloos proces in de Staten-Generaal waarschijnlijker.

Om dit zo goed mogelijk te faciliteren moeten de provincies in kwestie hun beleidsuitgangspunten kenbaar maken aan elkaar om zo op voorhand al rekening te kunnen houden met eventuele tegengestelde uitgangspunten.

10.2. Primaat

Formeel gezien hebben gemeenten niet de keuzevrijheid om een voorkeur uit te spreken voor de vestigingsprovincie van de nieuwe gemeente. Het is echter wel wenselijk dat de keuze van de betreffende gemeenten (zeer) zwaar meeweegt. De gemeente is de eerste overheid en staat het dichtst bij de burger. Van de gemeente mag ook verwacht worden

dat ze oog heeft voor de wensen en de wil van bewoners en dat de regionale belangen door de gemeente worden meegenomen. Zoals het Leerdamse VVD-raadslid André van der Leest het verwoordde: "Ik vind dat wij met elkaar op lokaal niveau verstandig genoeg zijn om als raden, samen met de colleges, onze eigen keuze te maken en daarin dus ook alle afwegingen te vatten" (Interview André van der Leest). De wens die wordt uitgesproken door de gemeenten moet door de provincies getoetst worden aan enkele criteria, waaronder regionale samenhang.

Mocht er wel verdeeldheid bestaan, dan moeten de provincies tezamen besluiten in welke provincie de nieuwe gemeente komt te liggen. Een provincie mag hierover zelf ook een mening hebben. SGP-raadslid Matteo de Visser uit Leerdam was die mening toegedaan: "Zodra provinciegrenzen in het geding zijn, dan is het (de herindeling, MG) zeker een verantwoordelijkheid van de provincie" (Interview Matteo de Visser). De provincies hebben een taak herindelingsverzoeken te toetsen aan bestaande criteria (denk aan het beleidskader van het ministerie). De voorkeur van de gemeenten is hierbij belangrijk, maar de regionale component net zo: blijven er geen gemeenten achter en ontstaan er geen grote problemen voor overige gemeenten? De interprovinciale commissie moet dergelijke zaken adresseren. Het is dus zaak om een zorgvuldige mengvorm te vinden tussen het leggen van het primaat bij de gemeenten en bij de provincie, omdat beiden 'geraakt' worden door de herindeling.

Ook in het herindelingsadviestraject ligt het primaat niet bij de gemeenten. Dat is lastig in deze kwestie. De gemeenten hebben zelf het initiatief genomen om te fuseren, maar worden vanwege de provinciegrens gedwongen om, formeel gezien, afstand te nemen tot het proces. Dit is een onbevredigende situatie. Mocht blijken dat er tussen de gemeenten geen verschil van inzicht over de keuze, dan zou het voor de hand liggen dat de keuze van de betreffende gemeenten wordt overgenomen.

De gemeenten en de interprovinciale commissie moeten nauw samenwerken, om zo tot een breed gedragen herindelingsadvies te komen voor de minister. Onder het kopje 'concrete aanbevelingen' zal ik nader ingaan op de rol van de te herindelen gemeenten.

10.3. Belang procesafspraken

Het beleid van beide provincies verschilt sterk. De provincie Utrecht laat (bestuurlijk) draagvlak prevaleren, Zuid-Holland gaat voor het regionale belang. Daarbij moet ook nog worden opgemerkt dat Utrecht het beleid—buiten het coalitieakkoord—niet heeft opgeschreven, Zuid-Holland wel.

Om een zorgvuldig proces in de IPC te kunnen garanderen, hadden beide provincies (in retrospectief) moeten afspreken langs welke lijnen getoetst zouden worden en

sommige belangen moeten rangschikken naar belangrijkheid. Zulke afspraken zijn niet bij wet te regelen, maar dienen door de provincies zelf gemaakt worden ter bevordering van een zorgvuldig proces, met een grote kans op een goede afloop.

Door het maken van dergelijke afspraken, wordt duidelijk waar het over gaat en waar de discussie op gevoerd gaat worden. Op die manier wordt voorkomen dat er een discussie ontstaat waarbij langs elkaar heen wordt gepraat, hoewel slecht te beoordelen is of dat in dit geval gebeurd is. Als de argumentatie van beiden helder is, is het vermoedelijk eenvoudiger om tot een oplossing te komen en ontstaat er meer wederzijds begrip.

10.4. Impasse

Zelfs met goede procesafspraken bestaat er een kans dat de betrokken provincies in een impasse (dreigen te) raken over de vraag in welke provincie de nieuwe gemeente moet komen te liggen. In eerste instantie moet het beleid zo zijn dat de betrokkenen er zolang mogelijk op decentraal niveau uit proberen te komen. De gemeenten zijn de belangrijkste stakeholders in het herindelingsproces en de provincies kennen het gebied goed. Een afgewogen keuze is dus het beste op dat niveau te maken.

Desalniettemin bestaat er een kans dat de impasse blijft voortduren. In zo'n geval is een interventie door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewenst, dit zou in eerste instantie op initiatief van de provincies kunnen plaatsvinden. Zo zou de minister op verzoek van de commissie kunnen bemiddelen of een onafhankelijke bemiddelaar kunnen aanstellen.

Een blik van buiten kan in zo'n geval wel degelijk helpen, want wat ook regelmatig benoemd werd is dat het zicht vertroebeld werd door persoonlijke relaties: het *old boys network* zou politiek-organisatorische overwegingen gieten in rationele argumenten ter bevordering van de eigen positie. Dit verhaal, wat gelijkenissen vertoont met het politieke model van Allison en Zelikow (1999), werd vooral door betrokkenen bij de gemeentes geopperd, maar werd door anderen juist ten stelligste ontkend. Dit maakt het lastig hieraan op enigerlei wijze iets te verbinden: het verhaal wordt door evenzoveel bronnen verteld als ontkracht (Interviews Joop Koetsenruijter, Wim Groeneweg, Marcel de Priëlle en Carlo Post).

