

Onderzoek naar weerstand bij het gemeentelijk herindelingsproces van Horst aan de Maas en Peel en Maas



Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: mevr. dr. M.L. van Genugten
F.A.R.P. Peters (s4659570)
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen - Bestuurskunde
Masterthesis
Datum: 21 oktober 2019
Stageorganisatie: provincie Limburg
Stagebegeleider: dhr. R.M.C. Luyten

Woord vooraf

Voor u ligt mijn masterthesis, waarmee ik hoop mijn masteropleiding Bestuurskunde af te ronden. De afgelopen jaren waren niet altijd even makkelijk, maar ontzettend leerzaam en gedurende deze periode heb ik veel ervaring opgedaan. Een tijd waarin ik naast mijn werk aan de masterthesis ook de eerste stappen in mijn carrière in het openbaar bestuur heb gezet.

In het kader van deze masterthesis heb ik een onderzoek uitgevoerd voor de provincie Limburg over de weerstand die ontstaat bij een gemeentelijke herindeling. Ik hoop, door middel van mijn bevindingen en aanbevelingen, een positieve bijdrage te leveren aan toekomstige herindelingen. Graag wil ik de personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan mijn masterthesis.

Allereerst wil ik mijn begeleider dr. Marieke van Genugten danken voor de prettige begeleiding in het gehele thesistrject. Op de momenten dat ik er zelf even niet uit kwam heeft zij mij op een prettige wijze de goede richting ingestuurd en dat heeft mij enorm geholpen.

Remy Luyten wil ik graag bedanken voor de fijne manier van begeleiding. Niet alleen heeft hij mij met een kritische en open blik geholpen gedurende het onderzoek, maar ook heb ik op persoonlijk vlak veel van hem kunnen leren.

Daarnaast wil ik ook Ger Koopmans, gedeputeerde voor de provincie Limburg, bedanken voor de mogelijkheid die hij mij heeft geboden om mijn masterthesis te schrijven voor en de stage bij de provincie Limburg.

Niet in de laatste plaats wil ik graag iedereen bedanken die ik heb mogen interviewen en danken voor de inzichten en ervaringen die ze met mij gedeeld hebben.

Rest mij niets meer dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van mijn thesis.

Funs Peters
Wessem, 21 oktober 2019

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	3
Inhoudsopgave.....	4
1. Inleiding.....	6
1.1. Probleemstelling.....	8
1.2. Onderzoeksopzet.....	9
1.3. Relevantie onderzoek.....	10
1.4. Leeswijzer.....	12
2. Theoretisch kader.....	13
2.1. Wat voor probleemtype is een herindeling?.....	13
2.2. Type besluitvorming bij een herindeling.....	15
2.2.1. Besluitvormingsmodellen.....	15
2.2.2. Fasenmodel.....	16
2.2.3. De drie fasen in het herindelingsproces.....	17
2.3. Drijvende krachten achter een herindeling.....	19
2.4. Weerstand.....	21
2.4.1. Definitie van weerstand.....	22
2.4.2. Uitingvormen van weerstand.....	23
2.4.3. Omgaan met weerstand.....	24
2.5. Analyse kader voor de weerstand in een herindelingsproces.....	26
3. Methodologisch kader.....	28
3.1. Onderzoeksstrategie.....	28
3.2. Casusselectie.....	28
3.3. Operationalisering.....	30
3.4. Bronnen en methoden.....	35
3.5. Data-analyse.....	36
3.6. Kwaliteit van het onderzoek.....	36
3.6.1. Betrouwbaarheid.....	36
3.6.2. Validiteit.....	37
4. Resultaten en analyse.....	39
4.1. Drijvende krachten.....	39
4.1.1. Horst aan de Maas.....	40
4.1.2. Peel en Maas.....	40
4.1.3. Samenvattende paragraaf drijvende krachten.....	41

4.2.	Fasen van het herindelingsproces.....	41
4.2.1.	Horst aan de Maas.....	42
4.2.2.	Peel en Maas.....	44
4.2.3.	Samenvattende paragraaf fasen van het herindelingsproces.....	45
4.3.	Weerstand bij een gemeentelijke herindeling.....	45
4.3.1.	Horst aan de Maas.....	46
4.3.2.	Peel aan de Maas.....	48
4.3.3.	Samenvattende paragraaf weerstand bij een gemeentelijke herindeling.....	50
5.	Conclusies, reflectie en aanbevelingen.....	52
5.1.	Conclusie.....	52
5.1.1.	Beantwoording van de deelvragen.....	52
5.1.2.	Beantwoording van de hoofdvraag.....	54
5.2.	Reflectie.....	55
5.3.	Aanbevelingen.....	56
5.3.1.	Rol van een provincie.....	56
5.3.2.	Nadenken en onderzoek doen aan de voorkant.....	57
5.3.3.	Visie en doel achter een herindeling.....	58
5.3.4.	Learning.....	58
	Literatuurlijst.....	59
	Bijlagen.....	65
	Bijlage A.....	65
	Bijlage B.....	66
	Bijlage C.....	68

