

Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie:

*Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en
posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor
bestuurskracht en democratie*

Prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers
Dr. G.H. (Rik) Reussing

November 2018

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoudsopgave

<u>1</u>	<u>DECENTRALISATIE, SCHAALVERGROTING, BESTUURSKRACHT EN DEMOCRATIE</u>	<u>2</u>
1.1	DECENTRALISATIES HEBBEN GELEID TOT SCHAALVERGROTINGEN LOKAAL BESTUUR	2
1.2	POSITIES EN ROLLEN RAADSLEDEN, WETHOUDERS EN BURGEMEESTERS	3
1.3	BESTUURSKRACHT EN DEMOCRATIE	4
1.4	DE ROL VAN DE WETGEVER	7
<u>2</u>	<u>SAMENVATTEND ONDERZOEK</u>	<u>10</u>
2.1	VRAAGSTELLING	10
2.2	DE RELATIE TUSSEN DECENTRALISATIE, SCHAALVERGROTING, BESTUURSKRACHT EN LOKALE DEMOCRATIE	11
<u>3</u>	<u>DECENTRALISATIE</u>	<u>14</u>
3.1	ONTWIKKELING VERZORGINGSSTAAT LEIDDE TOT CENTRALISATIE TAKEN	14
3.2	DOOR HERORIËNTATIE OP VERZORGINGSSTAAT MEER DECENTRALISATIES	14
3.3	GEVOLGEN VOOR GEMEENTERAADSLEDEN, WETHOUDERS EN BURGEMEESTER	17
3.4	DECENTRALISATIES BIJEN GEEN BESTUURSKRACHT MAAR VRAGEN BESTUURSKRACHT	19
3.5	LOKALE DEMOCRATIE WORDT NIET METEEN VERSTERKT	20
<u>4</u>	<u>SCHAALVERGROTING: REGIONALISERING</u>	<u>21</u>
4.1	GEMEENTEN KUNNEN NIET ZONDER REGIONALE SAMENWERKING	21
4.2	GEVOLGEN VOOR ROLLEN EN POSITIES	25
4.3	MEER BESTUURSKRACHT EN MEER 'BESTUURLIJKE DRUKTE'	27
4.4	DEMOCRATIE: REGIONALISERING VERZWAKT INVLOED RAAD EN INWONERS	27
<u>5</u>	<u>SCHAALVERGROTING: GEMEENTELIJKE HERINDELINGEN</u>	<u>29</u>
5.1	GEMEENTELIJKE HERINDELINGEN	29
5.2	GEVOLGEN VOOR ROLLEN EN POSITIES	30
5.3	BESTUURSKRACHT: MEER AMBTELIJKE CAPACITEIT EN MEER HOGERE ORGANISATORISCHE COMPLEXITEIT	31
5.4	DEMOCRATIE: DALENDE VERKIEZINGSOPKOMST, MEER DEMOCRATISCHE VERNIEUWINGEN	32
	<u>LITERATUURLIJST</u>	<u>34</u>

1

Decentralisatie, schaalvergroting, bestuurskracht en democratie

1.1 Decentralisaties hebben geleid tot schaalvergrotingen lokaal bestuur

Sinds 1970 heeft het Nederlandse lokaal bestuur te maken gehad met een gestage verzwaring van hun taken, die voor het belangrijkste deel is veroorzaakt door decentralisaties van het Rijk naar gemeenten. Omdat deze taakverzwaring hogere eisen stelden aan de bestuurskracht van gemeenten, hebben veel gemeenten ervoor gekozen om taken onder te brengen in regionale samenwerkingsverbanden (regionalisering) of om te fuseren tot grotere gemeenten (herindelingen). Decentralisaties hebben dus vaak geleid tot lokale schaalvergrotingsoperaties. In hoofdstuk 3 wordt dat verder toegelicht.

Dubbele 'decentralisatieparadox'

Vanwege deze dubbelzinnige combinatie van taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) onder gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling) wordt vaak gesproken van een 'decentralisatieparadox'. De schaalvergroting waarmee decentralisaties gepaard gingen, hebben verschillende effecten gehad op het functioneren van de lokale democratie die vaak op gespannen voet stonden met de aanvankelijke doelstellingen van decentralisaties. Niet alleen door schaalvergrotingen, maar ook door het decentralisatiebeleid zelf is de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad – zeker op de korte termijn – verzwakt, terwijl decentralisaties juist een sterke rol van de gemeenteraad veronderstellen bij het afstemmen van gedecentraliseerde beleid op lokale wensen en omstandigheden. Ook in dat opzicht is er dus sprake van een decentralisatieparadox.

Knelpunten en kansen voor de lokale democratie en het lokaal bestuur

Deze dubbele 'decentralisatieparadox' brengt een aantal knelpunten met zich mee. Hiertegenover staan ook een aantal kansen: gemeenten, beroepsverenigingen of andere betrokkenen die zelf antwoorden ontwikkelen op de ontstane problemen. Verder is er ook onderbenut potentieel van overheden om de lokale democratie en het lokaal bestuur te versterken. Ook daar liggen kansen. Op basis van alle hier gepresenteerde knelpunten en kansen kan de Tweede Kamer zich een oordeel vormen over de mate waarin en de wijze waarop de lokale democratie en het lokale bestuur kan worden versterkt.

1.2 Posities en rollen raadsleden, wethouders en burgemeesters

Decentralisaties en de schaalvergrotingsprocessen die hierop volgden, hebben de volgende knelpunten met zich meegebracht voor raadsleden, wethouders en burgemeesters. In de hoofdstukken 3, 4, en 5 worden die verder uiteengezet.

Raadsleden en wethouders

De decentralisaties en schaalvergrotingen stellen nieuwe eisen aan raadsleden, waar zij lastig aan kunnen voldoen.

- Om gedecentraliseerde taken af te kunnen stemmen op lokale wensen en omstandigheden, moeten raadsleden die taken inhoudelijk enigszins kunnen doorgronden. Dat vraagt een extra tijdsinvestering van raadsleden, die nu al erg hoog is (Rob, 2016a).
- Wat het voor raadsleden extra ingewikkeld maakt, is dat decentralisaties niet alleen de inhoudelijke complexiteit van het raadswerk hebben vergroot, maar ook de organisatorische complexiteit. Veel gedecentraliseerde taken worden immers uitgevoerd in verschillende regionale samenwerkingsverbanden waar raadsleden weinig directe invloed op hebben.
- Deze knelpunten leveren ook problemen voor wethouders op. Een verzwakte raad verzwakt ook het samenspel met het college. Als wethouders er niet in slagen om raadsleden op een goede manier te betrekken bij hun bestuurlijke afwegingen, vergroot dat hun kwetsbaarheid.

Tegen deze achtergrond heeft de minister in de Kamerbrief *'Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur'*¹ aangekondigd om de ondersteuning voor raadsleden en wethouders te versterken. Daarbij kan vooral worden voortgebouwd op het aanbod dat de beroepsverenigingen voor raadsleden en wethouders hebben ontwikkeld.

- Hoewel de minister in haar Kamerbrief ook vaak verwijst naar de rol die bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen hierin hebben, moet die niet worden overschat: ongeveer een kwart van alle raadsleden en wethouders vertegenwoordigt een lokale politieke groepering en heeft dus geen ondersteuning van bestuurdersverenigingen.
- Het is om verschillende redenen aan te raden om de ondersteuning van raadsleden en wethouders zoveel mogelijk op provinciaal of regionaal niveau te regelen. Provinciale VNG-afdelingen bieden hiervoor een bruikbaar kader; daarnaast kan de provincie – vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur – hier ook een rol in spelen. Bijkomend voordeel van provinciale of

¹ Kamerstukken 2017-2018, 584190

regionale scholingsactiviteiten voor raadsleden, is dat hiermee een regionaal netwerk van raadsleden ontstaat. Dit bevordert de gezamenlijke oordeelsvorming van raadsleden over regionale aangelegenheden en kan hun positie in regionale besluitvormingsprocessen daarmee versterken.

De positie van de burgemeester

De decentralisatie van taken aan burgemeesters zorgen ervoor dat hun positie ten opzichte van gemeenteraden 'parlementariseert'.

- Deze toegenomen afhankelijkheid van de raad maakt de positie van de burgemeester kwetsbaar, zeker als het gaat om zijn rollen op het gebied van openbare orde en veiligheid en als 'hoeder' van (ambtelijke en bestuurlijke) integriteit. Het probleem ligt niet in zijn rol bij het *bevorderen* van de integriteit, maar meer bij het *handelend optreden* bij integriteitsschendingen. Een mogelijke oplossing zou kunnen liggen door dat handelen over te laten aan de Commissaris van de Koning, die geen afhankelijkheidsrelatie met de raad heeft. Dat zou dan moeten worden toegevoegd aan artikel 182 van de Provinciewet (Cohen, 2018).
- We hebben gezien dat op het gebied van openbare orde en veiligheid burgemeesters veel nieuwe bevoegdheden hebben gekregen. Ook is het logisch dat zij vanuit hun relatief onafhankelijke positie een regisserende rol hebben bij het integraal lokaal veiligheidsbeleid (Muller, 2014). Daarbij gaat het om een coördinerende regisserende rol, omdat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen in stand blijven.
- Burgemeesters hebben (nog) geen doorzettingsmacht ten aanzien van andere organisaties. Zo is hij afhankelijk van de toestemming van de korpschef voor informatie van de politie. Dat roept de vraag op of hun natuurlijk gezag en eigen bevoegdheden (nog) voldoende zijn om daadwerkelijk effectief op te kunnen treden.
- Daarnaast krijgen de burgemeesters de laatste tijd in toenemende mate te maken met bedreigingen. Dat betekent dat moet worden nagedacht over de wijze waarop andere partijen (bijvoorbeeld de officier van justitie) de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid kunnen ontlasten.

1.3 Bestuurskracht en democratie

Decentralisaties hebben gemeenten geen bestuurskracht gegeven, maar ze hebben wel extra bestuurskracht van gemeenten gevraagd. Om hieraan tegemoet te komen zijn gemeenten meer en intensiever met elkaar gaan samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast hebben gemeenten ook vaak gekozen voor fusies. Dit proces heeft een aantal

knelpunten veroorzaakt voor het functioneren van de lokale democratie en het lokale bestuur.

Democratie en decentralisaties

Het doel van decentralisaties is onder andere het versterken lokaal maatwerk bij de taakuitvoering. In de praktijk komt dit streven niet goed uit de verf, of pas na enige tijd. Het is daarom wenselijk de mogelijkheden voor gemeenten lokaal maatwerk te leveren te vergroten.

- Daarvoor is het allereerst nodig dat in decentralisatiewetgeving het perspectief van gemeenten meer centraal komt te staan. Nu dienen decentralisaties nog vooral nationale problemen op te lossen (bijvoorbeeld: stijgende zorgkosten), waardoor er minder aandacht is voor lokale vraagstukken en voorkeuren. Door in decentralisatiewetten het lokale perspectief meer centraal te stellen, kunnen lokale maatwerkoplossingen eerder en gemakkelijker van de grond komen. Een goed voorbeeld hiervan is de 'Rotterdam-wet':² de wetgever bood gemeenten hier een instrumentarium voor de aanpak van lokale problemen.
- Ten tweede – in het verlengde hiervan – is het noodzakelijk dat gemeenten meer tijd krijgen om zich voor te bereiden op een nieuwe taak en dat de budgettaire en wettelijke voorwaarden waaronder de taak wordt overgedragen zich zo min mogelijk wijzigen. Alleen dan kan gemeenten de beleidsrust worden geboden die nodig is om te kunnen bepalen welke mogelijkheden er zijn om met maatwerkoplossingen te komen, en met welke lokale wensen en omstandigheden dan rekening gehouden moet worden.
- Om gemeenten meer beleidsrust te geven bij het implementeren van decentralisaties, is het verder – ten derde – noodzakelijk dat de wetgever vooraf nagaat in welke mate hij lokale verschillen wenst te accepteren. Dat voorkomt steeds nieuwe departementale regels en richtlijnen bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Aan de ene kant moet de wetgever hier eerlijk en duidelijk over zijn, maar aan de andere kant stelt dit eisen aan de lokale democratie om met gezag (gelegitimeerd) andere keuzes te kunnen maken.
- Tot slot dient het aanbeveling om na te denken over de mogelijkheden om het eigen belastinggebied voor gemeenten te verruimen. Als betalen en bepalen meer in één hand komen te liggen, geeft dat gemeenten meer ruimte om eigen afwegingen te maken bij de uitvoering van een taak (Rfv, 2016).

² Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Democratie en regionalisering

Hoewel gemeentelijke herindelingen een aantal negatieve gevolgen hebben voor het functioneren van de lokale democratie (Denters e.a., 2014), is dat bij regionalisering nog sterker het geval. Raadsleden hebben steeds minder rechtstreekse invloed op regionale besluitvormingsprocessen, en dat geldt ook voor inwoners (Boogers e.a., 2016; NVvR 2017).

- De minister heeft in de genoemde Kamerbrief aangekondigd om na te gaan hoe de wettelijke mogelijkheden binnen de WGR kunnen worden verruimd om de rol van de gemeenteraad te vergroten. Hiervoor gaat de minister in gesprek met regio's over problemen met de democratische legitimiteit van regionale besluitvorming. Daarbij kan worden voortgebouwd op ervaringen die in regio's zijn opgedaan met nieuwe vormen van controle en verantwoording door de raad. Voorbeelden hiervan zijn het actief informeren en geven van informatierechten aan maatschappelijke organisaties en burgers en organisaties de gelegenheid geven om in een vroeg stadium hun opvattingen kenbaar te maken over regionale beleidsaangelegenheden (Denters e.a., 2017).
- Een andere optie is om rechtstreekse verkiezingen van regionale besturen mogelijk te maken, of om gemeentelijke taken over te dragen aan de provincie. In haar Thorbeckelezing van 10 oktober 2018 hintte de minister op deze mogelijkheid.³ Hiermee kan de – nu nog indirecte en gecompliceerde – controle van raadsleden plaats maken voor directe controle door regionaalsleden of door provinciale statenleden.

Decentralisatie en bestuurskracht

Wat achteraf opvalt, is dat bij decentralisaties vooraf weinig is nagedacht over de benodigde bestuurlijke kaders en financieringsarrangementen. Er is daarom een groot beroep gedaan op de veerkracht van gemeenten, die met veel kunst- en vliegwerk erin zijn geslaagd om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren (Boogers e.a., 2008: 35). Hierdoor zijn niet altijd de meest optimale oplossingen gevonden.

- Behalve dat decentralisaties bezuinigingen met zich meebrengen, zorgen ze voor gemeenten ook voor financiële onzekerheden. Zo is het meteen na de taakoverdracht onduidelijk welke kosten ermee gemoeid zijn, terwijl het ook niet helder is welke bekostiging er tegenover staat. Gemeenten kiezen doordoor vaak voor een suboptimale uitvoering van gedecentraliseerd beleid of worden gedwongen om op andere taken te bezuinigen. Door alle decentralisaties is de bekostigingssystematiek voor gemeenten erg ingewikkeld en onvoorspelbaar geworden (Rfv, 2016). Een heroriëntatie hierop is noodzakelijk, waarbij ook dient te worden

³ Kamerstukken 2018-2019, 35 000 VII, Nr. 11

nagedacht over de verruiming van het lokale belastinggebied voor gemeenten (zie boven).

- Gemeenten hebben zich in hun organisatie en werkwijze aangepast aan de eisen die decentralisaties aan hen stelden. Toch is het maar de vraag of hier altijd de beste oplossingen zijn gevonden. Veel gemeenten hebben gekozen voor gemeentelijke herindelingen, maar daarnaast (en tegelijkertijd) zijn ook uitvoerende taken overgedragen aan andere gemeenten of samenwerkingsverbanden. Vooral die laatste oplossing is niet altijd even optimaal. Regionale samenwerking is immers altijd verlengd lokaal bestuur, wat betekent dat er veel afstemming nodig is tussen gemeenten en tussen regiobestuurders en raadsleden. Hierbij worden vooral lokale belangen uitgewisseld en verdwijnen regionale belangen snel naar de achtergrond. Behalve dat dit nogal wat 'bestuurlijke drukte' met zich meebrengt, leidt het er ook toe dat er geen optimale oplossingen komen voor gezamenlijke regionale vraagstukken.
- De minister heeft in haar Kamerbrief en in de Thorbeckelezing aangegeven dat ze gemeenten en regio's meer maatwerk en differentiatie wil toestaan bij het vinden van oplossingen die de bestuurskracht kunnen vergroten. Toch is er binnen de bestaande wettelijke kaders al veel ruimte voor bestuurlijke variëteit, waar ook veel gebruik van wordt gemaakt. Er is geen onderzoek waaruit blijkt dat uniforme wettelijke kaders een belemmering vormen voor het functioneren van de lokale democratie en het lokale bestuur (zie: Groenleer e.a., 2018). Desondanks wordt de behoefte aan meer variëteit en maatwerk wel vaak uitgesproken, vooral door lokale bestuurders.
- Als gekozen wordt voor lokale of regionale variëteit, ligt het in de rede dat de provincie een grotere regisserende rol krijgt in de zoektocht naar bestuurlijke maatwerkoplossingen. Zij hebben immers het beste zicht op wat er leeft en speelt in gemeenten en regio's en kunnen zich hier een democratisch gelegitimeerd oordeel over vormen. Hiervoor dienen provincies meer dan ze nu doen gebruik te maken van hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Het verdient aanbeveling om na te gaan of de provincie genoeg bevoegdheden heeft om invulling te geven aan die verantwoordelijkheid.

1.4 De rol van de wetgever

Decentralisaties hebben een ongebreidelde schaalvergroting van het lokaal bestuur in gang gezet. Er voltrekt zich een snelle regionalisering, waarbij steeds meer gemeentelijke taken, bevoegdheden en budgetten naar regionale besturen worden overgeheveld. Dit verzwakt de hoofdstructuur van

het binnenlands bestuur, en daarmee de politieke verantwoordelijkheden, toezichtsverhoudingen en verantwoordingsrelaties die hier de kern van vormen (Boogers, 2018). Aan de andere kant zien we een proces van gemeentelijke herindelingen; als deze zich in dit tempo voortzet telt Nederland over ongeveer 30 jaar nog maar één gemeente (Allers, 2018).

Wat nodig is, is een integrale visie op de organisatie van het binnenlands bestuur. In de Eerste en Tweede Kamer is daar geregeld om gevraagd.⁴ Er is behoefte aan een beleidskader dat Kamerleden in staat stelt de vele incrementele veranderingen in het binnenlands bestuur te kunnen beoordelen.⁵ Hierbij moet niet worden gedacht aan een van bovenaf opgelegde blauwdruk, vooral omdat deze voorbijgaat aan de enorme verschillen die er tussen regio's bestaan. In plaats van een blauwdruk kunnen wel richtinggevende kaders worden aangegeven waarbinnen gemeenten en regio's zelf oplossingen bedenken voor hun bestuurlijke problemen. Hierbij kan worden gedacht aan een set van algemene ontwerpprincipes over taakverdeling en democratische verantwoording, de relaties tussen bestuurslagen en het organiseren van nabijheid.

In 2010 noemde de Raad voor het openbaar bestuur de volgende algemene ontwerpprincipes voor de organisatie van het binnenlands bestuur (Rob, 2010):

1. Eerst de taak, dan de schaal;
2. Europese Unie is gegeven en uitgangspunt;
3. Decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed;
4. Differentiatie is goed en moet;
5. Voldoende afstand tussen bestuurslagen;
6. Naar een duidelijke taakafbakening;
7. Taken liggen daar waar democratische verantwoording mogelijk is;
8. Organiseren nabijheid vormt fundament onder nieuw ontwerp;
9. Respecteer basisprincipes van de financiële verhoudingen;
10. Ruimte voor dynamiek en flexibiliteit behouden.

De genoemde ontwerpprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur gaan ook over bredere vraagstukken rondom democratische sturing, controle en verantwoording. Een integrale aanpak is dus nodig. Discussies over de gekozen burgemeester of over andere vernieuwingen aan de (lokale) democratie gaan immers ook over de manier waarop politieke verantwoordelijkheden, toezichtverhoudingen en verantwoordingsrelaties worden georganiseerd – in het binnenlands bestuur in het algemeen en in het lokaal bestuur in het bijzonder (Boogers, 2018). Het is daarom verstandig om

⁴ TK 2015-2016, 2016-0000364864

⁵ De nota 'Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland' van het vorige kabinet (BZK, 2013) beschreef een aantal bestuurlijke trends en uitgangspunten, maar gaf uiteindelijk niet de gevraagde duidelijkheid over de gewenste inrichting van het binnenlands bestuur.

bij het formuleren van de ontwerpprincipes voort te bouwen op de adviezen van de Staatscommissie parlementair stelsel.

Hierbij dient ook goed te worden gekeken naar de rol die de provincie zou kunnen spelen vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Daarbij gaat het om onderwerpen als de ondersteuning van raadsleden en wethouders, een grotere regisserende rol in de zoektocht naar bestuurlijke maatwerkoplossingen van gemeenten en de ondersteuning van regionale samenwerkingsverbanden.

Eerdere discussies over de organisatie van het binnenlands bestuur leren ons, dat deze snel worden gedomineerd door raadsleden, wethouders, burgemeesters en andere bestuurders die druk uitoefenen op de wetgever om te voorkomen dat hun eigen belangen en posities worden geschaad. Om ervoor te zorgen dat ook andere belangen in de oordeelsvorming worden betrokken, zou de Tweede Kamer een set van spelregels kunnen vaststellen voor het debat over de organisatie van het binnenlands bestuur in het algemeen en de schaal en taak van gemeenten in het bijzonder. Hierin kan worden afgesproken dat ook onderwijsraden, zorgorganisaties, vakbonden, werkgeversverenigingen en andere belangenorganisaties een stem krijgen in het opstellen en uitwerken van ontwerpprincipes voor het lokaal bestuur.

Op die manier kunnen weloverwogen en democratisch gedragen besluiten worden genomen over de schaal, taak en democratisch functioneren van het lokaal bestuur, in plaats van dat deze zich spontaan ontwikkelen in een richting waar niemand achteraf gelukkig mee is.

2

Samenvattend onderzoek

2.1 Vraagstelling

Honderd jaar geleden (in 1918) stond de lokale democratie volop in de belangstelling. Zo werden er ingrijpende voorstellen gedaan voor de hervorming van het lokaal bestuur, onder meer op het terrein van de dualisering en de democratisering (zie Reussing, 2018a en 2018b). Naar aanleiding hiervan werd even later de staatscommissie-Oppenheim ingesteld die de herziening van de Gemeentewet voorbereidde. Ook anno 2018 is de discussie over het democratische karakter van het lokaal bestuur nog niet verstomd. Deze discussie speelt tegen de achtergrond van bredere debatten over de rol en positie van gemeenten in het binnenlands bestuur, waarbij het gaat over nut en noodzaak van de gemeentelijke schaalvergroting en regionalisering, mede in verband met de grote decentralisaties.

Op 5 juli van dit jaar heeft minister Ollongren van BZK in een Kamerbrief haar 'Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur' gepresenteerd, dat dit najaar in de Kamer wordt behandeld.

Dit samenvattend onderzoek beoogt antwoord te geven op een aantal dringende vragen die de Tweede Kamer in dit verband heeft:

1. *Wat zijn de gevolgen geweest van schaalvergroting, (grote) decentralisaties in het sociale domein, regiovorming en gemeenschappelijke regelingen sinds de jaren '70 uit de vorige eeuw voor het gemeentebestuur: de wethouders, de burgemeester, de gemeenteraad en de raadsleden?*
2. *Welke knelpunten zijn er bij het college van B&W, burgemeester, de raad en raadsleden ten aanzien van de werking van de lokale democratie?*
3. *Zijn er knelpunten in wet- en regelgeving? Zo ja, welke en wat zou er moeten veranderen in de wet- en regelgeving?*

Voor de beantwoording van deze vragen focussen we ons op de gevolgen van decentralisaties, schaalvergroting en regionalisering. Natuurlijk zijn deze niet helemaal los te zien zijn van de gevolgen van dualisering, politieke fragmentatie, democratische vernieuwingen en andere ontwikkelingen in het lokaal bestuur. In de andere samenvattend onderzoek dat Tilburg University heeft uitgevoerd, zullen deze aspecten aan de orde komen.

2.2 De relatie tussen decentralisatie, schaalvergroting, bestuurskracht en lokale democratie

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen is het goed om eerst na te gaan hoe de verschillende onderdelen hiervan zich theoretisch gezien tot elkaar verhouden. Allereerst zal worden uiteengezet wat de relatie is tussen taakverzwaring en schaalvergroting, waarbij we regiovorming ook als schaalvergroting beschouwen. Hierna zal worden ingegaan op de gevolgen hiervan voor het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de rollen en posities van raad, B&W en burgemeester in het bijzonder.