Mocht een dergelijke blik van buiten geen effect sorteren, dan kan met een ultimatum worden bedreigd. Mocht dat nog steeds niet leiden tot het gewenste resultaat, namelijk dat beide provincies tot overeenstemming komen, dan kan de minister de herindeling overnemen.

Op deze manier wordt voorkomen dat het vraagstuk van de provinciekeuze te lang boven de markt blijft hangen en het doet recht aan de wens tot samenvoeging van de

betrokken gemeenten. De betrokkenen uit de gemeenten zouden een iets actievere opstelling van het Rijk waarderen, met als belangrijkste argument het voorkomen van vertraging.

Het opvallende is dat Binnenlandse Zaken hier weinig meerwaarde in ziet, het ministerie wil dat de keuze op een zo laag mogelijk niveau wordt gemaakt, door de gemeenten in een vroeg stadium (Interview Paul Guldmond en Rick Brouwer). Het ministerie heeft tot taak te toetsen aan het beleidskader. Zelf een herindeling leiden vindt het ministerie, zoals eerder aangegeven onwenselijk, omdat daarmee een toetsing niet meer neutraal zou kunnen worden uitgevoerd. Ruimte voor een grotere rol voor het ministerie is daarin niet.

Toch zou het goed zijn als het ministerie de impasse kan doorbreken indien beide provincies niet tot overeenstemming kunnen komen. Een dergelijk proces laat meer ruimte voor de betrokken partijen en kan de rust in de interbestuurlijke verhoudingen zo lang mogelijk worden bewaard. Gemeenten mogen hun voorkeur uitspreken voor een provinciekeuze, hetzij via een uitspraak van de raad hetzij via een zienswijze na officiële publicatie van het herindelingsontwerp. De provincies kunnen die uitspraak dan toetsen aan het (bestuurlijk) draagvlak en aan de eventuele regionale belangen die geraakt kunnen worden door de provinciegrens.

10.5. Rollen voor de provincie

Een herindeling 'van bovenaf' initiëren is een wettelijke mogelijkheid die provincies hebben. Sommige provincies, waaronder Utrecht, zijn deze rol niet gewend en leggen geen herindelingen (meer) op. Zuid-Holland doet dit echter wel en is dus meer gewend aan het zelf starten van een gemeentelijk fusietraject. Vanwege de wettelijke procedure moeten provincies nu het proces leiden, misschien wel tegen wil en dank. Het zou beter zijn als gemeenten een grotere rol wordt toebedeeld ten aanzien van de herindeling, zeker als er groot enthousiasme bestaat over de samenvoeging van de gemeenten. In de IPC zouden procesafspraken gemaakt kunnen worden, waarin de precieze rol voor de gemeenten wordt uitgelegd: het is moeilijk uit te leggen dat provincies het herindelingstraject in de hand houden als de gemeenten zelf de fusie ondernemen.

Bij het geven van de procesvoerende rol aan één provincie middels een procesinterventie werd, na het mislukken van de interprovinciale commissie, sterk de indruk gewekt dat die provincie de vestigingsprovincie zou worden, terwijl dat nog niet was besloten. De andere provincie, in dit geval Zuid-Holland, schoot in de lobbystand. Het spel werd hard gespeeld en de verhoudingen tussen beide provincies had schade op kunnen lopen. Er lijkt—hoewel dat niet kan worden hard gemaakt—geen sprake te zijn van verstoorde

verhoudingen tussen Utrecht en Zuid-Holland, maar het levert op zijn minst een schadelijk beeld op.

Uit de literatuur is, helemaal aan het begin van deze scriptie, de conclusie getrokken dat de provincie in de verdrinking zit. De taken die het middenbestuur nog heeft, zijn beperkt. Toch is vast te stellen dat de provincie in dergelijke herindelingsprocedures nog zeker een belangrijke speler is in het proces, die rol hoeft niet eens negatief te zijn. Ter vergroting van het draagvlak zou het beter zijn als een deel van die balans verschuift ten faveure van de gemeenten. Op die manier kan ook beter uitdrukking worden gegeven aan het beleidsdoel om de herindeling zo laag mogelijk te laten plaatsvinden. Toch wringt het om de provincies helemaal uit het proces te halen: de provincie wordt immers ook geraakt als de grenzen veranderen.

De wetenschappelijke literatuur biedt voor deze situatie nauwelijks aanknopingspunten: het betreffende geval is te weinig eerder beschreven om er uitspraken over te doen aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Toch heb ik de beschikbare kennis zoveel mogelijk willen gebruiken gedurende het proces. Aangezien in deze scriptie voornamelijk een nieuw geval wordt behandeld, is het namelijk lastig om terug te vallen op de beschikbare literatuur.

10.6. Concrete aanbevelingen

Uit de literatuur die voorhanden is, is gebleken dat een zorgvuldig proces noodzakelijk is. In de situatie die is ontstaan rondom de herindeling van Vijfheerenlanden, is het veilig te zeggen dat het proces geen schoonheidsprijs verdient. Om het proces beter te laten verlopen en de rol van de provincie te verbeteren, doe ik hierbij de volgende concrete aanbevelingen aan zowel de te herindelen gemeenten, de provincie(s) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

10.6.1. Aan de te herindelen gemeenten

Bij een herindeling van onderop, strekt het tot de aanbeveling eerst het herindelingsverzoek aan beide provincies te sturen. In het geval van Vijfheerenlanden werd, in elk geval in Zederik, de stemming over de provinciekeuze als te vroeg ervaren (Interview Hanneke van der Leun en Wim van Dijk). Dit zou het proces teveel op scherp hebben gezet. In overleg met de provincies kan er dan door de raad een voorkeur worden uitgesproken voor een provincie, de timing moet hierbij afgesproken worden om zo te voorkomen dat daar later onenigheid over ontstaat.