1. Inleiding

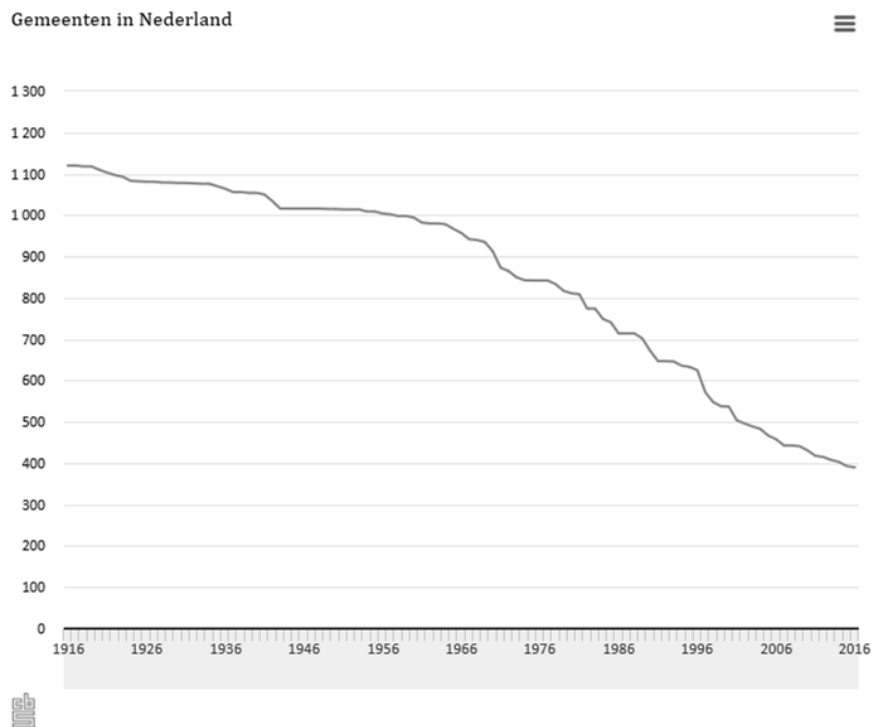
Door over een herindeling te spreken, springen mensen direct op de spreekwoordelijke barricades. Herindelen heeft vaak een negatieve bijklank en er wordt ook wel over het H-woord gesproken, dat als een donkere wolk boven een gemeente hangt. De herindeling van gemeenten is geen losstaand Nederlands fenomeen. Het komt ook internationaal voor; dat geldt voor landen in Europa, maar ook in rest van de wereld. Tabel 1 geeft de procentuele afname weer van het aantal gemeenten in enkele Europese landen van 1950 tot 2006 door herindelingen.

In de afgelopen vijftig jaar is het aantal gemeenten in Europese landen over het algemeen afgenomen. Als we dit bekijken voor de Nederlandse situatie over de afgelopen honderd jaar zien we dat het aantal gemeenten is afgenomen van 1120 gemeenten in 1916 tot 390 gemeenten in 2016 (CBS, 2016). Dit is een incrementeel proces en is vergelijkbaar met andere West-Europese landen (Broekema, Steen & Wayenberg, 2016). In onderstaande tabel 1 is de afname van het aantal gemeenten in een grafiek weergegeven. Hebben de meeste gemeenten in 1950 nog minder dan 5.000 inwoners, tegenwoordig hebben gemeenten gemiddeld 43.000 inwoners (Schaap, 2015, p.168; CBS, 2017).

Land	Aantal gemeenten in 1950	Aantal gemeenten in 2007	Percentage
België	2.669	589	- 78%
Denemarken	1.391	98	- 93%
Duitsland	24.156	12.340	- 49%
Finland	547	416	- 24%
Frankrijk	38.000	36.783	- 3%
Griekenland	5.959	1.033	- 83%
Italië	7.781	8.101	+ 4%
Luxenburg	126	116	- 8%
Nederland	1.015	443	- 56%
Noorwegen	744	431	- 42%
Portugal	303	308	+ 2%
Spanje	9.214	8.111	- 12%
Verenigd Koninkrijk	2.061	433	- 87%
Zweden	2.281	290	- 79%

Tabel 1: procentuele afname van het aantal gemeenten in Europese landen tussen 1950 en 2007 (De Ceuninck et al., 2010).

Het uitgangspunt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is dat een gemeentelijke herindeling vrijwillig en/of van onderop moet plaatsvinden (ministerie van BZK, 2014). Het herindelingsproces is vastgelegd in de Wet algemene regels herindelingen (Wet arhi) en wordt getoetst op basis van het beleidskader gemeentelijke herindeling (ministerie van BZK, 2013). De discussie over de ideale schaal van een herindeling wordt door het Rijk levend gehouden en er is blijvende druk op gemeenten om hierover na te denken. Een voorbeeld hiervan is het regeerakkoord *Bruggen slaan* uit 2012 (Ferket, Schulz, van Twist & van der Steen, 2014). Daarnaast denken gemeenten hier zelf ook over na. Dit komt doordat ze worden geconfronteerd met een of meerdere problemen of ze krijgen nieuwe taken opgelegd (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers & Valcke, 2010).



