

## 20 GEMEENTERECHT

### *Onderzoek naar herindeling, samenwerking en lokale referenda: drie kernthema's van decentraal bestuur*

*Michiel Herweijer & Jan Lunsing*

#### 20.1 INLEIDING

De verhoudingen tussen overheden in het binnenlands bestuur worden geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet (Gw) uit 1983. In de bespreking van wetgeving die op grond van dit hoofdstuk sinds 1983 tot stand gekomen is, noemen Bovend'Eert et al.<sup>1</sup> de volgende kernthema's: herindeling, intergemeentelijke samenwerking, dualisering en rekenkamers, benoeming burgemeester, toezicht, financiële verhoudingen en het waterschapsbestuur. Vanuit dit overzicht kozen wij voor drie kernthema's waarbij het spanningsveld tussen centrale regeling enerzijds en decentrale uitvoering anderzijds scherp naar voren komt. Juist wanneer de afstand tussen centrale regelgeving en decentrale uitvoering groot is, wordt empirisch onderzoek naar de werking van de regeling relevant. We gaan eerst in op de drie kernthema's die we hebben geselecteerd. Daarna staan we kort stil bij thema's die buiten de selectie vallen.

De Grondwet bepaalt dat gemeenten zelf kunnen regelen hoe zij hun gebied besturen en hoe zij hun organisatie inrichten (art. 124 lid 1 Gw). Dit *autonomiebeginsel* verhindert niet dat de Grondwet ook regelt dat gemeenten bij wet, dus door een besluit van Staten-Generaal en kabinet, kunnen worden opgeheven en dat nieuwe gemeenten bij wet kunnen worden ingesteld (art. 123 lid 1 Gw). Hier treedt het spanningsveld tussen autonomie en medebewind naar voren. In het debat over hoe een herindeling moet worden voorbereid, wordt teruggegrepen op resultaten van empirisch onderzoek. Het herindelingsrecht is tegenwoordig neergelegd in de bijzondere Wet algemene regels herindeling (Wet ARHI; *Stb.* 1984). Bij de totstandkoming van deze Wet ARHI speelde het empirische proefschrift van de jurist Rombouts een belangrijke rol. Ook bij latere aanpassingen van deze procedurewet wordt teruggegrepen op bevindingen uit empirisch onderzoek.

---

1 Bovend'Eert, P.P.T. et al., (2011). *Constitutionele normen en decentralisatie: Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*. Deventer: Kluwer 2011.

In de Grondwet (art. 134 en 135) staat dat wanneer gemeenten voor de uitoefening van hun taken een nieuwe organisatie willen oprichten, dit dient te geschieden overeenkomstig bij wet vastgestelde kaders. Die wettelijke kaders zijn neergelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De WGR wordt in 1985 grondig herzien. Ook hier is er een spanning tussen het autonome, spontane, gemeentelijke initiatief om taken gemeenschappelijk tot uitvoering te brengen enerzijds, en de centraal voorgeschreven kaders voor de vormgeving van deze samenwerking anderzijds. Empirisch onderzoek naar de werking van de WGR speelt een rol bij de uitleg en aanpassing van deze bijzondere wet. De spanning tussen decentrale autonomie en centrale betutteling treedt duidelijk naar voren indien vanuit de centrale overheid de gebiedsgrenzen waarin de gemeenten moeten samenwerken, dwingend worden voorgeschreven, zoals bij de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten en recent bij de regionale energie-strategie.

In artikel 129 lid 6 Gw staat dat de leden van de decentrale volksvertegenwoordiging stemmen *zonder last*. Dit betekent dat de uitslag van een raadgevend referendum niet mag bepalen hoe de raadsleden vervolgens hun stem uitbrengen bij het definitief bepalen van het beleid. Op rijksniveau is de wetgever terughoudend met experimenten met directe democratie. In 2019 is er geen regeling voor het houden van een referendum op rijksniveau. Op lokaal niveau ligt dit anders. Veel gemeenten hebben een referendumverordening. Er werden sinds 1906 meer dan 200 lokale referenda gehouden.<sup>2</sup> Sinds de laatste eeuwwisseling wordt bij de totstandkoming van deze lokale verordeningen teruggegrepen op empirisch onderzoek naar de werking van het lokaal gehouden referendum.

De drie geselecteerde thema's raken constitutionele vragen van decentraal bestuur: mogen de inwoners rechtstreeks de inhoud van het beleid bepalen, mag het gemeentebestuur zelf bepalen met welke andere gemeenten er zal worden gefuseerd en mag het gemeentebestuur zelf bepalen hoe samenwerking met andere gemeenten wordt vormgegeven? Of bepaalt de centrale overheid met welke andere gemeenten er wordt gefuseerd of samengewerkt, en bepaalt het Rijk dat een gehouden lokaal referendum nietig is? Deze drie kernthema's raken de taakverdeling tussen de centrale, landelijke overheid en de gemeentelijke, decentrale overheden. In toenemende mate wordt op veel terreinen de wetgeving (het beleid) bepaald in Den Haag of Brussel en wordt de uitvoering toevertrouwd aan de gemeenten, die een eigen lokale democratie kennen. In 2015 kreeg dit medebewind een verdere uitbreiding met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, de Participatiewet en de uitbreiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

---

2 Broeksteeg, J., & Krieken, K. van der (2017). Lokale referenda in Nederland: Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. *Themis*, 178(4), 154-161, 2017

Andere kernthema's van decentraal bestuur (zoals de dualisering sinds 2002, de benoeming van de burgemeester, en de uitoefening van het meer gehorizontaliseerde toezicht) blijven hier noodgedwongen achterwege. Voor de dualisering wijzen wij op twee recente proefschriften. Zo publiceerde Hessels in 2018 een empirisch-juridisch proefschrift over het gebruik dat raadsleden maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheid om ambtelijke bijstand in te roepen (ingevolge art. 33 Gemeentewet (Gemw)).<sup>3</sup> Ten aanzien van de (door)werking van de dualisering van het gemeentebestuur hebben we de beschikking over de nodige rapporten van adviesbureaus en evaluatiecommissies, maar ligt er sinds 2009 ook één empirisch-juridisch proefschrift: dat van de bestuurskundige De Groot.<sup>4</sup> Op beide andere kernthema's (benoeming burgemeester en financieel toezicht) beschikken we in veel mindere mate over empirisch-juridisch (dissertatie)onderzoek en beperkt het debat zich tot casuïstiek en normatieve discussiebijdragen.

In de selectie van empirisch-juridisch onderzoek naar herindeling, samenwerking en lokale referenda hebben wij geen producten van gemeentelijk rekenkameronderzoek opgenomen. De meeste gemeenten beschikken sinds 2006 over een eigen rekenkamerfaciliteit. Jaarlijks verschijnen meer dan honderd rapporten waarin soms systematisch en empirisch wordt teruggeblikt op ervaringen en toepassingen van gemeentelijke besluiten en verordeningen. Ook dat zijn soms geslaagde producten van juridisch-empirisch onderzoek. Vooral intergemeentelijke samenwerking is met regelmaat door rekenkamercommissies onderzocht. Het is van belang de methodische kwaliteit van dit juridisch-empirische onderzoek in de gaten te houden. Gemeentelijke rekenkamers moeten immers werken met krap bemeten financiële middelen. Verder betreffen de meeste rekenkamerrapporten slechts de ervaringen in één gemeente. De veelheid van rapporten leent zich echter voor systematische meta-evaluatie. Van deze laatste mogelijkheid wordt nog (te) weinig werk gemaakt.

In dit hoofdstuk bespreken we drie vraagstukken van decentraal bestuur waarmee de wetgever heeft geworsteld en die empirisch-juridische onderzoekers als vertrekpunt voor hun onderzoek namen: herindeling, samenwerking en lokale referenda. We staan stil bij de uitkomsten van dit onderzoek. Ook gaan we in op de opzet van het empirische deel van dit onderzoek. We hebben een voorkeur voor dissertatieonderzoek. Dit vanwege de kritische

---

3 Hessels, J.W.M.M.J. (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (Diss.). Deventer: Wolters Kluwer.

4 Groot, M. de (2009). *Democratic effects of institutional reform in local government: The case of the Dutch Local Government Act 2002* (Diss.). Enschede.

beoordeling voorafgaand aan de publicatie en vanwege de explicitering van de juridische en empirische veronderstellingen die bij promotieonderzoek gemeengoed is.<sup>5</sup>

## 20.2 ONDERZOEK NAAR HERINDELING

In hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt ingegaan op de democratische vormgeving van gemeenten (directe verkiezingen van het hoogste, algemene bestuursorgaan: de raad) en op de bevoegdheid van gemeenten om eigen, algemeen verbindende regels uit te vaardigen. Tegelijkertijd lezen wij in artikel 124 lid 2 Gw dat het Rijk van gemeenten kan vorderen dat formele wetten door gemeenten tot uitvoering worden gebracht (medebewind). Als het rijk veel en ingewikkelde wetten ter uitvoering aan gemeenten opdraagt, wordt de uitvoeringscapaciteit van deze gemeenten (hun *bestuurskracht*) op de proef gesteld. Tussen de centrale bestuurslaag (het Rijk) en de decentrale bestuurslaag (de gemeenten) heeft de grondwetgever een spanningsveld gelegd.