Gemeenten dienen wel een voorkeur uit te spreken, om te voorkomen dat er over hun wensen wordt heen gestapt. Draagvlak in algemene zin, en bestuurlijk draagvlak in het bijzonder, is een cruciaal onderdeel om een herindeling te laten slagen en duurzaam te laten zijn. De gemeenten dienen rekening te houden met de regionale belangen, zoals

dat ook al het geval is bij een 'gewone' herindeling. Provincies kunnen die keuze dan vervolgens weer toetsen, waarbij ook rekening gehouden kan worden met de achterblijvers in het gebied. Het mag geen reden zijn de herindeling tegen te houden, maar het is wel een aandachtspunt voor betrokkenen.

Het moment dat de keuze moet worden gemaakt, kan het beste door de gemeenten worden afgestemd met de provincies (of de interprovinciale commissie, als die dan al in het leven is geroepen). Het debat over de provinciekeuze moet de herindeling *an sich* niet in de weg zitten.

10.6.2. Aan de provincies en de Interprovinciale Commissie

De provincies moeten de gemeenten in het proces zoveel mogelijk ruimte geven. De herindeling zelf, denk aan de samenvoeging van de ambtelijke diensten, is vooral een aangelegenheid van de gemeenten. De provincies kunnen de gemeenten de vrijheid laten zelf een stuk op te stellen en dat formeel vanuit de IPC doen laten uitgaan. Op die manier wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan de wens om 'van onderop' te fuseren. Bij een opgelegde herindeling gaat deze vlieger vanzelfsprekend niet op, gemeenten zijn in zulke gevallen vaak niet bereid een dergelijk ontwerp c.q. advies op te stellen. Dergelijke herindelingen zijn iets minder veelvoorkomend dan herindelingen van onderop, aangezien het rijksbeleid erop gericht is om zoveel mogelijk ruimte aan de gemeenten in kwestie te geven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

De commissie moet in het begin duidelijke procesafspraken maken. De procesafspraken moeten antwoord geven op de volgende vragen: wat gaan de provincies doen? Wat laten we de gemeenten doen? Wat zijn onze uitgangspunten? Waar gaan we op toetsen? Wat is onze uiterste termijn? Op die manier hoeft conflicterend beleid niet te leiden tot het stuklopen van de commissie, maar kan voorkomen worden dat de meningsverschillen tot het mislukken van de gezamenlijke commissie leiden.

De interprovinciale commissie moet zich daarnaast veel meer toetsend—en daarmee dus op de achtergrond—opstellen, met een groot vertrouwen in de kracht van gemeenten. Immers, als gemeenten binnen de provinciegrenzen een herindelingstraject aan kunnen, kan dat erbuiten ook. Op de regionale belangen zouden provincies voornamelijk een signalerende taak moeten hebben: waar ontstaan mogelijke problemen en hoe kunnen die problemen worden opgelost, zonder dat het een soepel proces in de weg staat? Wel mag de provincie vanzelfsprekend een standpunt innemen, aangezien ook provinciale belangen in het geding zouden kunnen komen. Het is zaak hiertussen een balans te vinden.

De commissie mag niet uit het oog verliezen wat het uiteindelijke doel van de gemeenten is. Doorgaans is dat een herindeling om de bestuurskracht van de

gemeentelijke organisatie te vergroten. Als de herindeling met een jaar wordt uitgesteld, herindelingen mogen immers alleen in gaan op 1 januari, wordt de gemeenten hiermee geen dienst bewezen.

10.6.3. Aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft aangegeven de herindeling het liefst zo lang mogelijk op decentraal niveau te houden. Dat is in principe ook waar de herindeling zo lang mogelijk thuishoort, een herindeling wordt immers als middel ingezet om lokale problemen ten aanzien van bestuurskracht of professionalisering op te lossen. Toch moet er niet voor worden teruggedeinsd om de herindeling over te nemen als de provincies onderling niet tot overeenstemming komen. Dit zou mogelijk kunnen zijn met een bredere interpretatie van het beleidskader (zie onder).

De minister treedt dan als het ware in de plaats van de provincies en beoordeelt het gedane werk van de gemeenten. Waar er nog 'open eindjes' zijn, worden die door hem ingevuld. Op deze manier wordt voorkomen dat de provincies, waarvan er dan één het proces voert, zich ingraven: één in de verdediging door het opstellen van een herindelingsadvies en de ander in de aanval met een harde lobby.

De keuze van de minister kan dan gebaseerd zijn op de documenten die de minister krijgt via de opgeheven Interprovinciale Commissie. Veel inhoudelijke beleidskeuzen zullen uiteindelijk weer op decentraal niveau, op het niveau van de gemeenten, moeten worden gemaakt. De herindelingsregeling wordt in een dergelijk geval een coproductie van minister en gemeenten, in plaats van provincie(s) en gemeenten.

Afhankelijk van de interpretatie van de Wet algemene regels herindeling is er geen wetswijziging noodzakelijk voor deze andere houding van de minister. Wel is mogelijk een herziening van het beleidskader noodzakelijk, of een deels andere interpretatie ervan. Nu is opgenomen dat een herindeling niet ellenlang mag 'sudder': provincies kunnen een herindeling door laten gaan als lokale partijen te lang doen over het proces (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Deze lijn doortrekkend, zou het Rijk een herindeling moeten kunnen overnemen indien provincies er onderling niet uit komen.

Hier ontstaat dan mogelijk wel een probleem, wat de geïnterviewde beleidsmakers bij Binnenlandse Zaken aanstipte. Als het ministerie een herindelingsadvies opstelt, kan dat niet meer door het ministerie getoetst worden (Interview Paul Guldmond en Rick Brouwer). Hiervoor is een andere oplossing gewenst, de Staten-Generaal hanteren in de toetsing het beleidskader namelijk niet. Een door de minister aan te stellen adviseur of tijdelijke adviescommissie zou in deze werkzaamheden kunnen voorzien.