Figuur 1: Overzicht van het aantal gemeenten in Nederland van 1916 tot 2016 (CBS, 2016).

Gemeentelijke herindelingen blijven een actueel onderwerp, zo ook voor de provincie Limburg. Gedurende dit onderzoek hebben er in deze provincie verschillende onderzoeken naar mogelijke herindelingen plaatsgevonden en zijn gemeentelijke herindelingsprocessen opgestart. De herindeling van de gemeente Onderbanken, Nuth en Schinnen en de herindeling van de gemeenten Heerlen en Landgraaf. De basis voor deze ontwikkeling vormt de uitnodiging van de gemeente Onderbanken die op 16 juli 2015 de buurgemeenten uitnodigde om na te denken over een mogelijke fusiegemeente. Dit initiatief is ontstaan vanuit de gedachte dat de opgaven van het lokaal bestuur door onder andere de decentralisaties de laatste jaren zijn gewijzigd. Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen (ministerie van BZK, z.j. a). Het voornemen van de gemeente Onderbanken om te fuseren heeft een nieuwe stroom van herindelingsontwikkelingen in het bestuurlijke landschap van Zuid-Limburg in gang gezet (Provincie Limburg, 2016, pp.3-4).

Door de weerstand die de provincie Limburg momenteel ervaart bij gemeentelijke herindelingen is de vraag ontstaan naar meer kennis hieromtrent. Dit komt mede omdat de provincie Limburg de regie heeft genomen in het uiteindelijk gestrande herindelingsproces van Heerlen-Landgraaf (GS van Limburg, 2017). De provincie wil met de verkregen inzichten beter kunnen omgaan met de weerstand bij de huidige, maar ook toekomstige herindelingsplannen.

Bij een herindeling ontstaat in meer of mindere mate weerstand. Deze weerstand is ook in de provincie Limburg terug te zien. In lopende herindelingsonderzoeken en/of herindelingsprocessen die recentelijk hebben plaatsgevonden in Zuid-Limburg. Weerstand is het verzet of tegenstand tegen een voorgenomen verandering. Er ontstaat weerstand, omdat een verandering zoals een herindeling afbreuk doet aan stabiliteit en zekerheid (Nadler, 1988, p.90). Tijdens veranderingen zijn er twee krachten te onderscheiden: de drijfkrachten en de weerstand (Lewin, 1951). De weerstand tegen een gemeentelijke herindeling is terug te voeren op bepaalde onzekerheden die voortkomen uit een herindeling. In dit onderzoek staat centraal hoe in het verleden met succes is omgegaan met weerstand tegen een gemeentelijke herindeling en wat hiervan geleerd kan worden voor de toekomst. Hiervoor worden twee geslaagde gemeentelijke herindelingen vergeleken, waar aanvankelijk ook weerstand tegen bestond. Het gaat om de gemeentelijke herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas uit 2010.

Daarvoor is het noodzakelijk om te weten op welk moment de weerstand tegen een herindeling zich voordoet. Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) delen het herindelingsproces op in drie fasen: de aanloopfase, de besluitvormingsfase en tot slot de implementatiefase. Het is daarbij onontbeerlijk om te weten bij welke relevante actoren in een herindelingsproces deze weerstand zich voordoet. In de literatuur worden verschillende actoren genoemd die van invloed zijn op een herindelingsproces. Door beide aan elkaar te koppelen is het mogelijk om op het juiste moment te investeren in het wegnemen van de weerstand tegen een herindeling en de onzekerheid die ontstaat deels of geheel weg te nemen. Voldoende draagvlak voor een herindeling is van belang om van een succesvolle herindeling te kunnen spreken. Om voldoende draagvlak te kunnen krijgen voor een herindeling is het van belang weerstand tegen een herindeling weg te nemen of te verminderen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit als een van de elementen in het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* aan bod komt (ministerie van BZK, 2013). Doel van dat beleidskader is juist herindelingen voorspoediger te laten verlopen. Zowel het lokale, regionale als maatschappelijke draagvlak voor een herindeling moet voldoende zijn.

1.1. Probleemstelling

De weerstand bij een gemeentelijke herindeling staat centraal in dit onderzoek. Om hier meer kennis over te krijgen zijn de volgende doelstelling, vraagstelling en de bijbehorende deelvragen opgesteld.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *Inzicht verkrijgen in de weerstand van actoren tijdens de verschillende fasen van een gemeentelijke herindeling en de omgang daarmee, teneinde oplossingen aan te dragen voor de weerstand in huidige en toekomstige gemeentelijke herindelingen.*

De hoofdvraag waar een antwoord op gezocht wordt in dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *Op welke wijze is in het herindelingsproces van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas omgegaan met de weerstand die vanwege verschillende redenen, onder verschillende actoren en in verschillende fasen ontstond?*

Met behulp van onderstaande deelvragen wordt de basis gelegd om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren (Van Thiel, 2007, p.28). De deelvragen zijn opgesteld op basis van de hoofdvraag.