Sinds 1983 opent de Grondwet met een lijst met geïndividualiseerde grondrechten (hoofdstuk 1). Onze overheid is sindsdien niet meer uitsluitend opgebouwd uit gemeenten en provincies die samen een staat vormen.<sup>6</sup> Onze staat wordt tegenwoordig naast decentrale overheden ook gevormd door burgers die afdwingbare rechten hebben. Deze burgerrechten funderen eisen die aan de dienstverlening door gemeenten mogen worden gesteld.<sup>7</sup> Dit betekent dat bij de samenvoeging en opheffing van gemeenten er niet alleen sprake is van een rechtsverhouding tussen de centrale rijksoverheid en het gemeentebestuur (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders). Ook de inwoners van een gemeente hebben in beginsel het recht mee te spreken over de toekomst van hun gemeentebestuur. Om die reden gaat het bij herindeling niet alleen om een passende bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten, provincies en Rijk, maar ook om de rol die inwoners daarbij kunnen spelen.

In het proefschrift van de jurist Rombouts (1986) gaat het over de vraag welke procedurele stappen er worden gezet bij het uitbrengen van een herindelingsvoorstel. Specifiek wordt onderzocht: wie neemt het initiatief om een voorbereidingsprocedure in gang te zetten,

---

5 In een groot deel van het contractonderzoek wordt bij de empirische evaluatie van de werking van een juridische regeling een beschouwing over die juridische regeling en de onderliggende doctrine achterwege gelaten.

6 In de Grondwet van 1848 ging het eerste hoofdstuk van de Grondwet over gemeenten en provincies die samen de Staat der Nederlanden vormen. Pas in 1983 kwam hier via een andere hoofdstukindeling verandering in. Nu komen de geïndividualiseerde grondrechten op de eerste plaats.

7 In art. 19-23 Gw wordt aan de burgers een aanspraak op werk, bestaanszekerheid, gezondheid, woonruimte en onderwijs toegekend. Inwoners mogen voortaan het een en ander van hun overheid verwachten.

worden inwoners en gemeenteambtenaren geraadpleegd, en welke feitenonderzoeken worden uitgevoerd (p. 19-20)? Het primaire onderzoeksobject wordt gevormd door het gehele bestand herindelingswetsontwerpen in het tijdvak 1960-1984. Dit waren 23 wetsontwerpen (1986, p. 140-145).

Van de 24 onderzochte herindelingsprocedures werd 23 keer van tevoren een onderzoek uitgevoerd (tabel 6). In 21 gevallen gaven gedeputeerde staten de opdracht een verkennend onderzoek uit te voeren. Dit betrof steeds interne onderzoeken, uitgevoerd door de Provinciaal Planologische Dienst of door het Economisch Technologisch Instituut van deze provincie. Over de opdrachtformulering van deze interne onderzoeken door gedeputeerde staten schrijft Rombouts (p. 123): 'Men had vaak het gevoel dat het onderzoek te veel gericht was op de vraag *hoe* de gemeenten heringedeeld moesten worden, terwijl de vraag *of* herindeling gewenst was niet meer aan de orde kon komen.' In 22 van de 24 voorbereidingsprocedures ligt het initiatief bij het college van gedeputeerde staten. Het betreft een procedure krachtens artikel 164 Gemw (oud). In slechts 2 van de 24 procedures ligt het initiatief bij gemeenteraden, krachtens artikel 157 Gemw (oud) (Rombouts, 1986, p. 128).

Over de parlementaire behandeling van de 24 wetsontwerpen telt Rombouts (p. 138 en tabel 7) 92 amendementen: bijna vier amendementen per herindelingsvoorstel. Amendementen met de strekking meer gemeenten bij de herindeling te betrekken dan het kabinet voorstelt, kwamen overwegend van de PvdA. Amendementen met de strekking minder gemeenten bij de herindeling te betrekken, kwamen overwegend van het CDA en de VVD (p. 139 en tabel 7). Rombouts kan zich voorstellen dat de minister of het parlement een document vaststelt waarin de uitgangspunten van het herindelingsbeleid worden vastgelegd, zodat gedeputeerde staten zich bij de voorbereiding van hun herindelingsontwerpen op dit *beleidskader* kunnen oriënteren. Ook bepleit hij een wettelijke regeling van het voorbereidingsproces.

### 20.2.1 *Effecten van herindeling*

Per 1 januari 1990 heeft een herindeling van gemeenten plaatsgevonden in de provincie Groningen. Het aantal gemeenten in deze provincie ging toen van 50 naar 25. De samenvoeging betrof 36 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners (gemiddeld 4500 inwoners). Het resultaat bestond uit 11 nieuwe fusiegemeenten met gemiddeld 15.000 inwoners. Het onderzoek naar de effecten van deze herindeling werd vastgesteld aan de hand van een experimenteel onderzoeksdesign waarbij een cluster van twee gemeenten werd onderzocht dat niet was heringedeeld (de controlegroep), terwijl drie clusters van gemeenten werden

onderzocht die wel waren ingedeeld.<sup>8</sup> Drie jaar voor de inwerkingtreding van de herindeling werd er een voormeting verricht in de oude gemeenten. Drie jaar na de herindeling volgde de nameting in drie fusiegemeenten en twee gemeenten die buiten de herindeling bleven. In het jaar van de herindeling zelf (1990) werd een procesmeting verricht (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995, p. 31-42).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp op de Groninger herindeling werd de verwachting uitgesproken dat de bestuurskracht van de heringedeelde gemeenten belangrijk zou toenemen. Zowel de ambtelijke organisatie als de politiek-bestuurlijke organisatie zouden aan kracht winnen. Het aantal samenwerkingsverbanden waaraan de gefuseerde gemeenten deelnamen, zou verminderen. Mede naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer werd besloten een grondige en onafhankelijke ex post evaluatie uit te voeren om te bezien of deze verwachtingen werden ondersteund.

Over de rekrutering van de raadsleden constateren de onderzoekers dat de opkomstcijfers bij de raadsverkiezing in de fusiegemeenten enkele procentpunten lager liggen dan bij de niet gefuseerde gemeenten. Wel is er in de fusiegemeenten een sterkere neiging kandidaten op de lijst te zetten die niet woonachtig zijn in de kern waar het gemeentehuis van de nieuwe fusiegemeente staat. Door de daling van de procentuele kiesdeler komen er meer partijen in de raad (Berghuis et al., 1995, p. 93).

De onderzoekers stellen vast dat na de herindeling de burgemeester geen nevenfunctie meer uitoefent zoals die van gemeentesecretaris of burgemeester in een naburige gemeente, dat de wethouder in deeltijd een uitzondering geworden is en dat de werkbelasting van de wethouders fors is toegenomen (Berghuis et al., 1995, p. 129).

Verder stellen de onderzoekers vast dat na de herindeling het aantal managementlagen en afdelingen is toegenomen (verdere differentiatie van de organisatie). Ook constateren zij dat de gemeentesecretaris meer tijd kwijt is aan coördinatie, dat de besluitvormingsprocedures in de top van de organisatie formeler geworden zijn en dat de gemeentesecretaris niet meer toekomt aan inhoudelijke beleidsvoorbereiding (dus niet langer meewerkend voorman op meerdere beleidsterreinen kan zijn). Mede samenhangend met de herinpassing van het personeel is er meer aandacht voor personeelsbeleid. Het aantal medewerkers per 1000 inwoners is licht gedaald (Berghuis et al., 1995, p. 158). Meestal wordt deze daling geïnterpreteerd als indicatie voor meer doelmatigheid.

---

8 Eén cluster van twee oude gemeenten, één fusiegemeente ontstaan uit drie oude gemeenten en ten slotte een fusiegemeente gevormd uit vier voormalige gemeenten.

Bij het verstrekken van sociale bijstand is de functiescheiding (toekenning, betaling, controle) beter gewaarborgd en is de dienstverlening minder kwetsbaar. De fusie wordt aangegrepen om de organisatiestructuur van de sociale dienst te moderniseren (Berghuis et al., 1995, p. 170). Bij het milieutoezicht domineren de *fusie-effecten*. Er ontstaan als gevolg van de reorganisatie beleidsachterstanden. Oude werkprogramma's bleken achterhaald. Nieuwe werkprogramma's lieten op zich wachten. Op het vlak van woningbouw leidde de fusie niet tot een geringer beroep op externe stedenbouwkundige adviesbureaus, kwam er een wat actiever kernenbeleid, nam de professionaliteit van het grondbeleid niet toe, en waren er tijdelijke achterstanden bij de krotopruijing. Opmerkelijk was dat de plaatselijke woningcorporaties vaker gingen fuseren. Door de fusies aan zowel gemeentelijke zijde als aan de zijde van de woningcorporaties moesten de bestuurlijke relaties opnieuw tot stand worden gebracht (Berghuis et al., 1995, p. 225). Dat laatste vroeg de nodige tijd.