10.7. Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in deze scriptie was: hoe kan de rol van de provincies en hoe kan de procedure in een interprovinciale herindeling, met in het bijzonder de herindeling van Leerdam, Vianen en Zederik, worden verbeterd? Deze vraag raakt aan iets unieks: een herindeling over de provinciegrens heen waarbij de provincies niet tot overeenstemming komen. Het is daarom ook helaas niet mogelijk gebleken om de vraag te voorzien van een bevredigend antwoord op basis van de beschikbare literatuur. Daarom zijn er interviews gevoerd met de direct betrokkenen bij deze herindeling: burgemeesters, gemeentesecretarissen, gemeenteraadsleden, provincieambtenaren en de algemeen directeuren van de betrokken Veiligheidsregio's.

Ik heb willen aantonen dat het werk van de provincies in de interprovinciale commissie in algemene zin wel degelijk nuttig is: de grenzen van de provincie veranderen. Door medewerking van de provincies wordt het proces op het juiste niveau belegd: zo decentraal mogelijk. De verandering van de provinciegrens kan van een afstandje lijken op het wijzigen van een lijn op een kaart, in de praktijk zijn er toch wat meer zaken bij betrokken: sommige gemeenschappelijke regelingen moeten worden aangepast en sommige afspraken moeten worden herzien. Omdat dit meer vraagt dan een 'gewone' herindeling, waarbij regionale grenzen minder rigoreus hoeven te veranderen, is duurzaamheid van belang. De provincie heeft dan ook een taak om, samen met andere gemeenten, te kijken naar de 'achterblijvende' gemeenten in het gebied. Deze vraag kan het beste op bovengemeentelijk niveau worden aangepakt.

Voor de herindeling is het echter wel cruciaal dat er nauw wordt samengewerkt met de gemeenten om tot een herindelingsontwerp en -advies te komen. Op die manier kan het (bestuurlijk) draagvlak zo groot mogelijk zijn. Ook kunnen de gemeenten op lokaal niveau het beste veel van de keuzes maken, omdat de gemeenten de situatie het beste kennen. De rol van de provincie in de interprovinciale commissie moet dus voornamelijk toetsend zijn. Mochten de gemeenten er niet met het maken van een gefundeerde keuze voor een provincie niet tot overeenstemming komen, dan is het aan de provincie om hierover een knoop door te hakken. Op basis van de procesafspraken die in de commissie gemaakt worden, kan worden bepaald op welke wijze die keuze tot stand gaat komen.

Het proces om tot een keuze te komen mag niet leiden tot uitstel, de fusie wordt namelijk in de meeste gevallen ondernomen om de bestuurskracht te vergroten. Uitstel zou in sommige gevallen de bestuurskracht in gevaar brengen. In het geval van Vijfheerenlanden was dit niet direct het zorgpunt, wel gaven betrokkenen aan dat de aanhoudende discussie over de provinciekeuze de energie voor de 'gewone herindeling' ondermijnde. Zeker in een proces wat verder vlekkeloos verloopt, is dat jammer.

Mocht er toch een impasse dreigen, en daarmee dus mogelijk ook uitstel, dan moet het ministerie haar verantwoordelijkheid nemen en de herindeling—in samenspraak met de gemeenten—overnemen van de provincies.

Hetgeen in elk geval onwenselijk is, is dat het beeld bestaat van provincies die in het openbaar strijden om het hebben van een nieuwe gemeente binnen haar grenzen. Los van het feit dat de discussie op oprechte wijze gevoerd is, schaadt het conflict de herindeling en mogelijk ook de relatie tussen de betrokken provincies. Dat laatste is voor de situatie in de Vijfheerenlanden niet vast te stellen. Wat wel zeker is, en wat ook onderstreept is door diverse betrokkenen, is dat het de herindeling heeft geschaad: het heeft zeer veel extra tijd en energie gekost en het heeft het proces uiteindelijk een jaar vertraagd. Een vlotte en soepele oplossing binnen de Interprovinciale Commissie was beter geweest voor alle betrokken partijen in deze herindeling.

Om in toekomstige situaties een dergelijke vlotte en soepele oplossing te stimuleren, is het zaak de inhoudelijke interventie van de minister achter de hand te houden. Op deze manier, met een ministeriële interventie als pressiemiddel, worden de betrokken partijen aangemoedigd om gezamenlijk tot een resultaat te komen. Deze houding is in lijn met het beleidskader, er staat immers dat herindelingstrajecten niet jaren mogen voortslepen zonder uitzicht op een bevredigende uitkomst (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). De wens van de gemeenten om te fuseren moet hierin dan voorop staan. Om vertraging te voorkomen en om de wens van de gemeenten om te fuseren te honoreren, zou het dan goed zijn om, als de provincies (en/of gemeenten) er niet onderling zelf uit kunnen komen, de minister het voortouw te geven. Met deze verandering, waarbij het Rijk in een eerder stadium aan boord komt, wordt de verantwoordelijkheid van provincies niet kleiner.

Het is cruciaal dat de provincies tezamen tot een oplossing komen. Het is in het belang van alle betrokkenen om er op een zo decentraal mogelijk niveau uit te komen. De minister dient alleen in te grijpen zodra de herindeling *an sich* of de herindelingsdatum in gevaar dreigt te komen. Op die manier wordt de wil van de betrokken gemeenten, namelijk om samen verder te gaan in het belang van de bestuurskracht, professionaliteit en dienstverlening aan de inwoners, op de best mogelijke manier bediend. Dat is namelijk wat centraal staat bij een 'gewone' herindeling en dat is ook wat centraal zou moeten staan bij een herindeling over de provinciegrens heen.