1. Wat is weerstand?
2. Hoe verloopt een herindelingsproces (fasen)?
3. Door wie, waarom en wanneer wordt er weerstand geboden tegen een gemeentelijke herindeling (actoren)?
4. Hoe kan met weerstand worden omgegaan?
5. Door wie, waarom en wanneer is weerstand geboden tegen de gemeentelijke herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas?
6. Op welke manier is omgegaan met weerstand bij de gemeentelijke herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas?

1.2. Onderzoekopzet

Om een antwoord te krijgen op de hoofd- en deelvragen die in de voorgaande paragraaf zijn gesteld, wordt in deze paragraaf de opzet van dit onderzoek verder toegelicht. Dit onderzoek naar de invloed van weerstand op een gemeentelijk herindelingsproces is kwalitatief opgezet met een uitvoerig literatuuronderzoek, een documentenanalyse en door interviews te houden (Bleijenbergh, 2015). Om de zes geformuleerde deelvragen in dit onderzoek te beantwoorden wordt per deelvraag hieronder beschreven welke bronnen en dataverzamelmethode(n) zijn gebruikt. Op deze manier wordt inzichtelijk op welke manier het antwoord op de betreffende deelvragen is gevonden.

Door zowel theorie als empirie mee te nemen in het onderzoek kan meer inzicht verkregen worden in de omgang met weerstand. Beide dienen als leidraad voor de huidige en toekomstige herindelingen en als aanvulling op de bestaande theorieën en literatuur. Met het literatuuronderzoek wordt een antwoord gezocht op de eerste en vierde deelvraag, wat weerstand nu in feite is, welke effecten weerstand heeft op een herindelingsproces en op welke manier kan er mee worden omgegaan.

Het antwoord op de tweede deelvraag wordt ook op basis van een literatuuronderzoek geformuleerd. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen het herindelingsproces zoals door het ministerie van BZK (2014) en Beerepoot et al. (2009) worden weergegeven. Door beide wordt een onderscheid gemaakt in de drie fasen van een herindelingsproces. Deze twee indelingen van het herindelingsproces worden met elkaar vergeleken. Ook wordt hierbij een koppeling gemaakt met de modellen van het besluitvormingsproces die door Teisman (2000) zijn uitgewerkt, om op deze manier het complexe herindelingsproces beter te kunnen analyseren.

Met behulp van een stakeholderanalyse is een antwoord gezocht op de derde deelvraag. Op deze manier is het eenvoudiger om de weerstand tegen de voorgenomen gemeentelijke herindeling te plaatsen in de tijd en bij de actoren. Beerepoot et al. (2009) benoemen: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, de gemeentesecretaris of ambtenaren, de gemeenteraad, het college van B en W, de provincie, het ministerie van BZK en de Tweede en Eerste Kamer als actoren in een herindelingsproces.

In het onderzoek van Van Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse en van der Steen (2013) wordt gesteld: “De meeste van de onderzochte herindelingsprocessen beginnen moeizaam, om na verloop van tijd soepeler en minder beladen te worden”. Is weerstand met andere woorden iets wat zich voornamelijk aan het begin van een herindelingsproces voordoet? Dit kan een mogelijk antwoord zijn op de vijfde deelvraag, maar dit wordt op basis van interviews met betrokken actoren verder onderzocht.

Met behulp van een vergelijkende casestudy worden de herindelingsprocessen van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas uit 2010 onderzocht. Om het antwoord op de zesde deelvraag te vinden is zowel gebruik gemaakt van de informatie uit documentenanalyse als interviews. Wat is er gedaan met de weerstand in deze herindelingsprocessen om uiteindelijk achteraf als een succesvolle herindeling beoordeeld te worden? Uit het vooronderzoek is gebleken dat bij beide herindelingsprocessen weerstand is geweest. Beide worden echter achteraf gezien als voorbeeld van een succesvolle herindeling. Tot slot is het mogelijk om op basis van de antwoorden die zijn gevonden op de deelvragen een antwoord te formuleren op de hoofdvraag.

1.3. Relevantie onderzoek

De provincie heeft een rol in de gemeentelijke herindeling, vastgelegd in de Wet arhi. Hierin wordt onder andere provincies de mogelijkheid geboden om zelf de regie over een herindelingsproces op zich te nemen, artikel 8 van de Wet arhi. Dit heeft de provincie Limburg ook recentelijk gedaan bij de gemeentelijke herindeling van Heerlen en Landgraaf. In dit herindelingsproces is er veel weerstand vanuit de gemeente Landgraaf. Er is echter bij de provincie Limburg te weinig inzicht en kennis over weerstand en de mogelijkheden om hiermee om te gaan of waar deze weerstand vandaan komt. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het een oplossing tracht te vinden voor een actueel probleem en van invloed is op de samenleving. In een document opgesteld door het ministerie van BZK (ministerie van BZK, 2008), waarin het handvatten wil bieden voor een gemeentelijke herindeling wordt ook geen aandacht besteed aan hoe dient te worden omgegaan met weerstand.