Op het vlak van sport en recreatie bespeurden de onderzoekers een neiging om geplande investeringen naar voren te halen. Deze vervroegde investeringen in zwembaden en modernere sportaccommodaties verhoogden de kapitaallasten van de fusiegemeenten. Na de herindeling leidde de harmonisatie van tarieven en subsidies voor sport en recreatie tot het nodige gedoe. Het gevolg was afnemende kostendekkendheid van de relatief laag vastgestelde nieuwe tarieven (Berghuis et al., 1995, p. 241).

Het effect van de herindeling op de financiële gezondheid van de gemeente was dat de salarissen gemiddeld genomen stegen, dat er extra wachtgeldverplichtingen werden aangegaan en dat een groot deel van de beschikbare financiële ruimte werd opgesoupeerd door eenmalige kapitaaluitgaven op het vlak van automatisering, gebouwen, afvloeiingsregelingen, juridisch en organisatiekundig advies. Later werd deze bevinding ook door andere onderzoekers bevestigd.

Het voordeel van de gekozen onderzoeksopzet is dat ontwikkelingen in de drie heringedeelde gemeenten kunnen worden afgezet tegen de situatie drie jaar voor de herindeling en tegen de situatie in twee vergelijkbare gemeenten die buiten de herindeling zijn gebleven. Een eerste constatering is dat de effecten van de structuurverandering (de schaalvergroting) aanvankelijk worden overschaduwed door de transitieprocessen (de onderzoekers spreken van het 'fusie-effect') die een herindeling nu eenmaal met zich brengt. Pas na een termijn van twee raadsperioden zijn de fusie-effecten grotendeels uitgewerkt en is een meer zuivere meting van de schaaffecten mogelijk. Maar in die periode zullen de nieuwe gemeentebestuurders ook nieuw beleid hebben geëntameerd dat op zich losstaat van de herindeling.

Bij de behandeling van dit evaluatierapport in de Kamer krijgen twee bevindingen veel aandacht. In de eerste plaats de bevinding dat de financiële situatie van de heringedeelde

gemeenten als gevolg van salarisstijging, wachtgeld, herhuisvesting en vervroegde investeringen ('potverteren') is verslechterd en niet – zoals aangekondigd – is verbeterd. De andere bevinding die aandacht trekt, is dat de politieke participatie in de gefuseerde gemeenten enkele procentpunten lager komt te liggen dan zonder herindeling het geval zou zijn geweest. Ook deze bevinding wordt in later onderzoek bevestigd bij andere herindelingen.

### 20.2.2 *Herindelingsinitiatieven van onderop of bovenaf?*

In een bijzondere wet, de Wet algemene regels herindeling (*Stb.* 1984) staan twee procedures waarlangs een herindelingsadvies kan worden voorbereid. Zo is er een procedure waarbij het provinciebestuur zijn verantwoordelijkheid neemt (op basis van art. 8 Wet ARHI). Dit is de procedure die in het verleden was neergelegd in artikel 164 Gemw (oud). In de jaren zestig, zeventig en tachtig was dit de meest gebruikte procedure. Er wordt wel gesproken over een herindeling *van bovenaf*. Daarnaast is er een procedure waarbij het initiatief bij de gemeenteraden ligt (deze procedure is thans neergelegd in art. 5 Wet ARHI). In het verleden was deze procedure neergelegd in artikel 157 Gemw (oud). Sinds de eeuwwisseling wordt deze procedure *van onderaf* vaker gebruikt. Bovendien heeft het eerste kabinet-Balkenende door middel van het *Beleidskader herindeling* in december 2002 uitgesproken dat zijn voorkeur uitgaat naar herindelingsvoorstellen die niet door gedeputeerde staten, maar door samenwerkende gemeenteraden worden voorbereid. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken laat eind 2002 weten dat *draagvlak* (en dus niet bestuurskracht) voortaan het belangrijkste criterium is waarmee het kabinet herindelingsvoorstellen zal beoordelen. De keuze voor een van deze twee procedures blijft echter voorwerp van politiek debat.

Op 14 november 2007 werd in de gedeputeerde staten van Zuid-Holland een door alle politieke partijen gedragen motie aangenomen waarbij werd gevraagd de recente herindelingen te evalueren en te bezien welke lessen daaruit konden worden getrokken. Het ene orgaan van de provincie, de commissaris van de Koning, opteerde openlijk voor procedures van bovenaf (op grond van art. 8 Wet ARHI). Het college van gedeputeerde staten opteerde in meerderheid en blijkens het collegeakkoord uitdrukkelijk voor procedures van onderaf (dus op grond van art. 5 Wet ARHI). In eerste aanleg heeft Bureau Berenschot in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan bij twaalf recente fusiegemeenten in de provincie Zuid-Holland. In sommige clusters heeft het provinciebestuur de regie genomen en de herindeling van bovenaf opgelegd: Teylingen en Heerjansdam. In andere gevallen komen de nieuwe fusiegemeenten tot stand op basis van initiatieven van onderop: Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp en Leidschendam-Voorburg.



Om te achterhalen hoe zowel beide procedures als de uitkomsten daarvan moeten worden gewaardeerd, is in vier recente fusiegemeenten een ‘jury’ samengesteld bestaande uit raadsleden, bestuurders en topambtenaren. Aan hen (123 ervaringsdeskundigen uit vier fusiegemeenten) zijn vragen voorgelegd over de effecten. In twee van deze fusiegemeenten werd een procedure *van onderop* gevolgd. In de andere twee fusiegemeenten werd een procedure gevolgd waarbij het provinciebestuur het initiatief nam en het proces leidde.

De onderzoekers concluderen ‘dat waar gemeenten de regie over het herindelingsadvies voeren, de burgers vaker bij het proces betrokken worden en iets meer invloed hebben dan in de procedures waar van het begin tot eind de provincie haar stempel op de besluitvorming zet’ (Beerepoot, Fraanje & Herweijer, 2009, p. 152). In de twee clusters waar gedeputeerde staten het initiatief nam, worden in de kleinste gemeenten in deze clusters referenda georganiseerd op initiatief van het gemeentebestuur. De uitslag in deze kleinere gemeenten (Heerjansdam, Voorhout, Warmond) is – zoals het gemeentebestuur had gehoopt – dat de overgrote meerderheid van de inwoners de door de provincie voorbereide herindeling met de grote buurgemeente afwijst. In de grotere gemeente in deze twee clusters wordt geen referendum georganiseerd. Het gemeentebestuur veronderstelt dat de inwoners geen bezwaar zullen hebben tegen de uitbreiding van het grondgebied van deze centrumgemeente die door de toevoeging van één of meer buurgemeenten zal ontstaan.

In beide clusters waar de gemeenteraden het initiatief namen (Midden-Delfland, Westland) om de herindelingsprocedure op te starten, zagen de onderzoekers dat er in alle deelnemende gemeenten referenda werden gehouden. De uitslag was dat de inwoners in overgrote meerderheid de voorkeur van hun gemeentebestuur om te fuseren ondersteunden (Beerepoot et al., 2009, p. 150-152).

De onderzoekers kijken naar het verband tussen de gevolgde procedure en de omvang (grootte) van het resulterende fusievoorstel. We citeren: ‘In de beide clusters waar de provincie het initiatief neemt, ontstaan middelgrote fusiegemeenten. (...) In de vijf clusters waar gemeentebesturen zelf het initiatief nemen zien wij in drie van deze vijf clusters bovengemiddeld grote gemeenten ontstaan. Bij Westland gaat het om een verdriedubbeling van de (gemiddelde) schaal’ (Beerepoot et al., 2009, p. 154). Samengevat concluderen de onderzoekers dat ‘een procedure van onderop geen garantie bevat dat het uiteindelijke herindelingsvoorstel een bescheiden en incrementeel karakter heeft’ (p. 155). Bij hun evaluatie stellen de onderzoekers: ‘In beide processen waar de provincie vanaf het begin het voortouw nam, is er onder gemeentelijke respondenten relatief veel tevredenheid over de tijdigheid van de besluitvorming. Als relatieve buitenstaander kan de provincie – na overleg – knopen doorhakken. Bovendien manen de termijnen van artikel 8 ARHI tot voortvarendheid’ (p. 159).

In contrast hiermee staan de oordelen over de procedure van onderop. In die procedures 'is er meer ontevredenheid over het tijdsverloop. De procedurele draaiboeken – voor zover aanwezig – waren minder duidelijk. Een rol kan spelen dat artikel 5 ARHI in zijn huidige redactie geen termijnstelling kent. Een punt van aandacht is ook dat bij besluitvorming van onderaf moet worden gehandeld op basis van unanimititeit' (Beerepoot et al., 2009, p. 150).

De onderzoekers vergelijken beide procedures en hun uitkomsten. Ze doen ook een poging te achterhalen of beide procedures in de ogen van de ervaringsdeskundigen aan de verwachtingen voldoen. 'Over de processen van besluitvorming zijn de respondenten niet positief. Punten van de breed gedragen kritiek zijn dat de bestuurders en ambtenaren die de regie voeren niet uitblinken in deskundigheid, dat de procedures soms te lang en dan weer te kort duren, en dat aan de betrekkelijk grote en actieve inbreng van burgers weinig gewicht wordt toegekend. (...) De alternatieven waaruit kan worden gekozen zijn erg beperkt. Voordat de formele procedures worden gestart, is er over veel zaken al in het informele vooroverleg overeenstemming bereikt' (p. 158-159).