11. Discussie en reflectie

In deze scriptie heb ik voornamelijk antwoord willen geven op de vraag op welke manier de rol van de provincie het beste kan worden ingevuld en in hoeverre de procedure ten aanzien van een herindeling over de provinciegrens heen kan worden verbeterd.

Hiervoor heb ik gebruik gemaakt van interviews, waarbij ik zoveel mogelijk rekening wenste te houden met de balans: naar politieke kleur, coalitie- en oppositieverbanden en voor of tegen de aansluiting bij Utrecht. Dit heeft geleid tot een breed palet aan geïnterviewden en daarmee een breed palet aan opvattingen, wat het maken van eenduidige conclusies niet versimpeld.

Ik heb er bewust voor gekozen te coderen zonder 'hard' codeboek. Er is wel gecodeerd, maar het is uiteindelijk niet gebruikt voor een analyse (waarin uitspraken gedaan kunnen worden als 'dit argument komt veel vaker voor dan dat argument'), maar er is gecodeerd om citaten eenvoudiger te kunnen opsporen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten was het, achteraf bezien, beter geweest als dit wel is gebeurd.

Na de conceptdeadline, op 12 juni, zijn de delen waarin citaten van geïnterviewden gebruikt zijn aan hen voorgelegd. Op die manier wordt voorkomen dat ik citaten anders heb geïnterpreteerd dan de bedoeling was. Wat tijdens het interviewen opviel, was de openheid waarmee bestuurders, raadsleden en ambtenaren met ons spraken. Sommige quotes zijn nog eens expliciet aan de respondenten gestuurd met de vraag of dit met naam- en toenaam gepubliceerd mag worden. Tijdens het interview heeft geen van de respondenten verzocht om anonimiteit, terwijl daar steeds wel naar gevraagd is. Dat respondenten zo open en eerlijk wilden meewerken met toestemming tot het publiceren van hun volledige naam en functie, is bevorderlijk geweest voor de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Geen enkel moment is er last ondervonden van het feit dat het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Utrecht. Ook vanuit de hoek van de provincie is er op geen enkele wijze druk uitgeoefend om de uitkomsten van het onderzoek te beïnvloeden.

Het proces ten aanzien van de gemeentelijke herindeling in de Vijfheerenlanden is nog niet ten einde. De fusiedatum staat op de rol voor 2019 en de behandeling in de Tweede Kamer moet nog worden ingepland. Dit maakt een evaluatie lastig. Hoewel *ex durante* evaluaties bestaan, is het lastig om iets te kunnen zeggen over het hele proces. Toch is gepoogd zulks te doen, door in het relatief korte tijdsbestek met zoveel mogelijk betrokkenen te spreken: elk met een andere rol. Het zou relevant zijn om, nadat de samenvoeging van de gemeenten een feit is, of als de herindelingswet is aangenomen door de Staten-Generaal, nogmaals naar het gebied te kijken en dan terugkijken naar

het gehele proces. Dat is relevant omdat een belangrijk deel van het proces op dit moment nog moet komen: de behandeling in Tweede en Eerste Kamer.

Het onderzoek spitste zich toe op verbeterpunten in een specifieke casus. Herindelingen over provinciegrenzen heen zijn uitzonderlijk en het is ook een uitzondering dat twee provincies het in het openbaar zo met elkaar oneens zijn. De verwachting is echter wel dat dergelijke herindelingen zich in de toekomst vaker voor zullen doen. Het opzetten van een betere procedure, waarin wordt voorkomen dat de strijd leidt tot schadelijke gevolgen voor de herindeling, is van maatschappelijk belang.

Deze scriptie kan dan ook een eerste aanzet zijn voor de verbetering van de procedure. Deze studie was dan ook voornamelijk exploratief van aard. Het zou bijvoorbeeld zeer interessant zijn om, zodra het proces geheel is afgerond, nog eens terug te kijken naar de casus. Ook kan het nuttig zijn om in een mogelijk toekomstige herindeling over de provinciegrens heen de nieuwe procedure te testen, om te kijken of het inderdaad werkt zoals beoogd. Op die manier kan het maatschappelijk belang het beste worden benut. In meer wetenschappelijke zin zou de evaluatie van te voeren procedure weer veel kunnen bijdragen aan het begrip over zulke ingewikkelde processen.

12. Literatuurlijst

Aerts, R., Liagre Böhl, H. De, Rooy, P. de en Velde, H. te (2010) *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*. Nijmegen/Amsterdam: SUN.

Allers, A. en Bieuwe Geertsema, J. (2014) *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen. Groningen.

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.

Allison, G.T. en Zelikow, Ph. (1999) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Addison Wesley Longman.

Bekkers, H. (2015) Provincie moet doorpakken bij herindeling. *Binnenlands Bestuur*. 11 augustus. Geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/provincie-moet-doorpakken-bij-herindeling.9488081.lynkx>.

Berenschot (2014a) Strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Vianen. Utrecht.

Berenschot (2014b) Strategische verkenningbestuurlijke toekomst gemeente Zederik. Utrecht.

Blom-Hansen, J. (2012) Local Government in Denmark and the 2007 Municipal Reform. In: Moasio, A. (red.) *Publications 61: Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus/Government Institute for Economic Research.

Boogers, M. en Schaap, L. (2007) Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde* 2007 (2): 5-14.

Broeksteeg, H. (2014) De provincie als geketende reus. *Ars Aequi* februari: 101-109.

Bryman, A. (2012) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Castenmiller, P. en Herweijer, M. (2015) De Nederlandse Provinciën. In: Reynaert, H. (red.) *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2018*. Brugge: Vanden Broele.