Decentralisaties leiden tot taakverzwaring en schaalvergroting

Met decentralisaties worden vooral taken en bevoegdheden van de Rijksoverheid (en de provincie) overgedragen aan gemeenten. Omdat deze taakverzwaring hogere eisen stelt aan de bestuurskracht van gemeenten, kiezen gemeenten ervoor om hun taken op een grotere schaal uit te voeren om zo hun slagkracht en efficiency te vergroten (Boogers e.a., 2008). Er zijn twee schaalvergrotingen mogelijk: samenvoegen van gemeenten door gemeentelijke herindelingen⁶, of regionaliseren door het uitvoeren van taken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Schaap & Van den Dool, 2015: 167-174). Zoals we in hoofdstukken 4 en 5 zullen zien, heeft het gemeentebestuur met beide schaalvergrotingen te maken gehad.

Gevolgen voor het interne en externe functioneren van gemeenten

Voor een goed beeld van de gevolgen van taakverzwaring en schaalvergroting, wordt in dit rapport een onderscheid gemaakt tussen het interne en externe functioneren van het gemeentebestuur (zie onder meer Reussing, 1990). Het *interne functioneren* heeft betrekking op de verschillende geledingen van het lokaal bestuur en hun onderlinge relaties: de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester. Het *externe functioneren* van het gemeentebestuur heeft betrekking op bestuurskracht (slagvaardigheid en efficiency) en de werking van de lokale democratie (representativiteit en responsiviteit).

Intern functioneren: posities en rollen

Decentralisaties en schaalvergrotingen hebben verschillende effecten op het intern functioneren van het gemeentebestuur. Daarbij gaat het allereerst om structurele effecten: de taken en bevoegdheden van raad, college en burgemeester. Daarnaast kunnen ook culturele effecten worden onderscheiden. Het gaat hier om gedragingen, interacties, rollen, rolpatronen van betrokkenen en de verwachtingen die men hierover van elkaar heeft. De gedachte is dat taakverzwaring en schaalvergroting ieder op een eigen wijze de structuur en cultuur van gemeenten hebben veranderd.

⁶ We beperken ons hierbij tot bestuurlijke fusies van gemeenten (herindelingen) en laten ambtelijke fusies (zie Herweijer & Fraanje, 2011) buiten beschouwing.

Extern functioneren: bestuurskracht en democratie

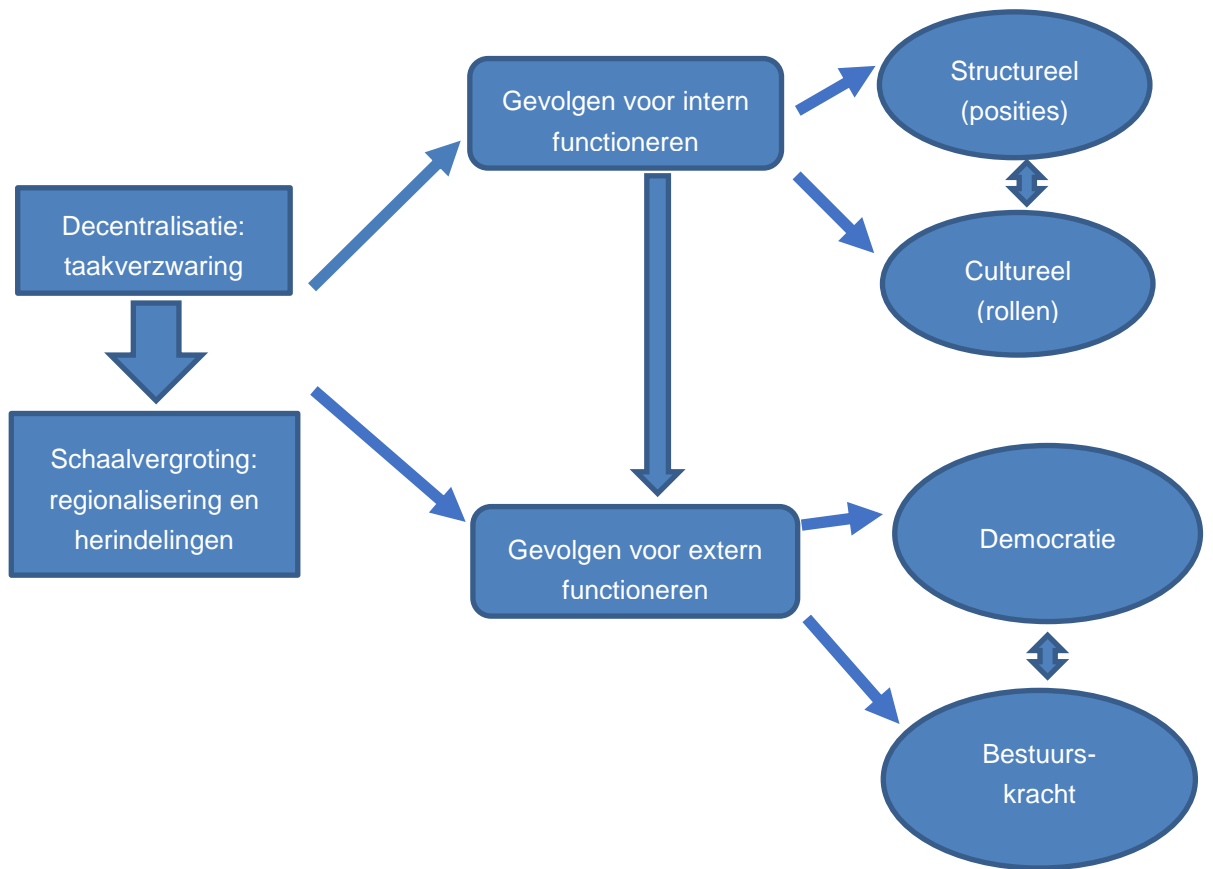
Gemeentelijke bestuurskracht – vaak omschreven als het vermogen om lokale vraagstukken slagvaardig en doelmatig aan te pakken – kent twee componenten: bestuurlijke taken en bevoegdheden aan de ene kant en ambtelijk-financiële capaciteit aan de andere kant. Zoals hierboven al is aangegeven, is het aannemelijk dat decentralisaties indirect via schaalvergroting hebben geleid tot een capaciteitsvergroting en daarmee tot een sterkere bestuurskracht van gemeenten. Daarnaast is er ook een rechtstreeks effect denkbaar: met nieuwe bestuurlijke taken en bevoegdheden heeft de gemeente immers meer mogelijkheden om oplossingen te vinden voor allerhande plaatselijke vraagstukken, waarmee de bestuurskracht eveneens wordt versterkt (Fleurke e.a., 1997).

Ook de lokale democratie zal op verschillende manieren zijn beïnvloed door decentralisaties en schaalvergroting. Zo geeft taakverzwaring gemeenten meer mogelijkheden om in te spelen op lokale wensen en omstandigheden, terwijl schaalvergroting dit vermogen enigszins onder druk zet doordat de afstand van de gemeente tot de burgers groter wordt (zie Denters e.a., 2014). De vraag is hier dus hoe de effecten van decentralisatie en schaalvergroting zich in de praktijk tot elkaar verhouden.

Bestuurskracht en democratie: twee zijden van één medaille

De begrippen bestuurskracht en democratie zijn theoretisch gezien nauw met elkaar verbonden (Dahl & Tufte, 1974). In de eerste plaats is voor het bestuurskrachtig functioneren van gemeenten een zekere mate van democratisch draagvlak nodig. Sterker nog: het effectief inspelen op lokale wensen en problemen kan niet zonder een actieve inbreng van inwoners, zowel bij het formuleren van wensen en problemen als bij de aanpak ervan. Gemeentelijke bestuurskracht vereist dus een goed functionerende lokale democratie, maar het omgekeerde is evenzeer het geval. Dat is de tweede zijde van de democratische medaille. Als democratische besluiten niet tot uitvoering kunnen worden gebracht, is de lokale democratie immers betekenisloos. De lokale democratie kan dus pas goed functioneren als de gemeente over voldoende bestuurskracht beschikt.

Figuur 1 **Gevolgen van decentralisatie en schaalvergroting**



3

Decentralisatie

3.1 Ontwikkeling verzorgingsstaat leidde tot centralisatie taken

De taakverzwaring van gemeenten hangt samen met taakontwikkeling van gemeenten sinds de invoering van de Gemeentewet in 1851 (Veldheer, 1994a en 1994b). Aanvankelijk stond de overheidsbemoedening in het teken van de liberale nachtwakerstaat: overheidsingrijpen diende tot het uiterste beperkt te blijven en was alleen gelegitimeerd als de openbare orde verstoord dreigde te worden. In de periode daarna neemt het aantal gemeentelijke taken gestaag toe. Die ontwikkeling verloopt langs twee lijnen. In de eerste plaats is dit het gevolg van plaatselijke initiatieven, met name in de steden. Deze werden niet alleen ingegeven door bezorgdheid over (sociale) onrust en de volksgezondheid (voorkomen epidemieën) maar ook door overwegingen van sociale rechtvaardigheid (Veldheer, 1994a: 74). Het ging hierbij vooral om het bestrijden van de problemen van verstedelijking en de negatieve consequenties van de industrialisatie voor de arbeiders. In reactie daarop komt later ook de nationale overheid met nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld met de invoering van de Kinderwet, de Gezondheidswet en de Woningwet in 1901 (Minderaa, 1988: 340). Na de Tweede Wereldoorlog zet deze ontwikkeling zich versneld voort. Onder regie van de centrale overheid worden de eerste aanzetten gegeven voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (Veldheer, 1994a: 89 en 104). In dat stelsel – culminerend in de constitutionele verankering van een aantal sociale grondrechten in de 1983 – lag het zwaartepunt bij de nationale overheid, waarbij de gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering speelden. Waar gemeenten eerst zelf verantwoordelijkheid namen voor het voeren van sociaal beleid, werden zij nu steeds meer een uitvoeringsloket van Rijksoverheid (Veldheer, 1994a: 103).

3.2 Door heroriëntatie op verzorgingsstaat meer decentralisaties

Deze centralistische benadering van de verzorgingsstaat stuitte vanaf de jaren 1970 op steeds meer praktische en politieke bezwaren. Economische crises maakten bezuinigingen op overheidsuitgaven noodzakelijk en verminderden het geloof in centrale overheidssturing. Sinds 1970 zijn daarom diverse decentralisatieoperaties uitgevoerd waarbij taken naar de gemeenten zijn overgedragen. Voorbeelden daarvan zijn de Decentralisatienota van 1980, het Decentralisatieplan van 1983 en de decentralisatie-impulsen van 1991 en 2007. Daarbij zijn taken gedecentraliseerd op het gebied van welzijn (Welzijnswet, WMO), volkshuisvesting (Wet op de stads- en

dorpsvernieuwing, huisvestingswet), inkomensvoorziening (Wet Werk en Bijstand) en onderwijsachterstandenbeleid (Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid). Omdat verwacht werd dat decentralisaties zouden leiden tot een efficiëntere uitvoering van het beleid, legde het Rijk met de overdracht van taken meestal efficiencykortingen op aan gemeenten. De budgetten die de Rijksoverheid eerst zelf besteedde aan de taak, werden bij decentralisaties dus nooit in hun geheel aan gemeenten overgeheveld. Decentralisaties gingen zo gepaard met grote bezuinigingen die gemeenten dwongen scherpe keuzes te maken (Boogers e.a., 2008).

Doelinden decentralisaties

Bij decentralisatieoperaties zijn de volgende doelstellingen gehanteerd (Fleurke e.a., 1997; Boogers e.a., 2008: 13):

- a) Integraal beleid. De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van verkokering. De gedachte is hier dat de sectorale oplossingen vanuit de departementen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen zoals die zich lokaal manifesteren. Decentralisatie zou daarom een integrale oplossing van maatschappelijke problemen moeten bevorderen.
- b) Maatwerk. De tweede doelstelling van decentralisatieoperaties is dat landelijk beleid zo beter kan worden afgestemd op lokale omstandigheden, aangezien gemeenten hier een beter zicht op hebben. Decentralisatie zou zo bijdragen aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen.
- c) Slagvaardigheid. De derde doelstelling van decentralisatie is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Niet alleen omdat het lokaal bestuur beter tot integrale maatwerkoplossingen in staat zou zijn (zie a en b), maar ook omdat de gemeente sneller zou kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.
- d) Democratisering. De laatste doelstelling heeft betrekking op de democratisering van de beleidsvoering. Aangezien verondersteld wordt dat het lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker is, kan met decentralisatie de inbreng van burgers worden vergroot.

We zullen in het vervolg van dit rapport bekijken of deze doelstellingen in de praktijk ook zijn gerealiseerd.