Het politiek-juridische debat over de voorkeur voor een van beide procedures duurt voort; het hier genoemde onderzoek is het eerste onderzoek dat empirisch materiaal naar buiten bracht op grond waarvan de wetgever de werking van beide procedures tegenover elkaar kon zetten. In officiële documenten (*Beleidskader herindeling*) wordt sindsdien zonder uitzondering de voorkeur uitgesproken voor voorstellen van onderop (gedragen door de gemeenteraden). Maar indien een van de gemeenteraden niet wil meewerken, maken de minister en Tweede Kamer geen bezwaar wanneer de provincie de nagestreefde herindeling alsnog van bovenaf blijkt te hebben opgelegd.<sup>9</sup>

### 20.2.3 *Schaal en kwaliteit lokale democratie*

Een doel van veel herindelingen is de bestuurskracht van de gemeentelijke organisatie te vergroten. Door de schaalvergroting wordt de gemeente beter geëquipeerd om meer overheidstaken op zich te nemen. Nevengeschiedte doeleinden kunnen betrekking hebben op het verkrijgen van voldoende grond voor nieuwbouw of de aanleg van bedrijventerrein. Dit ten nadele van een minder ambitieuze buurgemeente. Een enkele keer wordt het wenselijk geacht dat voorzieningen die nu nog verspreid liggen over twee of meer

---

9 Zie ook Herweijer, M. (2019). Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling. In Raad voor het Openbaar Bestuur, *Regionaal samenwerken* (Essaybundel) (p. 15-25). Den Haag.

gemeenten (industriepark Chemelot, Natuurpark Eernewoude, de Eemshaven), onder één gemeentelijk bestuur worden gebracht.

Over het algemeen is de redenering bij de beleidsmakers dat de politieke participatie niet echt te lijden zal hebben onder een gemeentelijke schaalvergroting. Weliswaar wordt de afstand tussen burger en bestuur groter, maar het gemeentebestuur heeft nu meer invloed (groter territorium, meer financiële middelen,) en dat betekent dat het nu voor de burger meer zou lonen op lokaal niveau politiek actief te worden. In de Tweede Kamer is echter met regelmaat naar voren gebracht dat gemeentelijke herindeling negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van de lokale democratie (een kernwaarde in de Grondwet).

De Twentse politicoloog Denters heeft zich de vraag gesteld hoe gemeentelijke schaalvergroting het proces van politieke participatie en de kwaliteit van de gemeentelijke democratie beïnvloedt (Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen & Rose, 2014, p. 7). Enerzijds is het de vraag of besturen van grotere gemeenten sneller en beter reageren op signalen vanuit de burgerij (meer responsiviteit). Anderzijds is er de deelvraag of burgers in een grotere politieke gemeenschap goed de weg weten om hun voorkeuren kenbaar te maken, dus om invloed uit te oefenen (meer persoonlijke effectiviteit). Om deze vraagstelling te onderzoeken werd in 54 Nederlandse gemeenten een steekproef getrokken van ten minste 30 inwoners. Uiteindelijk werden 1637 inwoners bevestigd (Denters et al., p. 339-356). Het onderzoek werd niet alleen uitgevoerd in Nederland, maar met dezelfde opzet en identieke vragenlijst ook in Zwitserland, Denemarken en Noorwegen. Op basis van dit grootschalige gegevensbestand en op basis van een nauwgezette, multivariate analyse trekken de onderzoekers de volgende conclusie: 'voor een aantal indicatoren vinden we bewijs dat een groter inwonertal een negatief effect heeft op de kwaliteit van de democratie. Deze negatieve effecten zijn echter relatief klein' (p. 315).

Hoe groter de gemeente, hoe minder persoonlijk contact met raadsleden en bestuurders. Hoe groter de gemeente, hoe minder inwoners binnen politieke partijen actief zijn. Het onderzoek laat geen positieve effecten van schaalvergroting op het functioneren van de lokale democratie zien. De interesse van de inwoners in de lokale politiek neemt niet toe indien de inwoners in een grotere gemeente met meer hulpbronnen wonen. Ook de tevredenheid over de prestaties van het gemeentebestuur neemt niet toe wanneer de respondent in een grotere gemeente woont. Deze conclusie dat de kwaliteit van het democratisch functioneren op gemeentelijk niveau vermindert als gevolg van schaalvergroting, wordt ook gevonden in Denemarken, Noorwegen en Zwitserland. Daarmee laat deze studie zien dat het gevonden negatieve verband robuust is.

### 20.3 ONDERZOEK NAAR SAMENWERKING GEMEENTEN

In 1985 treedt een herziene versie van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking. Het doel is meer orde te brengen in intergemeentelijke samenwerking. De in de loop der tijd gegroeide lappendeken van samenwerkingsverbanden dient geordend te worden. Trefwoorden zijn: *bundeling* en *integratie*. Het eerste wil zeggen dat bij het afsluiten en continueren van gemeenschappelijke regelingen gemeenten zo veel mogelijk met dezelfde naburige gemeenten taken oppakken, zodat zij bij de samenwerking binnen de grenzen van de regio, zoals het provinciebestuur die heeft aangegeven, blijven. Tegenwoordig is dit streven naar bundeling (van bovenaf voorgeschreven regio-indeling) ook te onderkennen bij de vorming van regionale omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de regionale energiestrategieën.

Integratie gaat een stap verder. Dat wil zeggen dat het bestuur van het samenwerkingsverband meerdere taken behartigt. Het ideaal is dat het samenwerkingsverband niet alleen een taakorganisatie heeft voor sociale zaken (werkvoorziening, bijstand), maar ook een taakorganisatie kent voor milieu (afvalinzameling, afvalverwerking, geluidsmeting). Ook zou de intergemeentelijke brandweer en ambulance (veiligheidsregio) ondergebracht kunnen worden in het betreffende samenwerkingsverband. Dit zou – zo luidt de redenering van de wetgever – bevorderen dat het bestuur van dat samenwerkingsverband meer integrale beleidsafwegingen kan maken.

Twee andere doelen van de herziene WGR zijn dat het democratisch gehalte toeneemt (doordat gemeenteraadsliden meer invloed krijgen) en de financiële verantwoording verbetert. De raadsleden krijgen meer informatie en krijgen vaker de gelegenheid hun beleidsvoorkeuren in het samenwerkingsverband tot gelding te brengen. Het laatste betekent dat de gemeenteraadsliden op een vast tijdstip worden geïnformeerd over het financiële reilen en zeilen van het samenwerkingsverband (de jaarrekening) en tijdig de gelegenheid krijgen zich uit te spreken over voornemens voor het volgende jaar (de begroting).

Ondanks deze ambitieuze doelen blijft het uitgangspunt van de WGR dat het gemeentebestuur in vrijheid en zonder externe dwang tot samenwerking moet kunnen besluiten en ook in vrijheid en zonder dwang moet kunnen besluiten deze samenwerking weer te ontbinden. In dit opzicht wordt de gemeentelijke autonomie onderstreept. Tussen deze vrijwilligheid enerzijds en de ambitieuze beleidsdoelen van de departementale wetgevers (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, en energietransitie) anderzijds bestaat een spanningsveld.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw voert het Rijk een decentralisatiebeleid. Taken gaan van de Rijksoverheid naar gemeenten. Soms is het nodig dat de gemeenten een zekere schaal van inwoners (aantal afnemers) hebben om deze nieuwe taak kostendekkend uit te kunnen voeren. De overdracht van taken naar gemeenten kan er dus toe leiden dat er vaker een beroep wordt gedaan op gemeenschappelijke regelingen.

### 20.3.1 *Verlengd lokaal bestuur of regionale democratie?*

De Twentse bestuurskundige Traag maakt in haar dissertatie voor de situatie per 1 januari 1989 een inventarisatie van de doelbereiking van de door de WGR-wetgever nagestreefde bundeling en integratie (Traag, 1993, p. 303-315). De eerste indruk van haar inventarisatie is dat de ambities van de herziene WGR (1985) redelijk zijn verwezenlijkt. In 49 van de 59 regio's zijn er algemene samenwerkingsverbanden (basisregelingen) ontstaan. Over het algemeen oefenen deze samenwerkingsverbanden verschillende beleidsvormende en beleidsuitvoerende taken uit.<sup>10</sup> Onder verwijzing naar artikel 4 Gw wordt de stelling ingenomen dat de leden van dat algemene regiobestuur representatief behoren te zijn voor de bevolking in de betreffende regio. Vanuit dit normatieve standpunt is er een duidelijke voorkeur voor een algemeen bestuur (AB) dat is samengesteld uit raadsleden, waarbij stemverhoudingen in de deelnemende gemeenteraden op proportionele wijze in dit AB worden afgebeeld.