Dit onderzoek wil uiteindelijk aanbevelingen doen door lessen te trekken uit het verleden en een literatuurstudie om met de weerstand in huidige en toekomstige herindelingsprocessen om te gaan. Het is niet alleen noodzakelijk te weten op welk moment weerstand wordt geboden, maar ook door wie weerstand wordt geboden. Door in elke fase de rol van de verschillende actoren te onderzoeken kan een beter beeld gevormd worden van de invloed van weerstand in het herindelingsproces waar en bij wie deze zich bevindt. Door weerstand te verminderen, komt er meer draagvlak voor de herindeling. Dit draagvlak is een van de essentiële toetsingscriteria die in het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* staat (ministerie van BZK, 2013).

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is de toevoeging van nieuwe kennis en inzichten over gemeentelijke herindelingsprocessen. De afgelopen jaren is veelvuldig onderzoek gedaan naar de effecten van een gemeentelijke herindeling, zoals onder andere de financiële lasten en baten ervan (Steiner & Kaiser, 2017; Nakazawa, 2013; Allers & Geertsema, 2016; Ncube & Monnakgotla, 2016). Dat de aandacht in onderzoeken uitgegaan is naar de resultaten van een herindeling (Fox & Gurley, 2006), is te verklaren vanuit het New Public Management dat vanaf de jaren tachtig centraal komt te staan.

Hierin staan onder andere doelmatigheid en doeltreffendheid centraal (Hood, 1991). Anders gezegd wordt er naar de uitkomsten van het proces gekeken om te bepalen of het al dan niet succesvol is. Heeft het bijvoorbeeld een kostenbesparing opgeleverd.

Minder aandacht is besteed aan het herindelingsproces zelf en is er nog minimale aandacht uitgegaan naar het verloop van het herindelingsproces (Boogers, Mentink & Ruizendaal, 2014). Van invloed op het herindelingsproces is de weerstand die een gemeentelijke herindeling teweegbrengt. Zowel Derksen (1988, p.35) als Fraanje, Herweijer, Beerepoot, van Assenbergh, Brouwer en Heins (2008, p.17) geven aan dat er vaak weerstand is tegen een gemeentelijke herindeling.

Een herindelingsproces kent soms een moeizaam verloop en het succes ervan is niet altijd zeker. Zo concludeert Schaap (2015, p.173) dat de resultaten die beoogd worden met een gemeentelijke herindeling vaak uitblijven en dat ze ook op een andere manier bereikt hadden kunnen worden. Het gemeentelijk herindelingsproces verloopt vaak moeizaam, omdat veel gemeentelijke herindelingen tijdens het proces te maken hebben met weerstand. Een argument dat vaak wordt aangehaald tegen een herindeling is dat de afstand tussen burger en overheid groter wordt (Schaap, 2015, p.171).

Ook in de internationale wetenschappelijke literatuur wordt aandacht besteed aan gemeentelijke herindelingen en de weerstand die ze kunnen oproepen. Dat is echter vaak maar een klein deelaspect in de onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen. Zo benoemen Askim, Klausen, Vabo en Bjurstrøm (2016) vier factoren die een gemeentelijke herindeling onhaalbaar en/of onwenselijk maken. De aan- of afwezigheid van deze factoren kunnen redenen zijn waarom er weerstand ontstaat tegen een herindeling. Deze *filtering factors* zijn: het politieke systeem, bescherming van lokaal zelfbestuur, de grootte van de gemeente en de vraag of er in het verleden ook al gemeentelijke herindelingen zijn geweest. Een kanttekening die de auteurs zelf maken is dat er naast deze vier factoren ook andere mogelijke factoren zijn die de weerstand tegen een gemeentelijke herindeling bepalen.

Onderzoek dat wat dieper ingaat op weerstand richt zich op de uitkomst van weerstand op een herindelingsproces (Steiner, Kaiser & Eythórsson, 2016). Hierbij worden vijf *patterns of conflict* genoemd: centraal-lokaal, rijk-arm, groot-klein, links-rechts en technocratie-politiek. Baldersheim en Rose (2010, p.251) concluderen daarnaast dat de mate waarin een actor weerstand biedt tegen een herindeling afhankelijk is van wat de herindeling betekent voor zijn eigen positie. Wanneer drie gemeentes fuseren, wordt maar één persoon burgemeester van de nieuwe fusiegemeente. Broekema et al. (2016) gaan tot slot dieper in op de verschillen tussen herindelingsprocessen, om van daaruit te kunnen verklaren waarom ze wel of niet slagen.