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *In twintig jaar bijna 240 gemeenten minder*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/52/in-twintig-jaar-bijna-240-gemeenten-minder>. Laatst geraadpleegd: 2 maart 2017.
- Ceuninck, K. De (2016) Op zoek naar de ideale schaal voor onze gemeenten. Geraadpleegd via: <https://www.beweging.net/midden-vlaanderen/publicaties/1885-gemeentefusies>. Laatst geraadpleegd: 6 april 2017.
- Colleges van burgemeester en wethouders van Leerdam, Vianen en Zederik (2015) *Brief aan de Colleges van Gedeputeerde Staten van Utrecht en Zuid-Holland*. 8 december.
- Dahl, R.A. en Tufte, E.R. (1973) *Size and Democracy*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Dewulf, A. en Termeer, C. (2011) Schaalvraagstukken in bestuurskundig onderzoek. Een vergelijking van monocentristisch, multilevel en adaptief bestuur. *Bestuurskunde* 2011 (4): 6-15.
- Dool, L. van den, Hulst, M. van en Schaap, L. (2010) More than a Friendly Visit: A New Strategy for Improving Local Governing Capacity. *Local Government Studies* 36 (4): 551-568.
- Dreyer Lassen, D. en Serritzlew, S. (2011) Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review* 105 (2): 235-258.
- Duijmaer van Twist, C. (1860) *Over de bevoegdheid der gemeentebesturen volgens de wet van 29 junij 1851*. Deventer: J. de Lange.
- Duijvendak, M. (2008) Ligamenten van de staat? Over regionale identiteit en de taaiheid van de provincie. *Bijdragen en mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 123 (3): 342-353.
- Ferket, J. et al. (2014) Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen* 68 (1): 58-69.
- Fraanje, M. et al. (2008a) *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Groningen/Utrecht: Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.

- Fraanje, M. et al. (2008b) *Herindeling gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Groningen/Utrecht: Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.
- Greve Harbo, L. (2015) A new wave of reforms sweeping over the Nordic countries? *Nordregio News* 2015 (3): 1-5.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Chicago: Sage Publications.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2010) Gesloten huishouding van de provincie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010 (44): 404-419.
- Herweijer, M., Fraanje, M. en Beerepoot, R. (2009) *Processen en effecten van herindeling. Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders in Zuid-Holland zeven recente herindelingen?* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M. (2014) Ruimte voor provinciaal beleid. *Bestuurswetenschappen* (68) 4: 3-4.
- Het Kontakt* (2017a) VVD Zuid-Holland: 'Gemeente Vijfheerenlanden hoort in Zuid-Holland'. Geraadpleegd via: <http://www.hetkontakt.nl/regio/leerdam/algemeen/114080/vvd-zuid-holland-gemeente-vijfheerenlanden-hoort-in-zuid-holland->. Laatst geraadpleegd: 7 juni 2017.
- Het Kontakt* (2017b) Overgrote deel Provinciale Staten steunt 'harde zienswijze' Zuid-Holland. Geraadpleegd via: <http://www.hetkontakt.nl/regio/vianen/algemeen/114063/overgrote-deel-provinciale-staten-steunt-harde-zienswijze-zuid-holland>. Laatst geraadpleegd: 7 juni 2017.
- Huberts, L. et al. (2005) *Overtredende overheden. Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hulst, R. (2005) Regional Governance in Unitary States: Lessons from the Netherlands in Comparative Perspective. *Local Government Studies* 31 (1): 99-120.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008) *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (2001) *Vernieuwing provinciale democratie*. Den Haag.

- Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (2016a) *Verslag van de bijeenkomst van de IPC op het provinciehuis van Zuid-Holland*. 15 maart. Den Haag.
- Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (2016b) *Brief betreffende: "Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden"*. 6 juli. Utrecht.
- Janse, I. (2015) Zó wordt de provincie weer relevant. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/13/zo-wordt-de-provincie-weer-relevant-1474312-a921306> (laatst geraadpleegd: 27 maart 2017). 13 maart.
- Kamerstukken II*, 2013-14, 33047, nr. 22.
- KING (2013) *Implementatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (WRGT). Startnotitie van de gemeenten Bunnik, Soest en Wijk bij Duurstede*. Geraadpleegd via: <https://www.kinggemeenten.nl/file/293> (laatst geraadpleegd: 27 maart 2017).
- Korsten, A.F.A. (2004) De gemeentelijke bestuurskracht: de veranderende inhoud van een oud concept. In: *Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*. Den Haag: Elsevier.
- Korsten, A.F.A., Abma, K. en Schutgens, J.M.L.R. (2007) *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) *Handvatten voor gemeentelijke herindeling*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Beleidskader gemeentelijke herindelingen*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014) *Handboek gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag.
- Munneke, S. (2013) De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties. In: Bosselaar, H. en Vonk, G. (red.) *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Pattyn, V. en Verweij, S. (2014) Beleidsevaluaties tussen methode en praktijk: Naar een meer realistische evaluatiebenadering. *Burger Bestuur & Beleid* 8 (4): 260-267.
- Provinciale Staten van Utrecht (2017) *Vergadering Provinciale Staten over het herindelingsadvies Vijfheerenlanden*. 19 april. Utrecht. Geraadpleegd via:

<https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2017/19-april/19:30>.

Provinciale Staten van Zuid-Holland (2017) *Vergadering Provinciale Staten over de Zienswijze bij het Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden*. 22 februari. Den Haag. Geraadpleegd via: <https://zuid-holland.notubiz.nl/vergadering/291598/provinciale%20staten%2022-02-2017>.

Provincie Utrecht (2014) *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht*. Utrecht.

Provincie Utrecht (2015) *In Verbinding! Coalitieakkoord 2015-2019*. Utrecht.

Provincie Utrecht (2016a) *Onderbouwing provinciekeuze herindelingsprocedure Vijfheerenlanden*. Utrecht.

Provincie Utrecht (2016b) *Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik*. Utrecht.

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

Provincie Utrecht (2017b) *Reactienota Vijfheerenlanden. Beantwoording van zienswijzen behorende bij het herindelingsadvies Vijfheerenlanden*. Utrecht.