Traag laat in haar proefschrift zien dat geënquêteerde bestuursleden (AB en dagelijks bestuur (DB)) van twintig samenwerkingsverbanden over het algemeen de mening verkondigen dat het politieke primaat bij het AB (de raadsleden) behoort te liggen en dat het regionaal belang dient te prevaleren (Traag, 1993, tabel 5). In meerderheid zijn ook de bestuurders geneigd te stellen dat bestuursleden (AB en DB) dienen te opereren zonder last en ruggespraak (tabel 6). Maar er zit een addertje onder het gras. Als de voorkeur van de eigen gemeente afwijkt van de meerderheidsvoorkeur in het regiobestuur, vinden verreweg de meeste geraadpleegde bestuurders toch dat zij vast moeten houden aan de beleidsvoorkeur van de eigen gemeente (tabel 8). Dit duidt erop dat als het erop aankomt regionale samenwerking wordt gezien als *verlengd lokaal bestuur* (en dus niet als regionaal bestuur).

---

10 Een recente overzichtsstudie is: Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B., & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente. Hierin komt dezelfde spanning tussen het belijden van het regionale belang en het bevorderen van het gemeentelijke belang aan de orde.

Ook blijkt dat de samenstelling van het AB geen zuivere afspiegeling is van de politieke verhoudingen in de samenstellende gemeenten (Traag, 1993, p. 226-232). Naast de twee formele bestuursorganen AB en DB wordt in de meeste samenwerkingsverbanden het nodige gewicht toegekend aan zogeheten regionale portefeuillehoudersoverleggen (p. 232-244). Een portefeuillehoudersoverleg is een platform van wethouders dan wel burgemeesters van alle deelnemende gemeenten met eenzelfde inhoudelijke portefeuille. Deze toegang tot de besluitvorming (in DB en AB) wordt vooral gebruikt om gemeentebelangen in te brengen.

Traag concludeert: 'Opvallend is dat de voorzieningen om de beleidsvorming te beïnvloeden zijn toegesneden op de inbreng vanuit de deelnemende gemeentebesturen. (...) Dit spoort met de gedachte van intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur' (p. 245). En: 'Als het om rolopvattingen gaat dan houden de meeste regionale bestuurders vast aan het standpunt van de eigen gemeente, zeker indien er spanningen optreden met het regionale meerderheidsstandpunt. Hiermee lijkt de bestuurspraktijk in tegenspraak te zijn met het ideaalbeeld dat men heeft van de regionaal bestuurder in het intergemeentelijke samenwerkingsverband, namelijk: een ongebonden persoon die het regionale belang behartigt' (p. 247).

De wetgever (WGR) laat ruimte. Het zijn de gemeentebesturen die deze ruimte invullen met het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling. Traag brengt de feitelijke gang van zaken in kaart. Natuurlijk is dat een momentopname. Zowel de wet zelf als de bestuurspraktijk is voortdurend aan verandering onderhevig. Maar het is in het juridisch-empirische onderzoek een terugkerende bevinding gebleken dat idealen die functionarissen zeggen te belijden (prioriteit voor het regionale belang) geen goede voorspelling opleveren van het feitelijke gedrag tijdens de besluitvormingsprocessen (prioriteit voor het lokale belang).

### 20.3.2 *Ambtelijke fusie als alternatief*

Het Rijk blijft taken decentraliseren naar gemeenten. Diverse gemeentebesturen maken zich zorgen over het vermogen van hun ambtelijke organisaties om deze taken goed tot uitvoering te brengen. Herindeling wordt door de minister van Binnenlandse Zaken gezien als middel om de bestuurskracht (het vermogen om taken goed te vervullen) te vergroten. Wanneer gemeenten bestuurlijke herindeling niet het passende antwoord vinden, is er nog de mogelijkheid samen te werken op basis van de verschillende bestuursvarianten die de WGR hun biedt.

Deze tweesparenleer knelt. Er zijn gemeenten die er niet mee uit de voeten kunnen. Enerzijds willen deze gemeentebestuurders burgers nabijheid behouden (dus niet herindelen), anderzijds willen zij hun bestuurskracht (ambtelijke uitvoeringscapaciteit) vergroten om alle taken naar behoren te vervullen (lagere kosten, meer kwaliteit, meer gedifferentieerd ambtelijk apparaat). In het begin van deze eeuw heeft zich van onderop geleidelijk aan een derde spoor gevormd. Er kwam een *tussenvariant*: de ambtelijke fusie. Bij een ambtelijke fusie wordt het ambtenarenkorps van twee of meer gemeenten in één werkmaatschappij samengevoegd. De deelnemende gemeentebesturen (raad en college) behouden hun eigen begroting en vermogensbalans en nemen hun eigen besluiten/verordeningen. Er is geen sprake van bestuurlijke herindeling. In elk van de deelnemende gemeenten wordt om de vier jaar een raadsverkiezing gehouden.

Sinds 2006 zijn er in Nederland 27 ambtelijke fusies tot stand gekomen tussen twee gemeenten (17 keer), drie gemeenten (8 keer) of vier gemeenten (2 keer). In totaal waren er tot 2019 66 gemeenten betrokken bij een ambtelijke fusie. In enkele gevallen (vijf) is deze ambtelijke fusie een voorbereidende stap geweest om na enkele raadsperioden over te gaan tot bestuurlijke herindeling (voorbeeld: herindeling Ten Boer bij Groningen). Twee ambtelijke fusieorganisaties zijn per 1-1-2019 na enkele jaren te hebben gefunctioneerd, weer ontbonden in zelfstandig functionerende gemeentebesturen met een eigen ambtelijk apparaat (voorbeeld: Ommen-Hardenberg). Het merendeel (20 van de 27) deze ambtelijke fusieorganisaties functioneert nog steeds (voorbeeld: Blaricum, Eemnes en Laren), hoewel zich hier en daar voortekenen van een op handen zijnde transitie (herindeling respectievelijk ontvlechting) aandienen.<sup>11</sup>

In 2011 namen enkele bestuurskundigen het initiatief om de eerste vier ambtelijke fusies te beoordelen. Het gaat om een nieuw verschijnsel dat niet goed past in de systematiek van de Eet ARHI, noch in de systematiek van de WGR. Er was een conceptueel probleem: wat is de aard van dit bestuurlijke verschijnsel? Er is de vraag of de nieuwe bestuursfiguur wel een lang leven beschoren zal zijn. Is het een blijvertje (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 9-17)? Welke motieven hebben een rol gespeeld en welke knelpunten zijn opgetreden in de eerste jaren van deze ambtelijke fusieorganisaties? Dit initiatief van enkele onderzoekers verbonden aan verschillende bureaus en universiteiten resulteerde in het boek *Samen werken aan bestuurskracht* (Herweijer & Fraanje, 2011). Het betreft een vergelijkend casestudy-onderzoek naar zeven gevallen van intensieve ambtelijke samenwerking (en in vier gevallen ging het daarbij om ambtelijke fusie).

11 Werff, H. van der, Veller, Ph. van, Saes, W., Heerwaarden, A. van, & Bolkestein, M. (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?* Utrecht: Berenschot. Laar, S. van der, Spannenburg, D., Bicer, Y., & Diemen, J. van (2016). *Samen sterken, toch apart*. Utrecht: Stienstra/Vanderlaar.

Het streven om te besparen op bedrijfsvoeringslasten (minder ICT-licenties, gezamenlijke huisvesting, gedeelde salarisadministratie, gedeelde staffuncties voor juridische zaken en human resources) heeft bij alle ambtelijke fusies een rol gespeeld. Dit bleek niet het belangrijkste argument te zijn. De zwaarst wegende motieven waren bestuurlijk van aard: behoud lokale autonomie, voorkomen ongewenste herindeling, meer invloed in regionale samenwerkingsverbanden, verminderen kwetsbaarheid en verbeteren dienstverleningskwaliteit. In het concluderende hoofdstuk lezen we: ‘Een zelfstandige gemeente behoudt immers – in tegenstelling tot een gemeente die opgaat in een groter geheel – zijn eigen gemeenteraad en college’ (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 145).

Doordat weinig instanties bij het afsluiten van de gemeenschappelijke regeling respectievelijk de dienstverleningsovereenkomst betrokken zijn, kan besluitvorming over een ambtelijke fusie vlot (binnen een halfjaar) worden doorlopen. Er is geen wettelijke verplichting inwoners over deze ingrijpende structuurverandering te consulteren. De besluitvormingskosten zijn laag. Voor zo’n ambtelijke fusie verkrijgt de gemeente geen frictiekostenvergoeding van het Rijk. Een ambtelijke fusie is omkeerbaar en kan dus ongedaan worden gemaakt. In de meeste gevallen ligt het initiatief tot de ambtelijke fusie bij de gemeentesecretarissen. Zij hoeven niet rechtstreeks aan de raad in het openbaar verantwoording af te leggen. Gelet op hun positie ligt het voor de hand dat de bestuurlijke reorganisatie door hen wordt voorgesteld als een technische kwestie gericht op de vijf K’s: meer kwaliteit, minder kosten, meer klantvriendelijkheid, minder kwetsbaarheid en meer loopbaankansen voor het personeel.