Decentralisaties in het sociaal domein

De jaren vanaf 2010 staan in het teken van de grootschalige decentralisatie van taken naar gemeenten in het sociaal domein. Vanaf 2015 hebben ze er drie grote taken bij gekregen en zijn ze verantwoordelijk voor de jeugdzorg (de Jeugdwet), voor de maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waaronder grote delen van de ouderenzorg vallen, en het aan het werk helpen van zoveel mogelijke mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (de Participatiewet). Ook deze decentralisaties hielden forse efficiencykortingen op de bijbehorende budgetten in. Het CPB (2013) ziet de belangrijkste

kansen van de decentralisaties liggen in het *beter afstemmen van voorzieningen* waardoor ze gericht kunnen aansluiten bij de vraag. Er zijn indicaties dat de doelgroepen van een aantal regelingen overlappen, en is in beginsel synergie mogelijk. Ook zijn de prikkels voor een *doelmatige uitvoering* sterker, omdat de gemeenten vanaf 2015 risicodragend zijn geworden. De belangrijkste risico's betreffen de *schaalnadelen* waarmee de decentrale uitvoering kan gepaard gaan. Zo kent de Wmo naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Dat vloeit niet alleen voort uit het arbeidsintensieve maatwerkarakter van deze voorzieningen, maar ook uit de relatief kleine schaal waarop gemeenten opereren.

Ook: taakverzwaring burgemeester

Van taakverzwaring is ook sprake voor specifieke ambten in de gemeente, met name voor de burgemeester. Diens positie heeft in de loop van de tijd flinke veranderingen ondergaan. Eerst werd hij van magistraat (vanaf 1848) tot manager en politiek ondernemer (vanaf 1931), daarna werd hij tot iemand met beperkte bevoegdheden, maar met een belangrijke coördinerende en samenbindende taak (vanaf 1970). Tegenwoordig is hij degene die door de nog steeds aanwezige autoriteit van het ambt en het toenemende belang van vraagstukken op het gebied van de openbare orde en veiligheid een vooraanstaande plaats in het gemeentebestuur inneemt. Tot diens nieuwe bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid behoren het sluiten van woningen (1997) en drugspanden (1999), bestuurlijke ophouding (2000), preventief fouilleren (2002), cameratoezicht in de openbare ruimte (2005) en het tijdelijk huisverbod voor plegers van huiselijk geweld in 2009 (Rogier & Roon, 2014: 67-94). Helemaal nieuw is dat de burgemeester sinds 2017 expliciet de 'hoeder van integriteit' is geworden (Cohen & Holla, 2018: 239-240). Deze veranderingen hebben de positie van burgemeesters sterk beïnvloed, omdat zij voor hun handelen in alle opzichten verantwoording schuldig zijn aan de raad, die mede op basis daarvan beslist over al dan niet herbenoeming (Cohen, 2018). Het is de vraag is of deze nieuwe rollen goed verenigbaar zijn met de traditionele taken in het ambt van burgemeester.

Decentralisaties leiden niet meteen tot meer lokaal maatwerk

In de beleidsruimte van gemeenten bij decentralisaties heeft zich in de loop van de tijd een aantal ontwikkelingen voltrokken (van medebewind naar taakoverdracht; van doeluitkeringen naar algemene uitkeringen) waardoor de mogelijkheden tot lokaal maatwerk zijn vergroot. De mate waarin gemeenten van die maatwerk-mogelijkheden gebruik maken, wordt bepaald door hun *besliscapaciteit*: het vermogen van gemeenten om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden (Boogers e.a., 2008: 6). Evaluatiestudies laten zien dat de gemeentelijke besliscapaciteit bij decentralisaties in veel gevallen nogal tekortschiet. Gemeenten (zowel de grotere als de kleine) slagen er meestal niet in om een eigen beleid te formuleren voor de decentralisatie-opgaven waarvoor ze gesteld staan. In plaats daarvan wordt er vaak gebruik gemaakt van de modelverordeningen van de VNG of wordt de nieuwe taak anderszins 'beleidsarm' uitgevoerd.

Gemeenten laten zich zo meer leiden door wat de wetgever van hen verwacht dan door wat plaatselijke omstandigheden van hen verlangen (Boogers, 2010: 101). Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen:

- Een eerste is een *landelijk gelijkheidsstreven*, waardoor het ontstaan van grote lokale verschillen (vooral op sociaal terrein) snel leidt tot krantenkoppen en kritische Kamervragen. Ministers kunnen deze vragen meestal niet afdoen met een verwijzing naar lokale taken en bevoegdheden: zij zijn immers politiek verantwoordelijk voor de overdracht van die taken en bevoegdheden.
- In dit verband wordt ook wel gesproken van de stelsel- of *systeemverantwoordelijkheid* van de Minister (Raad van State, 2016). Vanuit deze systeemverantwoordelijkheid gaan decentralisaties vaak gepaard met departementale leidraden en richtlijnen of nieuwe regels, waarmee de beleidsruimte van gemeenten ingeperkt wordt (Raad van State, 2016).
- Tot slot speelt een *gebrek aan beleidsrust*: voordat gemeenten hebben kunnen bepalen hoe ze gedecentraliseerde taken het beste kunnen afstemmen op lokale wensen en omstandigheden, worden ze alweer geconfronteerd met nieuwe regels of nieuwe decentralisaties.

Onderzoek laat zien dat het hierdoor vaak enige tijd duurt (een à twee bestuursperiodes, dus vier tot acht jaar) voordat gemeenten de vrijheid nemen om een eigen invulling te geven aan de gedecentraliseerde taak (Boogers e.a., 2008: 29-33).

3.3 Gevolgen voor gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeester

Decentralisaties hebben verschillende gevolgen gehad voor de rollen en posities van gemeenteraad, college van B&W en burgemeester. Nieuwe taken zijn van betekenis voor de uitvoerende bevoegdheden van B&W (of van de burgemeester) en voor de sturende (kaderstellende) en controlerende rol van de gemeenteraad. De mate waarin zij slagen invulling te geven aan deze taken en bevoegdheden bepaalt het nieuwe machtsevenwicht tussen gemeenteraad, college van B&W en burgemeester.

Rol van de gemeenteraad t.o.v. college is verzwakt

Decentralisatiewetten stellen algemene normen voor de uitvoering van de overgedragen taken en dragen het college op deze uit te voeren. Daarnaast krijgt de gemeenteraad op onderdelen de bevoegdheid om bepaalde zaken naar eigen inzicht te regelen, vaak binnen de door de wet aangegeven grenzen of door de wetgever genoemde aandachtspunten (Munneke, 2013: 78). Deze bevoegdheid is sinds de jaren 1970 verder verruimd: gemeenteraden hebben meer mogelijkheden gekregen om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden. Toch laat onderzoek zien dat er maar in beperkte mate van

deze mogelijkheden gebruik is gemaakt. Hiervoor kunnen een aantal redenen worden aangevoerd:

- De eerste ligt in de *decentralisatiewetgeving* zelf. Omdat deze een sterke nadruk legt op de normstelling door de wetgever en de uitvoerende rol van het college, staat de gemeenteraad al snel wat op afstand (Munneke, 2013: 79). De gemeenteraad is hierdoor immers geneigd om de overgedragen taak vooral als een uitvoeringsprobleem te beschouwen; voor de politiek-inhoudelijke vraagstukken die de nieuwe taak met zich meebrengt is veel minder aandacht (Bosselaar e.a., 2007).
- De tweede reden voor de zwakke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties is de *korte tijd* (soms minder dan een jaar) waarin de nieuwe taken moeten worden geïmplementeerd. Gemeenteraden zijn hierdoor niet goed in staat om na te gaan hoe de nieuwe taak kan worden afgestemd op lokale wensen en omstandigheden (Boogers e.a., 2008: 29-33).
- Ten derde spelen *bezuinigingsdoelstellingen* van decentralisaties ook een rol. De focus ligt hierdoor meer op het bereiken van financiële besparingen dan op beleidsinhoudelijke overwegingen (Bosselaar e.a., 2007: 14-15).
- Tot slot wordt gewezen op de *voortdurende aanpassingen en verfijningen* van het gedecentraliseerde beleid die vaak onder druk van landelijke politieke discussies worden doorgevoerd (zie boven). Nieuwe richtlijnen, beleidswijzigingen of financiële kaders hinderen de gemeenteraad bij het maken van eigen beleidskeuzes over gedecentraliseerde taken (Pestman, 2007; Boogers, 2010).

Al deze factoren dragen ertoe bij dat de ervaren complexiteit van het raadswerk door decentralisaties flink is toegenomen. Ongeveer een op de zes lokale partijafdelingen en lokale politieke groeperingen geeft aan dat het hierdoor moeilijk is om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor het raadslidmaatschap (Voerman & Boogers, 2014: 19).

Burgemeesterschap 'parlementariseert'

Sinds de jaren 1970 is de invloed van de gemeenteraad op de benoeming en herbenoeming van burgemeesters geleidelijk steeds sterker geworden. Door deze ontwikkeling zijn burgemeesters voor hun functioneren steeds afhankelijker geworden van raadsmeerderheden. In dat verband wordt ook wel gesproken van een 'parlementair burgemeesterschap' (Schaap e.a., 2009). De overdracht van taken en bevoegdheden aan burgemeesters versterkt die ontwikkeling nog eens. Met de groei van hun beleidsinhoudelijke taken komen de burgemeesters steeds meer in een politieke verantwoordingsrelatie te staan met de gemeenteraad. Het college als geheel en alle leden afzonderlijk zijn voor het gevoerde beleid en hun handelen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, ook de burgemeester

als ambt van de gemeente. Dat is geregeld in artikel 180 van de Gemeentewet (zie Rogier & Roon, 2014: 93). Het burgemeesterschap 'parlementariseert' hierdoor (Karsten & Boogers, 2014: 141).

3.4 Decentralisaties bieden geen bestuurskracht maar vragen bestuurskracht

Hoewel verwacht mag worden dat decentralisaties gemeenten meer mogelijkheden geven om lokale vraagstukken slagvaardig aan te pakken, komt dit in evaluatieonderzoeken weinig naar voren. Dat heeft iets te maken met die onderzoeken, waar vooral werd gelet op het bereiken van landelijk vastgestelde beleidsdoelen⁷, maar ook met het decentralisatiebeleid zelf. Ook daar stonden vooral de landelijke beleidsdoelen centraal; de vraag of gemeenten door decentralisaties beter in staat zijn om plaatselijke problemen aan te pakken, werd zelden beantwoord. Er is zo sprake van decentralisatie met een centralistisch oogmerk: de overdracht van taken dient vooral landelijke beleidsdoelen (Boogers e.a., 2008: 19).

Efficiencywinst is in het begin kleiner dan de opgelegde efficiencykortingen
Verschillende onderzoeken laten zien dat decentralisaties voor gemeenten in veel gevallen minder efficiencywinst hebben opgeleverd dan verwacht was bij het vaststellen van efficiencykortingen. Decentralisaties gingen hierdoor in veel gevallen noodgedwongen gepaard met bezuinigingen op andere lokale taken, hoewel gemeenten er soms ook voor kozen om de gedecentraliseerde taken suboptimaal – met minimale kwaliteit – uit te voeren. In beide gevallen heeft decentralisatie de bestuurskracht van gemeenten de eerste jaren na de decentralisatie in ieder geval niet versterkt. Op de langere termijn is dat beeld wat gunstiger. Gedecentraliseerd beleid wordt na verloop van tijd meestal geïntegreerd met bestaand gemeentelijk beleid, waarmee er meer mogelijkheden komen voor een integrale – taakoverstijgende – aanpak van lokale vraagstukken (Boogers e.a., 2008: 27-28; Turkenburg, 2003; Van der Hoeven, 2004; Bosselaar e.a., 2007; Keuzenkamp, 2009). Recente voorbeelden zijn de integrale aanpak van vraagstukken op het gebied van gezondheidsbeleid, zelfredzaamheid en arbeidsparticipatie van bewoners en de aanpak van multiprobleemgezinnen via wijkteams. Nieuwe gedecentraliseerde taken zijn hier onderdeel geworden van het bestaande lokale beleid.

Ambtelijke capaciteit

Decentralisaties stellen hoge eisen aan de ambtelijke capaciteit van gemeenten, vooral als het gaat om de kennis en kunde die voor de uitvoering van nieuwe taken nodig is. Met name kleinere en middelgrote gemeenten hebben moeite om aan die eisen te voldoen, maar ook voor de grote steden leveren decentralisaties soms capaciteitsproblemen op. Ook omdat de

⁷ Voor een recent voorbeeld, zie de Eerste evaluatie van de jeugdwet (Friele e.a., 2018).

bezuinigingstaakstellingen die met decentralisaties gepaard gaan, een efficiëntere inzet van ambtelijke capaciteit vereisen. Om te kunnen voorzien in de benodigde kennis en kunde, kiezen gemeenten voor de inzet van adviesbureaus, het uitbesteden van taken aan andere gemeenten (met name door kleine gemeenten) of het instellen van regionale samenwerkingsverbanden (Boogers e.a., 2008: 26-29). Bij de recente decentralisaties in het sociale domein hebben gemeenten de beleidsvoorbereiding en uitvoering van nieuwe taken bijna altijd belegd in regionale samenwerkingsverbanden (Boogers e.a., 2016: 9; Rob, 2015). Verder hebben decentralisaties de aanzet gegeven tot veel vrijwillige samenvoegingen van gemeenten. Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid als de 'decentralisatieparadox': als taken worden uitgevoerd op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal), leidt dat meestal snel weer tot schaalvergroting (regionalisering en herindeling; Allers, 2010).