Dit onderzoek gaat verder dan de eerdere onderzoeken waarin de weerstand tegen een gemeentelijke herindeling aan bod komt. Dit onderzoek onderscheidt zich van deze door dieper in te gaan op weerstand zelf. De hierboven beschreven onderzoeken geven een algemeen beeld van het belang van weerstand op een herindelingsproces. Ze benoemen welke factoren en de momenten waarop deze de weerstand versterken of verminderen. Daarom wordt in dit onderzoek meer ingezoomd op de vragen wanneer in het herindelingsproces en door welke actor weerstand wordt geboden tegen de voorgenomen herindeling. Op deze manier kan gericht op de weerstand geanticipeerd worden op basis van praktische en theoretische kennis over de omgang met weerstand en het effect ervan op de herindelingsuitkomst.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de theoretische basis van deze thesis gelegd door middel van wetenschappelijke literatuur. Daarbij komen de fasen van een herindelingsproces, de betrokken actoren en de weerstand aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het methodologisch kader uiteengezet. Hierin worden de opzet van dit onderzoek, methoden, werkwijzen en de gemaakte keuzes daarvoor verantwoord. In hoofdstuk vier worden de resultaten van het onderzoek beschreven en worden deze geanalyseerd. Tot slot komen in hoofdstuk vijf de conclusies en aanbevelingen aan bod die op basis van dit onderzoek worden gedaan. Daarbij worden ook kanttekeningen bij dit onderzoek geplaatst en de mogelijkheden voor een vervolgonderzoek besproken. De aanbevelingen gaan in op de lessen die getrokken kunnen worden op basis van de gemeentelijke herindelingen van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas uit 2010 voor de toekomst.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt de basis gelegd vanuit de wetenschappelijke literatuur voor dit onderzoek. Het onderzoek is in 2018 opgezet en uitgevoerd, waardoor het mogelijk is dat recentere gegevens en onderzoeken niet hierin zijn meegenomen. Een gemeentelijke herindeling is een verandering waarbij zowel voor- als tegenstanders zijn. Lewin (1951) stelt met zijn *force field analysis* dat zolang de krachten voor of tegen een verandering in evenwicht zijn, de status quo behouden blijft. Hieraan verandert pas iets wanneer de ene kracht groter wordt dan de andere. In de eerste paragraaf wordt ingegaan hoe we weerstand tegen een herindeling moeten typeren. In dit onderzoek is ervoor gekozen om een herindeling te benoemen als een beleidscontroverse waarbij verschillende normen en waarden botsen of als een ongestructureerd probleem. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf het besluitvormingsproces van een herindeling in kaart gebracht. Daarbij wordt ook gekeken welk besluitvormingsmodel het beste bij een gemeentelijk herindelingsproces aansluit en welke actoren belangrijk zijn in de fasen van het herindelingsproces. In de derde paragraaf wordt dieper ingegaan op de zaken waardoor een gemeente zich genoodzaakt ziet om voor een gemeentelijke herindeling te kiezen, de drijvende krachten. Vervolgens wordt in de vierde paragraaf uiteengezet waarom bepaalde actoren tegen een gemeentelijke herindeling zijn. In de paragraaf wordt ook dieper ingegaan op de definitie van weerstand. Daarnaast komen de uitingsvormen van weerstand en de omgang met weerstand aan bod. In de vijfde paragraaf wordt tot slot het analysekader dat tijdens het onderzoek gebruikt wordt, uitgelegd.

2.1. *Wat voor probleemtype is een herindeling?*

In dit onderzoek wordt de weerstand tegen een herindeling gezien als de uiting van een beleidscontroverse of een ongestructureerd probleem. Centraal bij beide staan de onderliggende waarden.

Bij een beleidscontroverse formuleren de verschillende betrokkenen een eigen beleidsframe waar de verschillende belangen en normen en waarden met elkaar kunnen botsen. Deze frames laten zien hoe de actoren de werkelijkheid zien, waarom de herindeling wel of niet de juiste oplossing is (Korsten, n.b.). Bij een gemeentelijke herindeling kan het bijvoorbeeld gaan om de volgende frames: voor of tegen een herindeling met gemeente X en/of Y, voor of tegen een gemeentelijke samenwerking en voor of tegen zelfstandigheid. In dat frame bepalen de actoren welke feiten en/of argumenten geldig zijn, om op deze manier het eigen standpunt te onderbouwen. Dit kan ook een wetenschappelijke onderbouwing zijn op basis van onderzoeken, zoals het voorbeeld over de afstand tussen de burger en de politiek laat zien dat deze groter wordt (Schaap, 2015, p.171) of dat deze juist kleiner wordt (Steiner & Kaiser, 2017, p.264). Dat er twee waarheden zijn maakt het lastig om uiteindelijk te bepalen wie er nu gelijk heeft in het debat.

Het lastige is dat een probleem vaak niet duidelijk in kaart wordt gebracht of dat men niet doordringt tot het daadwerkelijke probleem. Een goede interpretatie van een probleem is de basis voor een juiste aanpak ervan. Zo kan een herindeling gezien worden als een oplossing om de bestuurskracht te verbeteren of juist om kosten te besparen. Door een *bias* komt het volgens Hisschemöller en Hoppe (1995) soms voor dat burgers of bepaalde belangen en waarden niet meenemen. Door deze *bias* van een probleem ontstaan beleidscontroverses. De uiting van een beleidscontroversie bij een herindeling is de weerstand ertegen. Een ander mogelijk gevaar daarbij is dat de betekenisgeving aan beleidscontroverses minder inhoudelijk wordt naarmate de strijd hoger oploopt (Verhoeven, 2009, p.82).