Het integreren van twee of meer ambtelijke organisaties brengt een besparing met zich in de orde van grootte van 5% tot 10% van de totale gemeentelijke uitgaven. Deze besparing treedt op na verloop van enkele jaren. De besparing is eenmalig. Uit de eerste vier ambtelijke fusies komt naar voren dat de uren- en facturenadministratie in de ambtelijke werkmatschappij sterk moet worden verbeterd (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 115-125). Een eerste reden voor deze verbetering is dat de jaarlijkse kosten van de gezamenlijke ambtelijke organisatie controleerbaar moeten worden toegerekend aan de deelnemende gemeentebesturen. Als daarover onduidelijkheid bestaat, geeft dat aanleiding tot gedoe. Een tweede reden is dat de fiscus inzicht wil hebben in de toegevoegde waarde van de ambtelijke organisatie (vanwege het heffen van btw) en wil weten of er sprake is van een positief resultaat (vanwege het eventueel opleggen van vennootschapsbelasting). Het verbeteren van de interne administratie brengt extra administratieve lasten met zich.

Een partij die roet in het eten kan gooien, wordt gevormd door de bonden van overheids- personeel. Er moet met de ambtenarenbonden overeenstemming worden bereikt over de inpassing van het zittende personeel in de nieuwe werkorganisatie (akkoord over functie-



boek, akkoord over procedure inpassing, akkoord over procedure geschilbeslechting). De gemeentesecretarissen dienen terdege rekening te houden met wensen die leven in kringen van de gemeenteamtbenaren: vandaar het belang van de vijfde K: loopbaankansen voor het personeel in een grotere, meer gelaagde en gespecialiseerde werkorganisatie.

Bij een reguliere ambtelijke fusie wordt door twee of drie gemeenten van min of meer vergelijkbare grootte een nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de WGR opgericht waarin het personeel van alle deelnemende gemeenten wordt ondergebracht. Een goed voorbeeld van een reguliere ambtelijke fusie wordt gevormd door de BEL: de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Het inpassen van het ambtelijk personeel is minder eenvoudig (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 81-97). Er is ook een andere variant. De zogeheten *gastheervariant* is een *centrumgemeentestructuur* waarbij het personeel van de kleinere gemeente overgaat naar de ambtelijke organisatie van een grotere buurgemeente. Zo komen de medewerkers van het kleinere Ten Boer (ruim 7000 inwoners) in 2006 in dienst van de centrumgemeente Groningen (bijna 200.000 inwoners). Dezelfde gastheerconstructie treffen we ook aan bij de ambtelijke fusie: Losser-Enschede (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 127-139). Bij de zogeheten *gastheervariant* hoeft alleen voor het personeel van de kleinere gemeente(n) een inpassing te worden georganiseerd. De ambtelijke fusieperikelen zijn kleiner dan bij de eerstgenoemde variant.

De geselecteerde publicatie (Herweijer & Fraanje, 2011) vormt de eerste landelijke evaluatie van deze nieuwe bestuursfiguur. Vijf jaar later (2016) neemt ook het ministerie van Binnenlandse Zaken het initiatief een landelijke evaluatie te laten uitvoeren van deze nieuwe gemeentelijke bestuursvorm.<sup>12</sup> De conclusie van deze laatstgenoemde evaluatie is dat enkele ambtelijke fusies een voorportaal hebben gevormd op een daarop volgende bestuurlijke herindeling. Andere ambtelijke fusieorganisaties zijn inmiddels hun derde bestuursperiode ingegaan en hebben daarmee hun bestendigheid aangetoond. Ten slotte worden in dit onderzoek ook enkele situaties besproken waarbij de gemeentelijke deelnemers aan een ambtelijke fusieorganisatie hebben besloten het samenwerkingsverband te ontbinden en terug te keren naar de situatie waarbij er sprake is van twee of meer standalone gemeenten. Het ontbinden van de ambtelijke fusieorganisatie bleek relatief eenvoudig.<sup>13</sup>

12 Van der Werff et al., 2018 (in het onderzoek van Berenschot worden negen ambtelijke fusieorganisaties doorgelicht); Van de Laar et al., 2016.

13 Voor een samenvatting van de onderzoeksresultaten, zie ook: Herweijer, M., & Genugten, M. van (2016). Wat zijn de gevolgen als twee of meer gemeentebesturen gebruik maken van één en dezelfde ambtelijke organisatie? In H. Reynaert (red), *Springlevend lokaal bestuur* (p. 201-211). Brugge.

## 20.4 ONDERZOEK NAAR LOKALE REFERENDA

‘Een referendum is een vastgelegde institutie op grond waarvan een (voor)genomen besluit van een bestuursorgaan, met betrekking tot een bepaalde zaak, door of onder invloed van kiesgerechtigde burgers of een bestuursorgaan tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt’ (Van der Krieken, 2015, p. 27). In Nederland is er uitsluitend sprake van een raadplegend (consultatief) of een raadgevend referendum (correctief). In de eerste vorm wordt een referendum op initiatief van een bestuur gehouden om het draagvlak vast te stellen, en in de tweede vorm ligt het initiatief bij het electoraat. Bij initiatieven vanuit het electoraat is het streven erop gericht een genomen besluit ongedaan te maken. In de gemeentelijke democratie komt de eerstgenoemde categorie het meeste voor (82%), terwijl de tweede vorm waarbij inwoners het initiatief nemen de laatste jaren wat vaker voorkomt (15%) (Van der Krieken, 2015, p. 37).

Het Rijk is in Nederland terughoudend met het organiseren van landelijke referenda. Uit onderzoek naar referenda in de Europese Unie blijkt dat Nederland samen met landen als Hongarije en Portugal in het rijtje staat met landen met veel obstakels die het organiseren van een referendum belemmeren.<sup>14</sup> In deze lijn past de aarzeling landelijke wetgeving vast te stellen. Na de Tijdelijke referendumwet (2002-2004), een initiatiefvoorstel uit de Tweede Kamer voor een referendum over de Europese grondwet in 2005, en de Wet raadgevend referendum (2017-2018) heeft Nederland in 2019 op rijksniveau geen regeling voor het houden van referenda. Op lokaal niveau ligt dit anders. Veel gemeenten hebben een referendumverordening. Er werden sinds 1906 meer dan 200 lokale referenda gehouden. Maar ook bij deze lokale regelgeving bespeuren wij op landelijk niveau terughoudendheid. Verordeningen waarin aan de uitslag een directe werking wordt toegekend, zijn volgens een uitspraak van de Raad van State op 22 oktober 1996 in strijd met artikel 129 lid 6 Gw en artikel 27 Gemw (Lunsing, 2007, p. 71).

### 20.4.1 *Alle lokale referenda*

Van der Krieken (2015) heeft een gegevensbestand opgebouwd met informatie over 193 lokale referenda. Met dit overzicht schetst hij enkele trends. De twee eerste lokale referenda werden gehouden in Hillegom (1906) en Naarden (1912). In 1914 besloot ook de gemeente Almelo een referendum te organiseren. De Kroon heeft het daartoe genomen raadsbesluit echter vernietigd. Het argument was dat er een ‘verbod op last en ruggespraak’ (art. 131 Gw (oud), art. 45 Gemw 1914) geldt. Hoewel de formulering ‘zonder last en ruggespraak’

---

14 Akker, J. van den (2018). *Ruling the referendum* (Proefschrift). Enschede.

tot 1983 in de Grondwet bleef staan, werden er in 1922 en 1952 opnieuw lokale referenda gehouden.

Van der Krieken maakt onderscheid tussen drie golven. Tussen 1974 en 1977 waren er elk jaar meer dan vier lokale referenda. Deze eerste golf was het minst omvangrijk. Tijdens de tweede golf, 1994-1999, waren er ten minste vijf lokale referenda per jaar. De laatste golf begint in 2001 – een topjaar met vijftien lokale referenda – en loopt door tot 2008. Tijdens deze derde golf zijn er ten minste zes lokale referenda per jaar.

De meeste referenda gaan over herindeling. Bijna de helft van de referenda (49%) heeft te maken met een in voorbereiding zijnde herindeling. De referenda worden meestal uitgeschreven door het gemeentebestuur om aan te tonen dat een bepaalde door de provincie voorgestelde herindeling niet door moet gaan. Soms wordt aan burgers de gelegenheid gegeven zich uit te spreken over de vraag met welke gemeente(n) de eigen gemeente moet fuseren, over de wenselijkheid van een grensaanpassing, of over de naam van de nieuwe fusiegemeente.

Een vijfde van de referenda (21%) heeft te maken met de wenselijkheid van projecten in de fysieke ruimte. Het gaat dan om besluiten variërend van een ruimtelijk plan tot een specifiek gebouw. 8% van de referenda gaat over het kiezen van de burgemeester.