3.5 Lokale democratie wordt niet meteen versterkt

Onderzoek laat zien dat decentralisaties, anders dan beoogd, niet meteen bijdragen aan een versterking van de lokale democratie. Zoals hierboven al is aangegeven (2.2 en 2.3) blijkt er onvoldoende gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheden om het gedecentraliseerde beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden. Een opvallend patroon bij alle decentralisaties is dat nieuwe taken de eerste jaren betrekkelijk beleidsarm worden uitgevoerd. Echte lokale keuzes worden dan nauwelijks gemaakt; gemeenten laten zich vooral leiden door modelverordeningen van de VNG of door departementale handleidingen en richtlijnen. Decentralisatie wordt zo voor gemeenten vooral een uitvoeringskwestie, het democratisch debat over hoe nieuwe taken het best kunnen worden uitgevoerd komt nauwelijks van de grond. Wat hieraan bijdraagt is dat het de gemeenteraad tijd en moeite kost om te achterhalen wat lokale keuzemogelijkheden zijn en hoe die moeten worden benut (Boogers e.a., 2018: 30-32). Dit wordt nog eens versterkt door het gegeven dat veel gedecentraliseerde taken – vooral die in het sociale domein – zijn uitbesteed aan regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenteraadsleden weinig rechtstreekse controle op of zeggenschap over hebben (Rob, 2016a).

Dat beeld geldt nog sterker voor inwoners: hun mogelijkheden om rechtstreeks invloed uit te oefenen op gedecentraliseerde taken is doorgaans beperkt, ondanks bepalingen die hierover in decentralisatiewetten (Verbeek e.a., 2018). Een voorbeeld is de verplichting een WMO-raad in te stellen bij de WMO 2008. Deze raden kennen een slechte vertegenwoordiging en worden door gemeenten meer gezien als een verplicht nummer. Zo klagen Wmo-raden bijvoorbeeld dat zij vaak te laat bij het beleidsproces worden betrokken, waardoor invloed op het te voeren beleid nauwelijks meer mogelijk is (zie Verbeek e.a., 2018: 29-32).

4

Schaalvergroting: regionalisering

4.1 Gemeenten kunnen niet zonder regionale samenwerking

Regionale samenwerking is een vast onderdeel van het bestuurlijke repertoire van gemeenten. Al eeuwenlang werken gemeenten samen als ze te weinig mogelijkheden hebben om een taak zelfstandig uit te voeren of als vraagstukken een bovenlokale aanpak vereisen (Reussing e.a., 2018). Door de toegenomen overheidsbemoediging en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven, heeft regionaal bestuur sinds 1950 een hoge vlucht genomen (Veldheer, 1994a). Meer taken moeten gezamenlijk worden uitgevoerd en meer vraagstukken vragen om een bovengemeentelijke aanpak. Vooral de laatste 20 jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo geregionaliseerd. Soms werd dat door de wetgever verplicht⁸, maar veel vaker kozen gemeenten daar zelf voor. Inmiddels nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld 16 regionale samenwerkingsverbanden, waarin ze met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken (zie Boogers e.a., 2016: 26, 29; Reussing e.a., 2018: 274-276). Andere inventarisaties komen zelfs met 27 regionale samenwerkingsverbanden per gemeente (Theissen e.a., 2017).⁹ Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. In 2005 werd nog 8 procent van de gemeentelijke budgetten door regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven, nu (2018) is dat gemiddeld meer dan 20 procent (Allers & De Greef, 2018). Wie de agenda's van wethouders en burgemeesters bestudeert, komt erachter dat zij een fors gedeelte van hun tijd aan regionale bestuurstafels doorbrengen. Belangrijke vraagstukken waar eerst lokaal over werd beslist (van ruimtelijke ordening tot welzijn; van zorg tot economische ontwikkeling), worden nu in toenemende mate door een veelheid aan regionale besturen aangepakt (Boogers, 2018: 4).

Gemeentelijke schaalvergroting leidt niet tot minder regionale samenwerking
Regionalisering is net als gemeentelijke herindeling een vorm van gemeentelijke schaalvergroting: gemeentelijke taken worden behartigd op de grotere schaal van een regionaal samenwerkingsverband. Hoewel intergemeentelijke samenwerking vaak gezien wordt als alternatief voor

⁸ Zie bijvoorbeeld de Wet op de Volksgezondheid (die verplichten tot de vorming van regionale GGD's), de Wet over de brandweerbijstand, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Veiligheidsregio's) en de Wet-VTH (Omgevingsdiensten of Regionale Uitvoeringsdiensten).

⁹ In deze inventarisatie zijn ook informele samenwerkingsverbanden meegerekend.

gemeentelijke herindeling, of omgekeerd,¹⁰ is er feitelijk geen verband tussen gemeentelijke schaal en de mate van regionale samenwerking. Grote gemeenten werken dus net zo veel en intensief met andere gemeenten samen als kleinere gemeenten (Boogers e.a., 2016: 26, 30). Herindeling en regionalisering zijn kortom in grote mate autonome – van elkaar onafhankelijke – schaalvergrotingsprocessen.

Er wordt vooral samengewerkt bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering

Regionale samenwerking dient verschillende doelen.

- Allereerst kunnen *strategische doelen* worden onderscheiden: het ontwikkelen van een gezamenlijk beleid op het gebied van huisvesting, ruimtelijke ordening of economische ontwikkeling die een regionaal bereik hebben.
- Daarnaast zijn er *tactische doelen*: het ontwikkelen van beleid door onderlinge afstemming en uitwisseling van kennis en ervaring.
- Tot slot zijn er *operationele doelen* die zich richten op kwaliteitsverbetering, kostenbesparingen en het verminderen van ambtelijke capaciteitsproblemen bij de bedrijfsvoering, uitvoering en dienstverlening.

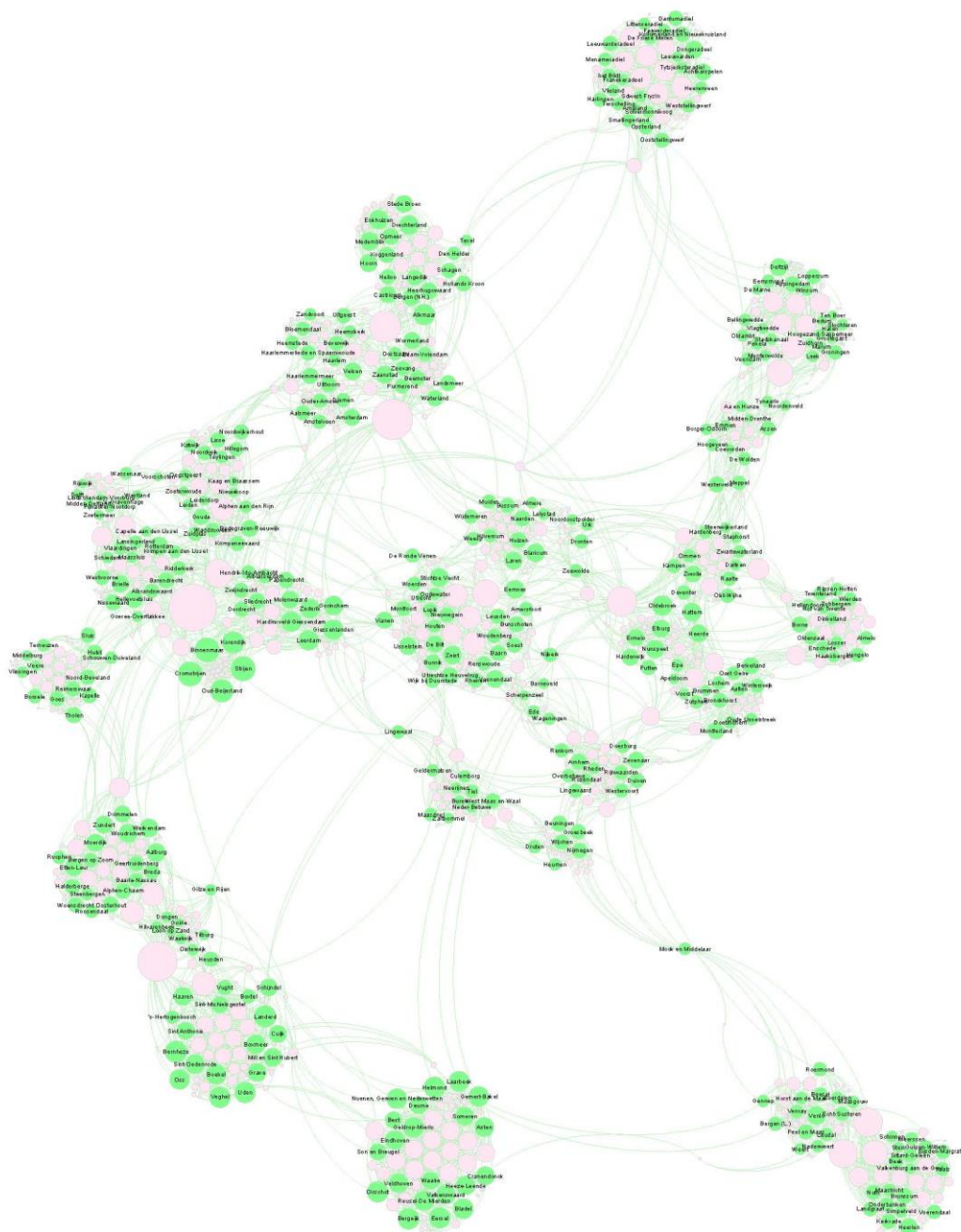
Regionale samenwerkingsverbanden blijken voor gemeenten vooral tactische en operationele doelen te dienen. Dat geldt in wat sterkere mate voor kleinere gemeenten. Strategische doelen zijn voor alle gemeenten iets minder van belang (Boogers e.a., 2016: 28-29). Gemeenten werken vooral samen op de terreinen ruimtelijke ordening en milieu, sociale zaken en werkgelegenheid, welzijn en zorg en bedrijfsvoering. De meeste regionale besturen beperken zich tot één beleidsterrein; de mate waarin samenwerkingsverbanden beleidsterreinen integreren is beperkt (Boogers e.a., 2016: 27, 32).

Bij regionale samenwerking wordt vooral gebruik gemaakt van de WGR

De overgrote meerderheid van alle regionale besturen kent – conform de wens van de wetgever – een publiekrechtelijke structuur. Dat wil zeggen dat de samenwerking gebaseerd is op de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Binnen de WGR kunnen globaal vier samenwerkingsvormen worden onderscheiden: de regeling zonder meer, de centrumgemeenteconstructie, het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie (zie Schaap & Van den Dool, 2015). Voor iedere bestuursvorm gelden andere bepalingen voor wat betreft taken, bevoegdheden, besluitvormingsstructuur en bestuurssamenstelling. In de praktijk hebben gemeenten te maken met meerdere van bovengenoemde samenwerkingsvormen. Bij overige samenwerkingsverbanden waar sprake is van privaatrechtelijke samenwerking, blijkt de stichting de meest voorkomende rechtsvorm te zijn.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' van kabinet Rutte-3: 'Een proces van herindeling is gewenst voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken' (Regeerakkoord, 2017: 7)

Figuur 2. Netwerk Nederlandse gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden (Boogers e.a., 2016)



Daarnaast wordt voor regionale samenwerking gebruik gemaakt van NV's, BV's, coöperaties en overlegplatforms. (Boogers e.a. 2016: 27; Theissen e.a., 2017: 5). Bij het gebruik van de privaatrechtelijke rechtsvorm is het wel zaak om de invloed van de raad bij het ontwerpen van de regeling goed te regelen (Van Poelje adviseerde dat al in 1931, zie Reussing e.a., 2018: 266).

Figuur 3. Samenwerkingsvormen binnen WGR

Globaal kunnen de volgende samenwerkingsvormen binnen de WGR worden onderscheiden:

Regeling zonder meer. Dit is de meest lichte vorm van samenwerking die een kader biedt voor onderlinge bestuursovereenkomsten voor beleidsafstemming en taakuitvoering. Er worden hier geen bevoegdheden overgedragen.

Centrumgemeenteconstructie. Hier wijzen de deelnemende gemeenten één gemeente (meestal de centrumstad in een regio) als centrumgemeente aan die namens hen bepaalde bevoegdheden uitoefent. Er worden geen bevoegdheden overgedragen; de deelnemende gemeenten machtigen (meestal: mandateren) de centrumgemeente om hun bevoegdheden uit te oefenen.