Provincie Zuid-Holland (2015) *Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland. Uitgangspunten en discussiepunten over de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland*. Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (2016) *Brief van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland inzake de herindeling Vijfheerenlanden*. Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (2017) *Brief van Provinciale Staten van Zuid-Holland betreffende het herindelingsontwerp Vijfheerenlanden*. Den Haag.

Raad van State (2006) *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raeve, J. De (2016) 'Fusies van gemeenten en de wortel van Liesbeth Homans'. *Knack*. 2 maart.

Raijmakers, L.M. (2014) *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Deventer: Kluwer.

Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (2014) *Waard om te besturen. Eindrapportage van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*. Gorinchem.

- Ridder, J. (1990) *Toezicht in de ruimtelijke ordening: een empirische studie naar de intergouvernementele betrekkingen tussen provincie en gemeenten in het kader van het planologisch toezicht*. Deventer: Kluwer.
- RTV Drenthe (2008) Tien jaar gemeentelijke herindeling. 25 maart. Geraadpleegd via: <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/24410/Tien-jaar-gemeentelijke-herindeling>. Laatst geraadpleegd: 7 maart 2017.
- Sandberg, S. (2015) Why did the Finnish local government reform of 2011 fail? *Nordregio News* 2015 (3): 11-12.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.
- Toonen, T. (1998) *Gemeenten in ontwikkeling*. Assen: Van Gorcum.
- Vansevenant, J. (2017) Waarom willen gemeenten fuseren, of net niet? *De Redactie*. Geraadpleegd via: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/analyse/1.2948327>. Laatst geraadpleegd: 12 juni 2017.
- Verhoeven, I. (2009) *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Vlaamse Regering (2012) *Witboek Interne Staatshervorming*. Brussel.
- Website Eurostat (z.d.) *Local Administrative Units*. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>. Laatst geraadpleegd: 29 juni 2017.
- Website Interprovinciaal Overleg (z.d.) De zeven kerntaken van provincies. Geraadpleegd via: <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>. Laatst geraadpleegd: 27 maart 2017.
- Website IsGeschiedenis.nl (2012) *Geschiedenis van de Nederlandse gemeente*. Geraadpleegd via: <http://www.isgeschiedenis.nl/citaat-uit-het-nieuws/geschiedenis-van-de-nederlandse-gemeente>. Laatst geraadpleegd: 9 maart 2017.
- Website Provincie Groningen (z.d.) Gemeentelijke herindeling. Geraadpleegd via: <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/gemeentelijke-herindeling/stand-van-zaken/>. Laatst geraadpleegd: 7 maart 2017.

Website Provincie Utrecht (z.d.) Gemeentelijke herindelingen. Geraadpleegd via:

<https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/herindelingen/criteria-herindeling/>. Laatst geraadpleegd: 12 februari 2017.

Website Rijksoverheid (z.d.) *Benoeming, vacatures en ontslag burgemeesters*.

Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/burgemeesters/benoeming-vacatures-en-ontslag>. Laatst geraadpleegd: 27 maart 2017.

Website Rijksoverheid (2011) Gemeentelijke herindelingen in Utrecht/Gelderland, Noord-Holland en Limburg. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/04/21/gemeentelijke-herindelingen-in-utrecht-gelderland-noord-holland-en-limburg> (laatst geraadpleegd 12 februari 2017).

Wijst, R. van der (2014) *Herindeling op maat. Onderzoek naar succes- en faalfactoren rondom proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling*. Masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen.

Wollmann, H. (2007) Policy Evaluation and Evaluation Research. In: Fischer, F., Miller, G.J. en Sidney, M.S. (red.) *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Raton: Taylor and Francis Group, pp. 393-402.

Zeilmaker, J. (2014) *Gemeentelijke herindeling en de noodzaak van draagvlak anno 2013. Wordt draagvlak beïnvloed door de aanwezigheid van een bepaalde democratieopvatting?* Masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen.

Zwan, P. van der (2012) Onderzoek naar bestuurskrachtmetingen van 110 gemeenten. *VNG Magazine* 2: 12.

Bijlage I: Lijst van meest recente en aangekondigde herindelingen in Nederland

In de afgelopen jaren kozen gemeenten regelmatig voor gemeentelijke herindelingen. Hierdoor nam het aantal gemeenten fors af. In dit overzicht zijn gemeentelijke herindelingen opgenomen van de laatste vijf jaar en de herindelingen die in 2018 en 2019 verwacht worden¹¹. Tevens is er een overzicht opgenomen van de consequenties van de herindelingen voor het aantal gemeentes in Nederland.

Lijst met herindelingen

Jaar	Opgeheven gemeenten	Nieuwe gemeenten	Provincie
2013	Harenkarspel, Schagen en Zijpe	Schagen	Noord-Holland
	Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland	Molenwaard	Zuid-Holland
	Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee	Goeree-Overflakkee	Zuid-Holland
2014	Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude	Alphen aan den Rijn	Zuid-Holland
	Boarnsterhim	<i>Het grondgebied van de gemeente werd verdeeld over de omliggende gemeenten in 2013 en 2014. De gemeente werd opgeheven.</i>	Fryslân
2015	Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer	Alkmaar	Noord-Holland
	Bergambacht, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven en Vlist	Krimpenerwaard	Zuid-Holland
	Spijkenisse en Bernisse	Nissewaard	Zuid-Holland
	Maasdonk	<i>Het grondgebied van de gemeente werd verdeeld over de omliggende gemeenten. De gemeente werd opgeheven</i>	Noord-Brabant

¹¹ De data is ontleend aan een speciale webpagina van de VNG (http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1yK8lDo8tSH88x_LYMGghU0GyX3XPaxVKrWhIcN--r5q&jaar=2017). Informatie over op handen zijnde fusies is ontleend aan informatie op de websites van de provincies en van de betreffende gemeenten. Vanwege de veelheid en fragmentatie van de bronnen, is een link naar de specifieke webpagina opgenomen onder de naam van de fusiegemeente.