De opkomst bij referenda ligt onder de opkomst bij een reguliere gemeenteraadsverkiezing. De uitzondering is het herindelingsreferendum dat bedoeld is om de zelfstandigheid van een gemeente te behouden. Dit leidt tot referenda waar meer dan 75% van de kiezers is opgekomen. Het opkomstrecord (91%) is gevestigd bij een referendum over de status van het gebied buiten de komgrens (bebouwde kom) van Nij Altoenae in de voormalige Friese gemeente Het Bildt. Het laagsterecord is een referendum over een fysiek project (2,7% in Culemborg).

De opkomst bij referenda is hoger indien de raadpleging gelijktijdig wordt gehouden met de verkiezing van de gemeenteraad. De opkomst van de 70 gecombineerde referenda is gemiddeld 55%, terwijl die voor niet-gecombineerde, zelfstandige referenda 35% is. Een bijkomend voordeel van combineren is dat kosten worden bespaard.

De vraagstelling bij referenda kan verschillen. Bij meer dan de helft van de lokale referenda wordt aan de inwoners een *binair* vraag voorgelegd: ja/nee of voor/tegen. Bij 30% van de referenda worden aan inwoners meer dan twee opties aangeboden. Bij 26% worden aan kiezers meerdere vragen voorgelegd. Verder zijn er enkele referenda waar kiezers alleen

een handtekening hoeven te plaatsen, een volgorde kunnen aangeven of een meerkeuze-formulier voorgelegd krijgen.

Ook zijn er verschillen in de hoogte van de opkomstdrempels. Het gaat daarbij om afspraken over het minimum aantal kiezers dat moet opkomen voordat de uitslag geldig is. Ook zijn er kiesdrempels. Dit betreft het minimum aantal stemmers dat een bepaalde keuze heeft gemaakt voordat deze voorkeur een doorslaggevende aanbeveling aan de raad kan opleveren. Bij 34% van de referenda bleken er geen drempels te gelden.<sup>15</sup>

Van der Krieken onderzoekt of de omvang van een gemeente van invloed is op het houden van referenda. Zowel in de grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) als in de kleinere gemeenten (< 20.000) worden vaker dan gemiddeld referenda gehouden. De middengroep (gemeenten met meer dan 20.000 maar minder dan 50.000 inwoners) is ondervertegenwoordigd. Van der Krieken wijst erop dat kleinere gemeenten het referenduminstrument vaak inzetten bij de discussie over herindeling. Terwijl grotere gemeenten het instrument inzetten voor onder meer ruimtelijke vraagstukken.

#### 20.4.2 *Onafhankelijke referendumcommissies*

De Amsterdamse politicoloog Van Praag (2009, p. 8) onderzoekt de opkomst van de onafhankelijke referendumcommissie. De onafhankelijke referendumcommissie wordt in het leven geroepen om eventueel wantrouwen weg te nemen dat wordt opgeroepen door de dubbelrol van de gemeente bij een correctief referendum. Als het gemeentebestuur een besluit heeft genomen dat op grond van de referendumverordening tot een referendum leidt, zal het gemeentebestuur voorstander zijn van dat besluit. Daarnaast organiseert het gemeentebestuur ook de stemming. De referendumcommissie dient erop toe te zien dat het gemeentebestuur bij deze tweede taak zich niet laat verleiden tot handelingen die de kans vergroten op een door het gemeentebestuur gewenste uitkomst.

Referendumcommissies adviseren over de referendumverordening, de toelaatbaarheid van het referendumonderwerp, vraagstelling, datum, eventuele subsidies aan campagnevoerders en de organisatie van het referendum. Zij toetsen de neutraliteit van het gemeentelijk voorlichtingsmateriaal en de neutraliteit van campagneactiviteiten. Ook behandelen deze commissies klachten en geschillen. Referendumcommissies hebben geen

---

15 Onder referenda waarbij er wel drempels gelden, blijkt er grote diversiteit te bestaan in de hoogte van de opkomstdrempel – variërend van 30% van de kiesgerechtigden tot 60% van de kiesgerechtigden. Dit percentage kan ook worden gerelateerd aan de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezing. Bij een derde van de referenda gold er zowel een opkomst- als een kiesdrempel.

middelen om hun adviezen af te dwingen. Ze moeten het hebben van hun gezag en de doorwerking van hun oordelen via de media. De commissies hebben de meeste impact als hun adviezen goed doordacht zijn en getuigen van kennis van zaken.

Van Praag stelt dat bij meerdere referenda discussie is ontstaan over de neutraliteit van de vraagstelling. Van Praag bespreekt gevallen waar de referendumcommissie daarover een uitspraak doet. In Zwolle gaat het om de speelautomatenhallenverordening en in Zaanstad om een justitiële instelling. Voor de kiezers draait het om de bouw van een voetbalstadion met een speelautomatenhal respectievelijk om een gevangenis. Er blijkt een spanning te zijn tussen een correcte formulering van het onderwerp en een voor kiezers begrijpelijke formulering.

Van Praag bespreekt de situatie waarin de commissie adviseert over de neutraliteit van de voorlichting. De gemeentelijke voorlichtingsdienst in Groningen heeft een te brede opvatting. De dienst wil in een advertentie voorlichting geven over het besluit van de gemeente, zonder de kritiek van de tegenstanders daarin op te nemen. De commissie ziet dit als een campagne-uiting die onvoldoende neutraal is, waarna de gemeente besluit deze advertentie niet te plaatsen.

Van Praag laat zien dat gemeenten subsidie geven aan zowel partijen die vóór een bepaald voorstel zijn als partijen die daar tegen zijn. De subsidie heeft het doel om deze partijen in staat te stellen een campagne te voeren waarbij alle inwoners worden bereikt. De bedragen verschillen per gemeente. Aan referendumcommissies wordt soms gevraagd toe te zien of de budgetten van voor- en tegenstanders in evenwicht zijn. Volgens Van Praag heeft een referendumcommissie de kennis noch de middelen dit tijdens de campagne te controleren.<sup>16</sup>

Referendumcommissies hebben ook de taak om klachten over het afwijzen van een referendumverzoek, de vraagstelling of de inhoud van een campagne-uiting te behandelen. Een klacht leidt regelmatig tot een hoorzitting en tot een uitspraak. Het ligt in verband met de vrijheid van meningsuiting gevoelig om als commissie zich uit te spreken over campagne-uitingen. Toch is dit gebeurd. De PvdA in Leiden moest de leus inslikken dat de Rijn-Gouwe-lijn de tram naar het strand zou worden, omdat nog niet vaststond dat dit deel van de lijn zou worden aangelegd. De tegenstanders mochten in Amsterdam niet zeggen dat in IJburg slechts 15% van de woningen toegankelijk zou zijn voor de laagste

---

16 Luning toont aan dat de bedragen waarover partijen beschikken tot in de laatste week sterk kunnen veranderen. Bovendien worden deze bedragen voor de wederpartij geheimgehouden – soms tot jaren na het referendum, zodat uitgaven slechts kunnen worden geschat aan de hand van zichtbare campagne-uitingen.

inkomensgroepen. Referendumcommissies houden zich aan de regel dat er geen ‘kennelijk onjuiste uitspraken mogen worden gedaan over verifieerbare feiten’. Overdrijving mag wel. Een poster met een trein die door Leiden dendert, wordt gezien als ‘een affiche met een duidelijk ludiek karakter (dat) door duidelijke overdrijvingen misverstanden voorkomt’.

De onderzoeken van Van der Krieken en Van Praag laten zien dat er grote variatie is in de vormgeving van lokale referenda. Door de aarzeling op rijksniveau om het referendum te regelen zijn de lokale referenda een rechtsfiguur gebleven waarop de gemeentebesturen hun regelingsautonomie in vergaande mate hebben weten te behouden. Het gevolg is gemeenten met en zonder referendumverordening en bestaan tussen de gemeenten met een verordening grote verschillen in opkomsteisen en kiesdrempels.

#### 20.4.3 *Overbruggen afstand burger-bestuur*

Meestal worden de lokale verordeningen gebaseerd op de modelreferendumverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit model is in de loop van de geschiedenis enkele malen gewijzigd. De laatste editie van de modelverordening dateert van 2009. Met verloop van tijd is er grote variatie ontstaan in de inhoud van de verordeningen van de verschillende gemeenten. In de aanloop naar een referendum werd meer dan eens een nieuwe referendumverordening vastgesteld, terwijl na afloop van een referendum de verordening soms ook wordt aangepast op basis van de opgedane ervaringen, zoals in Zwolle, Groningen en Amsterdam (Lunsing, 2007).

Een van de argumenten om referenda in te voeren is dat referenda helpen de afstand tussen de voorkeuren van de kiezer en het beleid van het lokaal bestuur te verkleinen. Burgers zouden meer bij het gemeentebestuur worden betrokken doordat zij zich in het onderwerp gaan verdiepen en de kans krijgen een onwelgevallig besluit terug te draaien. Of dit doel wordt bereikt, heeft Lunsing in zijn proefschrift *De kloof* (2015) onderzocht.