Openbaar lichaam. Dit is de meest vergaande en ook meest voorkomende vorm van regionale samenwerking. Gemeenten vormen hier gezamenlijk een publiekrechtelijke rechtspersoon met een eigen begroting en met de bevoegdheid voor eigen rekening rechtshandelingen te verrichten en eigen ambtenaren in dienst te nemen. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in ieder geval uit een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een Voorzitter. Als alleen colleges van B&W bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam kunnen alleen zij vertegenwoordigers afvaardigen naar het AB of DB, als ook raadsbevoegdheden zijn ondergebracht in het openbaar lichaam kunnen ook zij vertegenwoordigers naar het AB of DB afvaardigen. In de meeste gevallen worden overigens alleen collegebevoegdheden overgedragen.

Bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe mogelijkheid binnen de WGR is uitsluitend bedoeld voor ambtelijke samenwerking op het gebied van beleidsuitvoering en bedrijfsvoering. De bedrijfsvoeringsorganisatie kent net als het openbaar lichaam een rechtspersoonlijkheid en kan dus rechtshandelingen verrichten en personeel in dienst nemen. Maar – anders dan het openbaar lichaam - kent zij slechts één bestuur (een DB) en kan zij alleen in het leven geroepen worden door colleges van B&W.

Is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?

Regionaal bestuur wordt vaak aangeduid als 'verlengd lokaal bestuur'. Hiermee wordt bedoeld dat het een bestuur is van en voor gemeenten: zij bepalen hoe en met wie ze samenwerken en zij bepalen uiteindelijk ook het gevoerde beleid. In de praktijk is dat overigens niet altijd het geval of wordt dat niet als zodanig ervaren. In plaats van een 'verlengd lokaal bestuur' dat gemeenten extra mogelijkheden biedt, wordt het regionaal bestuur vaak ook gezien als een 'verlegd lokaal bestuur' waar gemeenten weinig meer over te zeggen hebben. Er wordt dan gewezen op de door de wetgever opgelegde samenwerkingsverbanden (vaak in decentralisatiewetten) of op de beperkte

mogelijkheden om het beleid van het regionaal bestuur te controleren en te beïnvloeden (Boogers, 2013: 38; Boogers, 2018: 4-6; NVvR, 2017b).

4.2 Gevolgen voor rollen en posities

Regionalisering heeft over het algemeen grote invloed gehad op de rollen en posities van raad, college en B&W. Regionalisering zorgt ervoor dat gemeenteambtenaren in dienst komen van het regiobestuur of in ambtelijke regiot teams gezamenlijk beleid voorbereiden of uitvoeren, waardoor wethouders hier minder rechtstreeks sturing aan kunnen geven. Regionalisering zorgt ervoor dat wethouders met hun collega's in de regio zitting nemen in regiobesturen (AB's of DB's) of overleggen aan regionale overlegtafels, waardoor zij minder in het gemeentehuis te vinden zijn. Regionalisering zorgt ervoor dat veel onderwerpen waarover gemeenteraadsleden eerst nog zelf konden beslissen, nu alleen indirect kunnen worden beïnvloed, wat het raadswerk veel complexer maakt. Op welke manier en in welke mate deze veranderingen zich hebben voltrokken, is in iedere gemeente weer anders. Algemene conclusies zijn dus lastig te trekken: veel hangt af van de omvang en intensiteit van regionale samenwerking.

Loyaliteitsconflicten voor wethouders en burgemeester

Regionalisering verandert de rollen van wethouders en burgemeester, niet alleen in het college van B&W maar ook ten opzichte van de gemeenteraad.

- Wethouders en burgemeesters brengen meer tijd door met hun ambtgenoten in de regio, waardoor ze wat minder tijd hebben voor contacten met collegeleden, raadsleden en hun ambtelijk adviseurs. Dat geldt vooral voor wethouders en burgemeesters uit de kleinere gemeenten (Boogers e.a., 2016: 37, 42).
- Behalve de verdeling van beschikbare tijd, zijn ook de loyaliteiten van collegeleden hier in het geding. Als aan regionale bestuurstafels een moeizaam compromis is bereikt, moeten wethouders of burgemeesters dat in hun colleges van B&W kunnen uitleggen en in hun gemeenteraden kunnen verdedigen, waarbij lokale belangen en gevoeligheden niet uit het oog mogen worden verloren.
- Regionaal besturen brengt zo loyaliteitsconflicten met zich mee: in de regio wordt verlangd dat het collegelid loyaal is aan het regionale onderhandelingsresultaat, terwijl men in de gemeenteraad verwacht dat het collegelid loyaal is aan lokale belangen. Naarmate lokale en regionale belangen meer uiteenlopen, is dat loyaliteitsconflict ook groter. Deze loyaliteitsconflicten vergroten de kwetsbaarheid van wethouders (zie ook: Bouwmans, 2018; Habets, 2017; Schouw e.a., 2018).

Wisselende betrokkenheid van raadsleden

De betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij regionale samenwerking is erg wisselend.

- Formeel, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), is de inbreng van gemeenteraadsleden vooral afhankelijk van de mate waarin ook gemeenteraadsbevoegdheden naar het regionale samenwerkingsverband zijn overgedragen. Omdat bij regionale samenwerkingsverbanden vooral collegebevoegdheden worden overgedragen, is regionale samenwerking daarom met name een zaak van B&W-leden. Formeel gezien staan gemeenteraadsleden dus in veel gevallen op grote afstand van regionale besluitvormingsprocessen.
- De rol van de gemeenteraad in regionale besluitvormingsprocessen is in de praktijk wat genuanceerder. Ook als er geen raadsbevoegdheden worden overgedragen worden raadsleden soms opgenomen in het AB van een regiobestuur.¹¹
- Het gaat hier echter maar om een zeer beperkt aantal raadsleden, een wat grotere groep is actief in regionale raadsleden-overleggen waarin raadsleden worden geïnformeerd of geconsulteerd over regionale aangelegenheden. Voor beide groepen raadsleden geldt overigens wel dat ze vaak ontevreden zijn over de effectiviteit van hun inbreng. Wat hierbij meespeelt, is dat er weinig informele contacten tussen raadsleden uit verschillende gemeenten zijn, ook die tussen partijgenoten. De mogelijkheden om regiobijeenkomsten gezamenlijk voor te bereiden zijn hierdoor beperkt (NVvR, 2017a).
- Tegenover deze kleine groep raadsleden (ruim een kwart) die actief is in regiobesturen of regionale overleggen staat een meerderheid die pas in de gemeenteraad wordt geconfronteerd met regionale voorstellen. Zij merken dat zij erg indirect (vooral via hun wethouders) en op hoofdlijnen op de hoogte worden gehouden van regionale besluitvormingsprocessen en de uitkomsten daarvan. Daarbij komt dat in de praktijk samenhangende taken (bijvoorbeeld de arbeidstoeleiding en de werkgelegenheidsbevordering) zijn ondergebracht bij verschillende samenwerkingsverbanden. Om beide redenen is het voor raadsleden lastig om hun sturende en controlerende rol, goed waar te maken (Rob, 2015). Integraal beleid en integrale belangenafwegingen komen zo gemakkelijk in de knel.
- De door regionalisering gegroeide complexiteit van de besluitvorming (gemeentelijke taken die zijn ondergebracht in uiteenlopende samenwerkingsverbanden) brengt tot slot een taakverzwaring met zich mee die een wat grotere tijdsinvestering van raadsleden vergt (NVvR, 2017a).

¹¹ In de regio Drechtsteden wordt het AB zelfs volledig gevormd door raadsleden van de aangesloten gemeenten.

4.3 Meer bestuurskracht en meer 'bestuurlijke drukte'

Hoewel regionale samenwerking geen meetbare effecten heeft op de kosten en kwaliteit van overheidsbeleid (Allers & De Greef, 2018), zijn er wel serieuze aanwijzingen dat het bijdraagt aan het vermogen van gemeenten om hun taken efficiënter uit te voeren en bovenlokale problemen effectiever aan te pakken.

- Recent onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten laat zien dat het voor gemeenten *duidelijk zichtbare resultaten* oplevert. Een grote meerderheid van de gemeenten geeft aan dat regionale samenwerking bijdraagt aan de aanpak en plaatselijke en regionale problemen en aan de kwaliteit van lokale en regionale voorzieningen (Boogers e.a., 2016: 38).
- Om deze samenwerkingsresultaten te kunnen bereiken, moeten wel *grote inspanningen* worden gepleegd. Gezamenlijke besluitvorming en afstemming brengen hoge bestuurskosten met zich mee, zoals veelvuldige en langdurige overleggen in een veel verschillende gremia. Een kleine meerderheid van de gemeenten ervaart hoge samenwerkingskosten en een grote mate van 'bestuurlijke drukte'.
- Opvallend is overigens dat de ervaren bestuurlijke drukte niet afhangt van het aantal samenwerkingspartners of samenwerkingsverbanden (Boogers e.a., 2016: 37, 43). Veel van de besluitvormings- en afstemmingskosten vinden namelijk hun achtergrond in het gegeven dat er sprake is van *verlengd lokaal bestuur*: voor de meeste regionale besluiten moet eerst afgestemd met de colleges van B&W en de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten (Boogers, 2018: 3-4).

4.4 Democratie: regionalisering verzwakt invloed raad en inwoners

De gevolgen van regionale samenwerking voor het functioneren van de lokale democratie, kunnen wisselend worden beoordeeld.

- Als het gaat om de mate waarin gemeenteraden in staat zijn om regionale samenwerkingsverbanden te sturen en te controleren, is het beeld gematigd positief: gemeenteraadsleden hebben enige *invloed*, al is deze invloed voor een belangrijk deel indirect. Onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten toont aan dat een overgrote meerderheid van de gemeenteraden via hun wethouders in staat is om de regionale besluitvorming effectief te beïnvloeden; een iets kleinere meerderheid van de gemeenteraden heeft ook rechtstreeks invloed op regionale besluitvormingsprocessen.
- Met de *verantwoording* van regiobesturen aan gemeenteraden is het wat minder goed gesteld. In iets meer dan de helft van de gevallen worden raadsleden voldoende geïnformeerd door het regiobestuur en

slagen zij erin het regiobestuur waar nodig ter verantwoording te roepen (Boogers e.a., 2016: 36-37).

- Enquêtes onder gemeenteraadsleden laten zien dat er toch behoorlijk veel *kritiek* (de raadsleden zijn in dit opzicht kritischer dan de griffiers) is op de democratische invloed van raadsleden in regionale samenwerkingsverbanden. Een kleine meerderheid van de gemeenteraadsleden is ontevreden over hun mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden. Ongeveer een even grote groep ziet de groei van regionale samenwerkingsverbanden (ze krijgen meer het karakter van 'verlegd' dan van 'verlengd' bestuur) als een gevaar voor de lokale democratie (Rob, 2015; NVvR, 2017b).
- Opvallend is overigens dat het gebruik van de WGR een positieve invloed heeft op het oordeel over de grip van raadsleden op regionale samenwerking. In vergelijking met privaatrechtelijke samenwerkingsvormen blijkt de WGR meer garanties te bieden voor democratische sturing, controle en verantwoording (Boogers e.a. 2016: 41).
- Als gelet wordt de mate waarin de *samenleving rechtstreeks zeggenschap* heeft in regionale besluitvormingsprocessen, is het beeld veel negatiever. Onderzoek laat zien dat inwoners, organisaties en instellingen niet of nauwelijks bij de regionale besluitvorming worden betrokken (Boogers e.a., 2016: 37). Ook voor hun gezamenlijke belangen in de regio is betrekkelijk weinig aandacht. Zoals eerder aangegeven is regionaal bestuur altijd verlengd lokaal bestuur: als het erop aankomt hebben gemeenten het laatste woord. Als gevolg hiervan worden regionale wensen en problemen vooral vanuit een lokaal perspectief bekeken. Aan regionale vergadertafels worden vooral gemeentelijke belangen tegen elkaar afgewogen, waardoor vraagstukken van inwoners op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, veiligheid en zorg niet de aandacht krijgen die ze verdienen (Boogers, 2018: 4-5).