Daarnaast kan een gemeentelijke herindeling ook gezien worden als een ongestructureerd probleem zoals Hisschemöller en Hoppe (1995) dat definiëren, omdat er zowel onzekerheid is over de kennis en er geen overeenstemming bestaat over de onderliggende waarden en normen. Nu is de vraag hoe om te gaan met een beleidscontroversie? Hisschemöller en Hoppe (1995) stellen dat het belangrijk is om de volgende twee zaken te doen: ten eerste moeten de burgers betrokken worden bij het probleem en moeten hun kennis en ervaring serieus genomen worden en als tweede moeten de verschillende waarden en normen serieus genomen worden. Hieraan zijn wel enkele voorwaarden verbonden:

- De bereidheid van actoren om de discussie over standpunten, visies en waarden aan te gaan. Nadler (1988) geeft ook aan dat het belangrijk is om een verandering die noodzakelijk is en de keuze ervoor goed te motiveren.
- De bereidheid om het probleem te willen oplossen door politieke en/of maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.
- Focus op het probleem.

Op basis hiervan kan het probleem en daarmee ook de oplossing anders geframed worden. Het bovenstaande proces wordt ook wel *learning* of *leereffecten* genoemd. Voorwaarden voor *learning* zijn: het is een politiek conflict dat leidt tot een politiek besluit, de publieke participatie is hoog, alle betrokken actoren zijn gelijk en de wetenschappelijke kennis staat niet boven andere kennis of ervaring. Een definitief besluit wordt pas genomen wanneer de leereffecten hebben geleid tot nieuwe inzichten over het probleem en oplossingen voor dat probleem. Het probleem wordt als het ware gestructureerd en het juiste probleem gekozen. Dit leidt echter niet altijd tot een oplossing, omdat daarvoor, zoals Korsten (n.b.) aangeeft, er de wil moet zijn om consensus te bereiken. Het is belangrijk om het gekozen probleem daarom niet gelijk overboord te gooien, maar het te behouden. De meerwaarde ervan is dat standpunten, visies en inzichten worden uitgewisseld.

Bij de botsingen van de verschillende frames schuilen er twee gevaren (Korsten, n.b.). Het eerste is dat de eindeloze discussie over de frames leidt tot stroperige en vertraagde besluitvorming. Daarnaast is het mogelijk, wanneer geen consensus bereikt kan worden, dat zich radicale veranderingen voordoen. Een nieuw college van B en W of de regering draaien dan eerder genomen besluiten en wetten terug. Het zittend college van B en W of de regering zijn tegen herindelingen, maar de voorgaande zijn juist voor, of omgekeerd.

2.2. Type besluitvorming bij een herindeling

Een gemeentelijke herindeling is een besluit dat genomen wordt en bekrachtigd wordt door middel van een wet. Het is daarom zinvol dat het besluitvormingsproces inzichtelijker wordt gemaakt door het schematisch voor te stellen. Daarmee kan de weerstand die ontstaat in het proces duidelijk in de tijd afgebakend worden om onderzoek mogelijk te maken. Door Teisman (2000) worden drie modellen onderscheiden om het besluitvormingsproces weer te geven: het *fasenmodel*, het *rondenmodel* en het *garbage can model*. Hieronder worden de drie modellen uiteengezet. Vervolgens wordt een model gekozen waar het herindelingsproces het beste bij aansluit. Daarnaast worden ook de drie fasen van het herindelingsproces zoals het ministerie van BZK (2014) en Beerepoot et al. (2009) het voorstellen met elkaar vergeleken om vervolgens een keuze te maken wat betreft de vraag welk model het best geëigend is voor dit onderzoek.

2.2.1. Besluitvormingsmodellen

Het eerste model, ook wel het fasenmodel genoemd, is een van de meest gebruikte modellen om het beleidsvormingsproces voor te stellen. De basis voor het drie fasenmodel is gelegd door Mintzberg, Raisinghani en Theoret (1976). Het model bestaat uit opeenvolgende fasen en heeft minimaal de volgende drie fasen: beleidsformulering, besluitvorming en implementatie (Teisman, 2000). Kenmerkend is dat elke fase zijn eigen kenmerken en betrokken actoren kent. Nadeel van dit model is dat niet altijd deze volgorde van fasen gevolgd wordt en dat het niet altijd aansluit bij de werkelijkheid. De scheidslijn van de fasen zijn in werkelijkheid niet altijd even hard en lopen vaak geleidelijk in elkaar over.

Het tweede model dat door Teisman (2000) wordt besproken is het *garbage can model*. Het model is voor het eerst uitgewerkt door Cohen, Marsh en Olsen (1972) en later ook door Kingdon (1984). In dit model zijn er drie los van elkaar bestaande stromen: de stroom van de problemen, de stroom van de oplossingen en de stroom van de beslisser of het keuzemoment. De besluitvorming vindt plaats wanneer deze drie stromen samenkomen, ook wel het *policy window* of *window of opportunity* genoemd (Kingdon, 1984). De Baas (1995, pp.219-220) geeft aan dat het eerder toeval is dat de stromen samen komen en daarom worden beslissingen niet genomen, maar gebeuren ze in feite.

Tot slot wordt door Teisman (2000) een derde en laatste model voorgesteld. In het rondemodell wordt ervan uitgegaan dat het besluitvormingsproces bestaat uit verschillende opeenvolgende rondes. In deze rondes worden telkens één of meerdere problemen gedefinieerd en daarbij worden oplossingen gezocht. In elke ronde heeft één actor de leiding. De genomen beslissingen zijn een volgende stap in het beleidsproces. Teisman ziet het als een spel tussen verschillende actoren, de praktijk is echter anders dan de theorie, zo stelt De Baas (1995, pp.295-296).