Zijn onderzoek richt zich op twee referenda in de stad Groningen. Het onderwerp van beide referenda is vergelijkbaar. Beide referenda gaan over een voorgenomen ruimtelijk project aan één zijde van de Grote Markt: de noordzijde in 2001 en de oostzijde in 2005. De meting van de voorkeuren van de inwoners begint ruim voor 2001 en gaat door tot 2010. Het meeste onderzoek naar lokale referenda wordt gedaan direct na een referendum in opdracht van het gemeentebestuur.<sup>17</sup> Om vast te stellen of het doel van grotere overlap

---

17 Boogers, M., & Tops, P. (2001). *De toer'n van de stad*. Dongen: Pijnenburg uitgevers. Boogers, M., & Tops, P. (2005). *Hoe het referendum werd gewonnen*. Dongen: Pijnenburg uitgevers. Rosema, M. (2005). *De*

in beleidsvoorkeuren wordt bereikt, maakt Lunsing gebruik van een formeel model (2015, p. 37). Dit model stelt de verandering van de afstand tussen overheid en burgers vast op grond van het verschil tussen de verwachtingen over en de uitkomst van beleid zoals dat door burgers wordt gepercipieerd. Burgers kunnen negatief verrast worden, waardoor de kloof groter wordt, maar ook positief verrast worden, waardoor de kloof kleiner wordt. De grootte van het effect wordt bovendien bepaald door de gevoelsintensiteit (hartstocht) die burgers bij het betreffende onderwerp ervaren.

Bij het eerste Groninger referendum in 2001 was de uitslag duidelijk negatief voor het door het gemeentebestuur voorgestelde ruimtelijke project. Bovendien waren de verwachtingen van burgers voorafgaand aan het referendum gemengd. Een deel van de kiezers was ervan overtuigd dat de gemeente het plan ongeacht de uitslag toch zou doorzetten. Dat dit niet is gebeurd, was een positieve verrassing voor kiezers en leidde daardoor tot verkleining van de kloof (Lunsing, 2015, p. 148).

Bij het tweede referendum in 2005 is de uitslag in lijn met het bestaande gemeentebeleid. Het gemeentebestuur wijzigt zijn beleid niet, maar burgers verwachten dat ook niet. Dit betekent dat de verwachtingen van burgers overeenkomen met het door burgers waargenomen beleid. Daardoor treedt geen verandering op in de breedte van de kloof tussen burgers en bestuur (Lunsing, 2015, p. 156). Deze twee referenda laten zien dat de afstand tussen burger en bestuur kleiner wordt indien de meerderheid van de kiezers tegen het voorstel van het college stemt en het bestuur de uitslag van het referendum direct en onverkort overneemt. Een tweede conclusie is dat niet te veel van referenda mag worden verwacht als het doel is de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen.

## 20.5 TOT BESLUIT

Empirisch-juridisch onderzoek naar vragen van decentraal bestuur is geen nieuw verschijnsel. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw verschenen studies over de werking van procedures waarlangs herindelingsvoorstellen worden ontwikkeld (Rombouts, 1986) en over condities waaronder een door de wetgever gewenste intergemeentelijke organisatieverandering (bundeling) in de praktijk kan slagen.<sup>18</sup> Op de achtergrond speelt dat het Rijk vanaf de jaren tachtig veel taken aan gemeenten heeft overgedragen (decentralisatie) en

---

*stemming in Zwolle*. Enschede: KISS. Rosema, M. (2006). *De stemming in Leeuwarden*. Enschede: KISS. Rosema, M., & Kock, T. (2009). *De stemming in Duiven*. Enschede: KISS.

18 R.G.P. Doeschot, A.F. Boskma, M. Herweijer en M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking: een onderzoek naar de invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Kluwer, Deventer, 1987.

daarmee geleidelijk een groter beroep op de bestuurskracht van afzonderlijke en samenwerkende gemeenten heeft gedaan. Dit riep allerlei juridische en empirische vragen op.

De selectie van empirisch-juridisch onderzoek op drie deelterreinen van decentraal bestuur laat zien dat promotieonderzoek aan sociale en juridische faculteiten daarbij aanvankelijk een grote rol speelde (Traag, 1993; Rombouts, 1986; Van der Krieken, 2015; Lunsing, 2015). Ook verzoeken van de Tweede Kamer of provinciale staten om een onafhankelijke wetsevaluatie te verrichten, hebben een impuls gegeven voor systematisch onderzoek door juridische faculteiten (Berghuis et al., 1995; Beerepoot et al., 2009). Met verloop van tijd neemt contractonderzoek door onderzoeksbureaus een belangrijker plaats in. In deze laatstgenoemde onderzoeken is minder ruimte om in te gaan op de samenhang tussen juridische en empirische vragen.

Vrijwel alle geselecteerde onderzoeken bevatten aanbevelingen. Vaak zijn die aanbevelingen gericht tot de (nationale of lokale) wetgever. Bij de totstandkoming van de Wet ARHI wordt zowel in de memorie van toelichting als in het Kamerdebat verwezen naar het onderzoek van Rombouts. Bij de vraag of herindelingsvoorstellen moeten worden voorbereid door het provinciebestuur dan wel door de betrokken gemeentebesturen, wordt in Kamerdebatten teruggegrepen op in het voorgaande besproken studies (Berghuis et al., 1995; Beerepoot et al., 2009). Aan de WGR wordt bij voortdurend onderhoud gepleegd. Bij deze revisies wordt verwezen naar evaluatieonderzoek over de toepassing van deze wet. In de besluitvorming van gemeenteraden over de aanpassing van hun referendumverordening wordt teruggegrepen op bevindingen van lokaal referendumonderzoek.<sup>19</sup> Tussen regelgeving en onderzoek is er wisselwerking. Enerzijds wordt bezien of de gehanteerde beleidstheorie standhoudt. Anderzijds wordt bezien welke knelpunten in de praktijk reparatie behoeven.

Het centrale thema van de drie besproken deelgebieden betreft de grenzen die door het Rijk (en tegenwoordig ook door de Europese Unie) aan de gemeentelijke autonomie worden gesteld. Mag de gemeenteraad zelf bepalen of een herindeling noodzakelijk is, of kan zo'n constitutionele beslissing worden opgelegd door het provinciebestuur? En wat zijn dan de consequenties? Mag het gemeentebestuur zelf bepalen met welke andere gemeenten wordt samengewerkt, of kan de regio waarin moet worden samengewerkt van hogerhand worden opgelegd? En wat zijn dan de consequenties? Mag de gemeenteraad zelf bij verordening regelen hoe de uitslag van het referendum doorwerkt in een nieuw te nemen raadsbesluit, of kan zo'n gemeentelijke verordening nietig worden verklaard? En hoe gaat het dan verder? Bij de beantwoording van deze vragen zijn er enerzijds vaste,

---

19 Als voorbeeld noemen wij Boogers & Tops, 2001, 2005; Rosema, 2005, 2006; Rosema & Kock, 2009.



terugkerende patronen, maar er zijn ook situaties waarin de specifieke context (tijd/ruimte) een grote invloed op de onderzoeksbevindingen heeft.

De vragen naar het spanningsveld tussen autonomie en medebewind waren en *blijven* klassieke dilemma's. De verhouding tussen centraal en decentraal bestuur is nog steeds actueel. In het najaar van 2019 moet de energietransitie op regionaal niveau nader worden vormgegeven.<sup>20</sup> Opnieuw een door het Rijk voorgeschreven regio-indeling. Opnieuw het herhaalde gebruik van de Rijkscoördinatierегeling bij het aanwijzen van locaties voor windturbines of de exploitatie van kleine gasvelden. Kortom; de drie klassieke thema's die hier werden behandeld, zullen ook de komende 25 jaar volop de aandacht van juridisch-empirische onderzoekers vragen. Want de invloedsverhoudingen tussen centrale en decentrale overheid zullen zich bij voortdurend aanpassen aan nieuwe uitdagingen. Nieuw is nu wel dat de energietransitie nadrukkelijk vertrekt vanuit doelstellingen die in EU-verband zijn vastgesteld.

## LITERATUUR

Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. In meer uitgebreide vorm ook gepubliceerd als: Fraanje, M.J., Herweijer, M., & Beerepoot, R.M. (2008). *Herindelingen gewogen: Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindeling*. Utrecht: Berenschot.

Berghuis, J.M.J., Herweijer, M., & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer.

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Herweijer, M., & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Krieken, K.H.J. van der (2015). *Het lokale referendum in Nederland*. Universiteit Tilburg.

Lunsing, J.R. (2007). *De besluitenguilotine: Hoe kan het lokaal bestuur een referendum winnen*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

---

20 Provinciale rekenkamers (2018). *Energie in transitie*. Deventer.

Luning, J.R. (2015). *De kloof: Effecten van transparant welstandstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers (ook verdedigd als proefschrift aan de Universiteit Twente).

Praag, Ph. van (2009). Onafhankelijke referendumcommissie. *Res Publica*, 51(1), 33-51.

Rombouts, A.G.J.M. (1986). *Gemeenten zonder garanties: Een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, België, Denemarken en Zweden* (Serie Bestuurlijke verkenning, nr. 35). Den Haag: VUGA Uitgeverij (daarvoor als proefschrift verdedigd aan de Technische Hogeschool Twente).

Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: Democratie of verlengd lokaal bestuur?* (Proefschrift Universiteit Twente). Enschede.