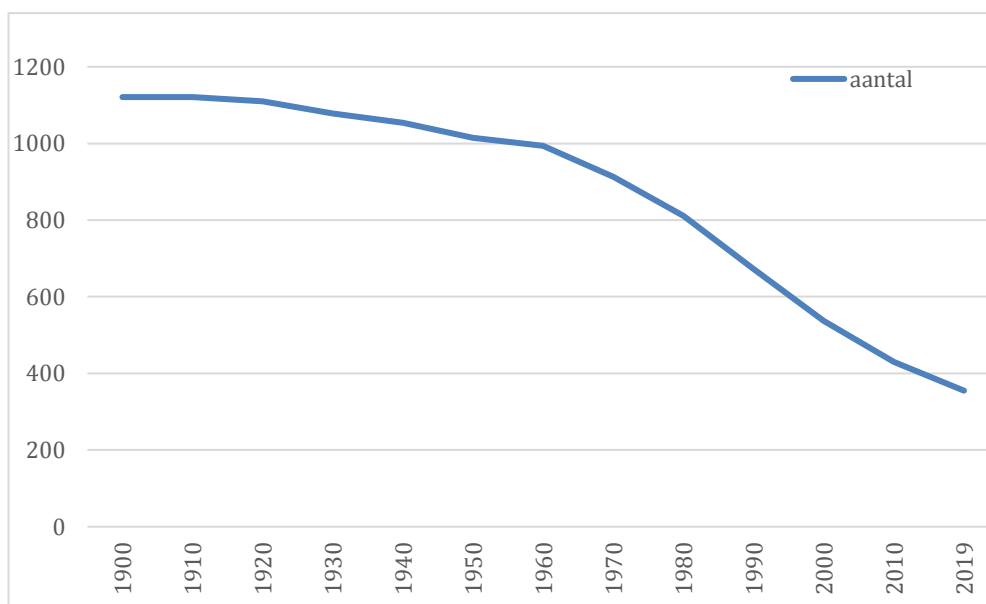
5

Schaalvergroting: gemeentelijke herindelingen

5.1 Gemeentelijke herindelingen

Er bestaat een sterk verband tussen taakverzwaring en schaalvergroting. Omdat taakverzwaring hogere eisen stelt aan de bestuurskracht van gemeenten, wordt met schaalvergroting gepoogd de bestuurskracht te versterken. Die schaalvergroting kan worden gerealiseerd via intergemeentelijke samenwerking (regiovorming) of via gemeentelijk herindeling.¹²

Figuur 4. Aantal gemeenten in Nederland



Gemeentelijke herindeling is een constante in het beleid van bestuurlijke reorganisatie. Dat blijkt uit de cijfers. Tot 1950 verloopt de daling geleidelijk: in 1900 waren er nog 1121 gemeenten, in 1930 nog 1078 en in 1950 nog 1015. Daarna gaat de daling snel: van 913 in 1970 naar 672 in 1990 en 355 in 2019 (zie tabel 1). Als de schaalvergroting van gemeenten zich met dit

¹² Gemeenten hebben daarnaast ook wel gekozen voor ambtelijke fusies, waarbij twee of meer gemeenten een gezamenlijke ambtelijke organisatie vormen. Het succes van deze ambtelijke fusies is beperkt gebleven. Veel gemeenten hebben hun ambtelijke fusie-organisaties inmiddels weer ontmanteld (bijvoorbeeld Ommen-Hardenberg; Blaricum-Eemnes-Laren; . Ook evaluatiestudies laten een overwegend kritisch beeld zien (Van der Werff e.a., 2018).

tempo voortzet, telt Nederland in 2051 nog maar één gemeente (Allers, 2018: 2).

Binnen het herindelingsbeleid zijn in de loop van de tijd wel veranderingen te constateren.

- Aanvankelijk (vanaf 1970) lag bij gemeentelijke herindeling de nadruk op de bestuurskracht van kleine gemeenten.
- Vanaf 1990 vindt (in samenhang met de discussie over centrumgemeenten) een verbreding plaats in herindelingsmotieven naar aspecten als het stedelijke en regionale voorzieningenniveau en stedenbouwkundige ontwikkelingen.
- In dit decennium (vanaf 2010) treedt door de grootschalige decentralisatie van taken in het sociaal domein het bestuurskrachtmotief (van alle gemeenten) weer op de voorgrond.

Ook zijn er steeds weer veranderingen in het politiek-bestuurlijke landschap rond herindeling. Werd tijdens de Paarse kabinetten (1994-2002) nog ingezet op grootschalige herindeling en op een versterking van centrumgemeenten via herindeling, sinds de kabinetten Balkenende (2002-2010) werden er geen herindelingen door BZK afgedwongen, al leidde dat nauwelijks tot een daling van het aantal nieuwe samenvoegingen (zie Boogers e.a., 2010: 8-9). In de vorige kabinetsperiode stond herindeling weer volop op de bestuurlijke agenda, al moest minister Plasterk het minimumaantal van 100.000 inwoners later nuanceren.

5.2 Gevolgen voor rollen en posities

Uit herindelingsonderzoeken blijkt dat er naast de tijdelijke fusie-effecten ook meer duurzame schaaffecten zijn voor de structuur en het functioneren van een gemeentebestuur.

Grotere werkbelasting wethouders en burgemeester

Er is sprake van een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen door de vergroting van het aantal wethouderszetels en een grotere omvang van de aanstelling van wethouders (professionalisering via fulltime wethouders). Er is ook een grotere werkbelasting voor de wethouder en de voltijdse wethouders geven vaker een betaalde nevenfunctie op. Op langere termijn geeft een gemeentelijke herindeling wethouders een belangrijker rol ten opzichte van de burgemeester. Ook Toonen en anderen (1998: 38) zien modernisering als een belangrijk thema in de herindelingsdiscussie. De professionalisering van de werkwijze in ambtelijke organisaties leidt tot een cultuurverandering die (naast risico's op intriges) kansen tot verandering en verbetering biedt voor het management. Ze verwijzen daarbij naar de studie van Boogers en Tops (1997) over herindeling als proces van culturele modernisering.

Gemeenteraad: meer werkdruk en betere debatten, maar soms ook 'politiek dorpisme'

Er is geen toename van het aantal raadscommissies, maar die krijgen wel een grotere rol (Berghuis e.a. 1995). De grootste verandering voor de raad is de toename van de werkdruk voor de raadsleden (Beerepoot e.a., 2009: 128-130). Dit kan gedeeltelijk een tijdelijk fusie-effect zijn, maar de toegenomen werkdruk is wel een blijvend punt van zorg voor het rekruteren van (nieuwe) raadsleden. In het algemeen zijn de meeste betrokkenen positief over de kwaliteit van het raadsdebat in fusiegemeenten en over de controle die de raad uitoefent over het bestuur. Naast de toename van de werkdruk is een vaak genoemd minpunt dat er 'dorpisme' optreedt in de raad in de zin dat raadsleden zich vaker oriënteren op de belangen en sentimenten vanuit de voormalige gemeenten dan vanuit het algemene belang van de gemeente als geheel.

5.3 Bestuurskracht: meer ambtelijke capaciteit en meer hogere organisatorische complexiteit

Een groot aantal onderzoeken naar de gevolgen van herindelingen voor de bestuurskracht van gemeenten, laat een wisselend beeld zien:

- Het Groningse herindelingsonderzoek (zie Berghuis e.a., 1995) toont aan dat de kwaliteit van de beleidsprestaties drie jaar na de herindeling nog weinig bemoedigend zijn, maar de auteurs geven aan dat het hierbij ook kan gaan om tijdelijke fusie-effecten. De reorganisatiekosten van de herindeling staan het behalen van doelmatigheids- en doeltreffendheids-voordelen op korte termijn dus in de weg.
- Het onderzoek van Toonen e.a. (1998) naar herindelingen laat zien dat op langere termijn de positieve effecten van herindeling de negatieve effecten overheersen. Deze positieve effecten betreffen vooral de kwaliteit van het functioneren van het ambtelijke deel van de organisatie en in mindere mate de politieke en bestuurlijke componenten. In financieel opzicht verandert er wat betreft de lokale lastendruk weinig voor de burgers van heringedeelde gemeenten (zie ook Reussing, 2012: 60).
- In het algemeen worden meer ambtelijke capaciteit, grotere mogelijkheden om bedrijfseconomische schaalvoordelen te behalen en meer invloed in de interbestuurlijke overleggen als positieve gevolgen van herindeling voor de bestuurskracht genoemd. Negatieve gevolgen zijn een grotere bestuurlijke complexiteit en hogere organisatiekosten.

- Bedrijfseconomische schaalvoordelen van herindeling zijn nooit aangetoond (Allers & Geertsema, 2014), er kan alleen een daling van de bestuurskosten per inwoner worden vastgesteld.¹³
- Het onderzoek in de provincie Zuid-Holland (zie Beerepoot e.a., 2009: 156-158) levert een genuanceerd beeld op. In drie fusiegemeenten zijn de informanten opvallend positief over de resultaten die gemeentelijke herindeling hun gemeente heeft gebracht. Het gaat om drie middelgrote gemeenten met een fusie van beperkte zwaarte. In de vier andere gemeenten (met een bovengemiddelde grootte) zijn ze veel minder positief over de resultaten. Het algemene beeld is dus dat kleinschalige herindelingen aanmerkelijk betere resultaten (gelet op het saldo van de verschillende positieve en negatieve effecten) opleveren dan grootschalige herindelingen (zie ook Reussing, 2012: 64).

5.4 Democratie: dalende verkiezingsopkomst, meer democratische vernieuwingen

Een negatief gevolg van herindeling vanuit democratisch perspectief is de grotere afstand tussen kiezer en gekozene, ook door de hogere kiesdeler en door de dalende verkiezingsopkomst. Hier tegenover staat dat heringedeelde gemeenten vaak meer moeite doen om inwoners bij lokale besluitvormingsprocessen te betrekken.

- Grotere gemeenten kennen een *lager opkomstpercentage* bij de raadsverkiezingen dan kleinere gemeenten. Dit suggereert dat herindelingen, die leiden tot een grotere omvang van een gemeente, nadelig zijn voor het opkomstpercentage. Gemeentelijke herindelingen blijken een langdurig (ongeveer 30 jaar) negatief effect te hebben op de verkiezingsopkomst, vooral in gemeenten die sterk in omvang groeien (CPB, 2014).
- Negatieve gevolgen van herindeling voor de democratie worden dus vooral veroorzaakt door de grotere omvang van gemeenten. Dat blijkt ook uit negatieve schaaffecten voor de *participatie binnen politieke partijen*. De omvang van de gemeente heeft een negatief effect op het percentage *leden* dat actief is binnen een lokale partijafdeling (Reussing, 1989 en 2012: 57).
- Een positief effect van gemeentelijke herindeling is dat grotere gemeenten bij verkiezingen meer *keuzemogelijkheden* bieden, dat er meer ruimte is voor afwijkende opvattingen en dat er meer aandacht is voor bestuurlijke en *democratische vernieuwingen*. Om de negatieve gevolgen van herindeling op te heffen, investeren heringedeelde extra in het versterken van de relatie tussen inwoners

¹³ Ook uit Australisch onderzoek (Aulich e.a., 2014) blijkt dat de voordelen van gemeentelijke herindeling meer liggen op het gebied van de 'economies of scope' (synergie) en een grotere strategische capaciteit dan op het gebied van de 'economies of scale' (schaalvoordelen).

en bestuurders, onder meer via participatie op wijk- en dorpsniveau (Toonen e.a., 1998: 110-113; Boogers, 2013: 29).

- Positieve effecten van herindelingen voor de democratie worden ook geconstateerd voor de kenmerken van het bestuurlijke systeem die bevorderlijk zijn voor het niveau van politieke participatie: *openbaarheid, voorlichting, inspraak en toegankelijkheid* (Denters e.a., 1990: 263-265).
- Uit herindelingsonderzoek blijkt dat positieve effecten richting burgers en bedrijfsleven vooral liggen in de professionaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, de mate van interactiviteit van de besluitvorming, de aantrekkelijkheid van de gemeente als partner voor het bedrijfsleven en de zakelijkheid in het contact tussen de burgers en de gemeente (Beerepoot e.a., 2009: 116).
- Een analyse van inwoner-enquêtes naar de tevredenheid met het gemeentebestuur, laat zien dat inwoners vlak na een herindeling opvallend positief oordelen over de mate waarin het gemeentebestuur hen serieus neemt en aandacht heeft voor de problemen van dorpen en wijken. Dit lijkt erop te duiden dat gemeenten kort na een herindeling extra inspanningen plegen om de meerwaarde van de fusie aan inwoners te bewijzen en eventuele negatieve verwachtingen hierover te logenstraffen (Boogers, 2013: 29).

LITERATUURLIJST

Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers & A.F.A. Korsten, 'Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau', *Bestuurswetenschappen*, 2012/2, p. 13-33.

Allers, M.A., 'Het dogma van decentralisatie', *Binnenlands Bestuur*, 2010/11, p. 13-14.

Allers, M.A. & J.B. Geertsema, 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten', *ESB*, 2014/4688, p. 406-409.

Allers, M.A. & J.A. de Greef, 'Intermunicipal cooperation, public spending and service levels', *Local Government Studies*, 2018-1, p. 127-150.