	Groesbeek, Millingen aan den Rijn en Ubbergen	Berg en Dal	Gelderland
2016	Edam-Volendam en Zeevang	Edam-Volendam	Noord-Holland
	Naarden, Bussum en Muiden	Gooise Meren	Noord-Holland
2017	Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel	Meijerijstad	Noord-Brabant
2018 (verwacht)*	Menaldumadeel, Franekeradeel, Het Bildt en delen van Littenseradiel	Waadhoeke	Fryslân
	Leeuwarderadeel, Leeuwarden en delen van Littenseradiel	Leeuwarden	Fryslân
	Overig gedeelte van Littenseradiel	Súdwest Fryslân	Fryslân
	Rijnwaarden en Zevenaar	Zevenaar	Gelderland
	Vlagtwedde en Bellingwedde	Westerwolde	Groningen
	Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren	Midden-Groningen	Groningen
2019 (verwacht)*	Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland	Noardeast-Fryslân	Fryslân
	Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn	Westerkwartier	Groningen
	Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond	Hoogeland (werknaam)	Groningen
	Groningen, Haren en Ten Boer	Naam nog niet bekend	Groningen
	Onderbanken, Nuth en Schinnen	Beekdaelen	Limburg
	Aalburg, Werkendam en Woudrichem	Altena	Noord-Brabant
	Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer	Haarlemmermeer	Noord-Holland
	Leerdam, Vianen en Zederik	Vijfheerenlanden	Utrecht en Zuid-Holland
	Giessenlanden en Molenwaard	Alblasserwaard	Zuid-Holland
	Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen	Hoeksche Waard	Zuid-Holland
	Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal	West Betuwe	Gelderland

Overzicht van het aantal gemeenten in Nederland:

Jaar	Aantal gemeenten op 1 januari	Afname
2007	443	
2008	443	0
2009	441	2
2010	431	10
2011	418	13
2012	415	3
2013	408	7
2014	403	5
2015	393	10
2016	390	3
2017	388	2
2018 (verwacht) ¹²	381	7
2019 (verwacht) ⁹	357	24

¹² Deze gemeenten hebben aangegeven te willen fuseren per 1 januari 2018 of 2019. Het officiële besluitvormingsproces is echter nog niet ten einde.

Bijlage II: Script semigestructureerd interview

Introductie (5 min)

- 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
- Afspraken over anonimiteit

Gedeelte Maarten (20)

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 worden verbeterd?

- De onenigheid tussen provincies is niet goed voor het fusieproces (toch?) Hoe kan de rol van de provincie verbeterd worden? Bemoeilijkt 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 (25)

Rol in besluitvorming en belangen (5)

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 hebben veel invloed tijdens het proces?
- 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 (7)

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

- 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?
 - o Gemeente
 - o Provincie
 - o Rijk
 - o Diensten
- (Is optimale samenwerking tussen bovengenoemde actoren mogelijk?)

Criteria (13)

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

Interviewvragen:

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

Toetsing:

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

Overig:

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

Overig

- Waarom willen provincies gemeenten behouden?
 - o Wat zegt dat over de relevantie van provinciegrenzen?

Bijlage III: Lijst met interviews en geïnterviewden

Naam	Functie	Datum interview	Locatie interview
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	Meerkerk
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	Meerkerk
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	Meerkerk
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 (Matteo)	Gemeenteraadslid Leerdam (SGP, coalitie, voor Zuid-Holland)	9 mei 2017	Leerdam

Bijlage IV: Coderingsschema interviews

Zoals aangegeven in het methodologisch hoofdstuk is voor het coderen van de interviews een codeerschema gebruikt. Hieronder wordt het codeerschema weergegeven, inclusief een korte toelichting op de coderingen (indien de codering niet helder genoeg is). Voor het coderen is het computerprogramma QSR NVivo gebruikt. De coderingen zijn alfabetisch geordend. De opsommingstekens geven 'deelcoderingen' weer.

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

<ul style="list-style-type: none"> overige criteria (bijvoorbeeld zelfgenoemd) 	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	met deze 'etiketjes' wordt de argumentatie geordend
<ul style="list-style-type: none"> argumenten provinciekeuze algemeen 	
<ul style="list-style-type: none"> argumenten tegen Utrecht 	
<ul style="list-style-type: none"> argumenten tegen Zuid-Holland 	
<ul style="list-style-type: none"> argumenten voor herindeling 	
<ul style="list-style-type: none"> argumenten voor Utrecht 	
<ul style="list-style-type: none"> argumenten voor Zuid-Holland 	
<ul style="list-style-type: none"> discussie belangrijkheid gemeenschappelijke regelingen 	
beleid	
<ul style="list-style-type: none"> beleidsopvatting herindeling 	hoe wordt aangekeken naar een herindeling?
<ul style="list-style-type: none"> speciale aandacht interprovinciale herindeling 	is er sprake van speciale aandacht voor een herindeling
procesoptimalisatie	
<ul style="list-style-type: none"> belang afwegingskader 	het belang van een afwegingskader bij het maken van een provinciekeuze
<ul style="list-style-type: none"> belang en waarde IPC 	waarde die gehecht wordt aan een IPC
<ul style="list-style-type: none"> gemeente niet aan zet 	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"> huidig proces 	meningen en ervaringen met het huidige proces
<ul style="list-style-type: none"> optie gemeenten sturen herindelingsadvies 	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"> optie Rijk maakt een beslissing 	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"> relaties tussen overheden 	relaties tussen andere overheden in het huidige of het voorgestelde proces
<ul style="list-style-type: none"> rol Veiligheidsregio 	de Veiligheidsregio bleek een belangrijke factor te zijn in dit proces. Hoe speelt dat mee?
quotes	bijzondere, kleurrijke citaten van respondenten
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