Allers, M.A., 'Red de gemeente!', *Platform O*, 15 oktober 2018, <https://platformoverheid.nl/gemeentelijke-herindeling/>

Aulich, C., G. Sansom & P. McKinlay, 'A fresh look at municipal consolidation in Australia', *Local Government Studies*, 2014/1, p. 1-20.

Beerepoot, R., M.J. Fraanje & M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn: 2009 (tweede druk).

Berg, J.T.J. van den & G. Boogaard, 'De gemeenteraad in Nederland. Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 41-78.

Berghuis, J.M., M. Herweijer & W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Deventer, 1995.

Bleijenberg, C., M.N.C. Aarts & R.J. Renes, 'Waarderen of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen', *Bestuurswetenschappen*, 2018/2, p. 5-24.

Boogers, M.J.G.J.A. & P.W. Tops, *Het mirakel van Landgraaf. Gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces, Landgraaf: 1997.*

Boogers, M.J.G.J.A. & P.W. Tops, 'Herindeling als 'mobilisation of bias'. Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling', *Beleidswetenschap*, 1999/1, p. 90-101.

Boogers, M.J.G.J.A. & L. Schaap, 'Bestuurskracht. Wat moeten we ermee?', *Bestuurskunde*, 2007/2, p. 5-14.

Boogers, M.J.G.J.A., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburgse school voor politiek en bestuur, Den Haag: 2008.

Boogers, M.J.G.J.A., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van de plaatselijke politiek*, Den Haag: 2010.

Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters & G.H. Reussing, 'Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap', *Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 6-28.

Boogers, M.J.G.J.A. & J.J.C. van Ostaaijen, 'Lokale kiezers. Lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', *Bestuurswetenschappen*, 2011/6, p. 35-54.

Boogers, M.J.G.J.A., 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', *Bestuurswetenschappen*, 2013/4, p. 19-40.

Boogers, M.J.G.J.A., 'Strategie, structuur en samenleving. Drie dimensies van regionale uitvoeringskracht', *Bestuurswetenschappen*, 2014/2, p. 13-31.

Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Enschede: 2016.

Boogers, M.J.G.J.A., 'Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio', *Bestuurswetenschappen*, 2017/3, p. 3-4.

Boogers, M.J.G.J.A., R. de Jong & G. Voerman, 'Politieke partijen. Van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 151-171.

Boogers, M.J.G.J.A., *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn, essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de digitale tentoonstelling over Regionaal Bestuur*. Enschede: 2018

Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel, *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Den Haag: 2007.

Bovenkamp, H.M. van de & J.P. Vollaard., 'De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, 2017/1, p. 5-22.

Bouwman, H., 'Recordaantal wethouders in 2017 naar andere baan', *Binnenlands Bestuur*, 2018-1, p 17.

Broekhuizen, G.R. & A.M.B. Michels, 'Non-participatie in de doe-democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2017/2, p. 22-38.

BZK, *Herziening organieke wetgeving en experimenten*, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 19 februari 2018.

BZK, *Lokale opgaven vragen om versterkte lokale democratie*, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 5 juli 2018.

Cachet, A., N. Karsten & L. Schaap, 'Van 'sterk merk' naar 'krachtig bestuur'? De toekomst van het burgemeesterschap verkend', *Bestuurswetenschappen*, 2010/6, p. 3-27.

CBS, *Nieuwsbrief voor gemeenten*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Heerlen: mei 2017.

Cohen, M.J., *De vierde D*, oratie Universiteit Leiden, Leiden: 2015 (ook opgenomen in het themanummer 'Dichtbij, Dialoog & Democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2015/2, p. 9-23).

Cohen, M.J. & M. Holla, 'Gemeenteraden en de burgemeester', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 225-240.

Cohen, M.J., 'Hoeder van integriteit', *Bestuurswetenschappen*, 2018/2, p. 3-4.

CPB, *Decentralisaties in het sociaal domein*, Centraal Planbureau, Den Haag: 2013.

CPB, *Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*, Centraal Planbureau, Den Haag: 2014.

Dahl, R.A. & E.R. Tufte, *Size and democracy*, Stanford: 1974.

Dekker, P. & J.M. den Ridder, 'Lokale politieke participatie. Wie doet wat en wie wil wat?', *Bestuurswetenschappen*, 2017/3, p. 11-27.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong & J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag: 1990.

Denters, S.A.H., 'Het succes van falend beleid. Het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid', *Bestuurswetenschappen*, 1996/6, p. 439-455.

Denters, S.A.H., 'A dirty job that needs to be done!' De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers, *Bestuurswetenschappen*, 2012/3, p. 14-34.

Denters, S.A.H., M. Goldsmith, A. Ladner, P.E. Mouritzen & L.E. Rose, *Size and local democracy*, Cheltenham: 2014.

Denters, S.A.H., 'Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 37-54.

Denters, S.A.H. & M.J.G.J.A. Boogers, 'Lokale democratie doorgelicht. Inleiding', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 18-26.

Denters, S.A.H., P.J. Klok & A. Kranenburg, 'Greep op het ongrijpbare. Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 25-44.

Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels & C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, beleidsrapport, Leiden/Amsterdam: 1987.

Doeschot, R.G.P., A.F. Boskma, M. Herweijer & M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking*, Deventer: 1987.

Elzinga, D.J. & R. van de Schreur, 'De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie', D.J. Elzinga (ed.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: 1995, p. 18-58.

Engels, J.W.M., 'Tien jaar dualisering. Naar een volwassen lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2012/5, p. 21-31.

Ferret, J., J.M. Schulz, M.J.W. van Twist & M.A. van der Steen 'Herwaardering van herindeling. Een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel', *Bestuurswetenschappen*, 2014/1, p. 58-69.

Fleurke, F., 'Effecten van decentralisatie. Stand van zaken', *Bestuurswetenschappen*, 1995/2, p. 101-137,

Fleurke, F., J.R. Hulst & P.J. de Vries, *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*, Den Haag: 1997.

Fraanje, M.J. & M. Herweijer, 'Innoveren in samenwerking. Een alternatief voor herindeling?', *Bestuurswetenschappen*, 2013/5, p. 58-76.

Friele, R.D. e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: 2018.

Groenleer, M., E. Stam, P. Tordoir, M. Verba, C. Broekman, *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling: onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Tilburg: 2018

Habets, P., *Wethouders, waarachtige (ver)leiders. Dertien persoonlijke verhalen over het wethouderschap*, Utrecht: 2017

Hendriks, F. e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Den Haag: 2015.

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

Hoeven, M.J.A. van der, *Voortgangsrapportage gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*, Den Haag: 2004.

Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP, Den Haag: 2014.

Houwelingen, P. van, 'Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2015/1, p. 47-65.

Karsten, N, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg: 2014.

Karsten, N., L. Schaap & F. Hendriks, 'Krachtig en kwetsbaar. De Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt', *Bestuurswetenschappen*, 2014/3, p. 48-67.

Keuzenkamp, S. (ed.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: 2009.

Karsten, N. & M.J.G.J.A. Boogers, 'Parlementair burgemeesterschap: de veranderde relatie tussen burgemeester en gemeenteraad', E.R. Muller, J. de Vries (eds.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: 2014, p. 133-144.

Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: 2007.

Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: 2010.

Lunsing, J.R. & M. Herweijer, 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 5-16.

Meer, T.W.G. van der & H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij, Lokaal Kiezers Onderzoek 2016*, Den Haag: 2016.

Messing, F., 'Het economische leven in Nederland 1945-1980', J.C. Boogman e.a. (ed.), *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen*, Houten: 1988, p. 517-561.

Michels, A.M.B., 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 191-205.

Minderaa, J.T., 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914', J.C. Boogman e.a. (ed.), *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen*, Houten: 1988, p. 301-347.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland*, Den Haag, 2013.

Muller, E.R., 'Burgemeester en veiligheid. Bestuurlijke evenwichtskunst', E.R. Muller & J. de Vries (eds.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: 2014, p. 193-222.

Munneke, S., 'De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties', H. Bosselaar & G. Vonk (ed.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*, Den Haag: 2013, p. 75-86.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), *Raad in verbinding in de regio. Raadsledenonderzoek over de verbinding tussen raadsleden in de regio en hun gemeenteraad*, Den Haag: 2017a.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), *Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*, Den Haag: 2017b.

Ostaaijen, J.J.C. van, N. Karsten & P.W. Tops, 'De aanstellingswijze gewogen. Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 5-24.

Pestman, P. , 'Naar een betere benutting van de beleidsvrijheid door decentrale overheden', *Bestuurswetenschappen*, 2007/1, p. 63-73.

Peters, K., V.P. van Stipdonk & P.G. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag: 2014.

Peters, K. & V.P. van Stipdonk, 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 27-49.

Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: 2016.

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, Den Haag: 2016.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag: 2010.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: 2015.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: 2016a.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Niet alleen een ambt, ook een ambacht. De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag: 2016b.

Reussing, G.H., 'Participatie binnen politieke partijen op lokaal niveau', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1988*, Groningen: 1989, p. 131-152.

Reussing, G.H., *Evaluatie van bestuurlijke schaalverandering. Een inventarisatie en meta-evaluatie van evaluatieonderzoeken naar bestuurlijke reorganisaties*, Groningen: 1990.

Reussing, G.H., 'Het herindelingsonderzoek. Een continuïng story', *Bestuurswetenschappen*, 1996/6, p. 425-438.

Reussing, G.H., 'Gemeentelijke herindeling. Een rode draad door het werk van Michiel Herweijer', A.T. Marseille & H.B. Winter (eds.), *In wetenschap voor de praktijk*, liber amicorum voor Michiel Herweijer, Nijmegen: 2012, p. 57-65.

Reussing, G.H., 'Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur. Ervaringen van de vorige generatie', *Bestuurswetenschappen*, 2013/5-6, p. 39-44.

Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers & S.A.H. Denters, 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 257-278.

Reussing, G.H., 'De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen. Jos van der Grinten als bondgenoot van Gerrit van Poelje', *Bestuurswetenschappen*, 2018/1, p. 64-87 (2018a).

Reussing, G.H., 'De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen. Adriaan Buriks en het democratisch gemeentebeheer', *Bestuurswetenschappen*, 2018/3, p. 24-47 (2018b).

Rogier, L.J.J. & C.J. Roon, 'Taken en bevoegdheden', E.R. Muller & J. de Vries (eds.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: 2014, p. 67-94.

Schaap, L., H.H.F.M. Daemen & A.B. Ringeling, 'Mayors in seven European countries. Part I: selection procedures and statutory position', *Local Government Studies*, 2009/1, p. 95-108.

Schaap, L., 'Schaaldenken is schraaldenken', *Bestuurskunde*, 2011/4, p. 47-55.

Schaap, L. & L. van den Dool, *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*, Den Bosch: 2015.

Schouw, A.G., P.W. Tops & S. Zouridis, *Stijlenboek voor bestuurders. Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*, Den Haag: 2018.

SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2016*, samenvatting, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: 2017.

Theissen, F. M. Noordink & J. Westerbeek, *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*, Amsterdam: 2017.

Toonen, T.A.J., M.J.E.M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen: 1998.

Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Enschede: 1993.

Traag, J.M.E., 'Democratie en regionale samenwerking. Een mission impossible?', *Bestuurswetenschappen*, 2011/2, p. 25-45.

Turkenburg, M., *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)*, SCP, Den Haag: 2003.

Twist, M.J.W. van, M.S. Schulz, J. Ferket, J. Scherpenisse & M.A van der Steen, *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*, NSOB, Den Haag: 2013.

Veldheer, V., *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokaal bestuur in de periode 1851-1985*, Rijswijk: 1994a.

Veldheer, V., 'De wethouder. Van assessor tot politicus', P.W. Tops, A.F.A. Korsten & C.A.T. Schalken (eds.), *De wethouder. Positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag: 1994b, p. 25-35.

Verbeek, K., K.J. van de Werfhorst, L. Salomé, T. Busweiler, A. Britt, S. van Klaveren & M.J.G.J.A. Boogers, *Beleidsparticipatie in de Wmo 2015. Een kwalitatief onderzoek naar ervaringen in de lokale praktijk*, BMC Advies, in opdracht van het SCP, Amersfoort: 2018.

Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Den Haag: 2017.

Voerman, G. & M.J.G.J.A. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014. Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard*, Groningen/ Enschede: 2014.

Voermans, W.J.M., M.J. Cohen & G. Boogaard, *Onderzoek naar de mogelijkheden voor experimenteerbepalingen in Rotterdamse en Amsterdamse regelgeving*, onderzoeksrapport, Leiden: juni 2015.

Vollaard, J.P. & H.M. van de Bovenkamp, 'Gemeenteraden en maatschappelijke vertegenwoordigers', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 279-296.

Werff, H. van der, P. van Veller, W. Saes, A. van Heerwaarden & M. Bolkestein, *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?. De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*, Utrecht: 2018.