Samenvattend zijn er overeenkomsten en verschillen te ontwaren tussen de drie modellen. Het grote verschil tussen het rondemodell- en fasenmodel ten opzichte van het *garbage can model* is, dat de laatste van toevalligheden uitgaat en bij de eerste twee een grotere actieve sturing mogelijk is. De overeenkomsten tussen het fasen- en rondemodell is dat beide van fasen en/of rondes uitgaan gedurende het proces. In beide modellen verschilt de samenstelling van actoren in de fasen en rondes van elkaar.

Het verschil tussen het fasenmodel en het rondemodell is dat bij het rondemodell de grenzen harder zijn. In elke ronde wordt de besluitvorming afgesloten. In het fasenmodel lopen de fasen veel geleidelijker in elkaar over en dragen alle fasen bij aan de besluitvorming. Daarnaast kan het zo zijn dat de fasen in een andere volgorde voorkomen. Een laatste verschil is dat in het rondemodell steeds voor afgebakende problemen een oplossing wordt gezocht. Het fasenmodel pakt een probleem aan en doorloopt daarmee alle fasen.

2.2.2. Fasenmodel

De drie modellen zijn niet een-op-een te projecteren op het herindelingsproces. Het fasenmodel komt als meest geëigende model naar voren, omdat het herindelingsproces opeenvolgende stappen moet doorlopen. Deze stappen of fasen zijn niet los van elkaar te zien en volgen elkaar logisch op. Het proces is tevens als een fasenmodel wettelijk verankerd zoals in het *Handboek gemeentelijke herindeling* wordt weergegeven (ministerie van BZK, 2014). Het *garbage can model* daarentegen gaat te veel uit van toevalligheden (Cohen, Marsh & Olsen, 1972). In een herindelingsproces worden juist bewuste en doelgerichte stappen gezet. Het moment zelf dat een herindelingsproces als optie naar voren komt kan wel gezien worden als een *window of opportunity*.

Het herindelingsproces sluit ook minder goed aan bij het rondemodell, omdat niet na elke ronde het hele proces een andere kant opgestuurd kan worden. In een herindelingsproces zit een zekere padafhankelijkheid (Pierson, 2000; Howlett, Ramesh & Perl, 2009). Er zijn echter ook enkele elementen die wel terug te voeren zijn op het rondemodell. Wat overeenkomt met het rondemodell is dat elke fase wordt afgesloten of begint met een genomen besluit (Beerepoot et al., 2009). Daarnaast is het volgens Teisman (2000) in het rondemodell mogelijk dat verschillende actoren in een ronde de leiding nemen. In het gemeentelijk herindelingsproces is dat alleen mogelijk bij het initiatief nemen om tot een herindeling over te gaan. Dit kan door de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten of de minister van BZK. Dit is echter aan regels gebonden zoals het hele herindelingsproces in de Wet arhi vervat is (ministerie van BZK, z.j. b). De keuze voor het fasenmodel hangt ook samen met het uiteindelijke doel van dit onderzoek en wordt hieronder verder toegelicht. Door zowel Beerepoot et al. (2009) als in het *Handboek gemeentelijke herindeling* (ministerie van BZK, 2014) wordt het herindelingsproces als een fasenmodel voorgesteld. Het meest geëigende fasenmodel om de weerstand van actoren in een gemeentelijk herindelingsproces te beoordelen is het model zoals dat is voorgesteld door Beerepoot et al. (2009). Dit model heeft enkele voordelen ten opzichte van het model zoals het ministerie van BZK voorstelt. Elke fase begint of eindigt met een genomen besluit. Op deze manier is de weerstand van actoren duidelijk tot een bepaalde tijd in het proces terug te voeren.

Het model van het ministerie van BZK (2014) legt daarnaast veel nadruk op de verschillende stappen die tijdens het hele proces genomen moeten worden, maar die in feite niet relevant zijn voor het beoordelen van de weerstand. Tot slot kan in de realisatiefase het hele proces en de effecten die het heeft veroorzaakt, geëvalueerd worden. Het is dus mogelijk om met de betrokken actoren terug te kijken op het verloop van het herindelingsproces, zoals ook door de NSOB wordt gedaan in haar rapport (Van Twist et al., 2013).

In tabel 2 staat een overzicht van het fasenmodel voorgesteld door Teisman (2000), ministerie van BZK (2014) en Beerepoot et al. (2009). Dit overzicht toegevoegd om te laten zien dat eenzelfde proces op drie manieren ingedeeld kan worden. In de toepassing van het fasenmodel verschillen Beerepoot et al. (2009) en het ministerie van BZK (2014) niet alleen in de naamgeving van de fasen, maar ook in de duur van de fasen. De grens tussen de fasen wordt leggen ze beide op een ander moment.

Teisman (2000)	Beerepoot et al. (2009)	ministerie van BZK (2014)
Beleidsformuleringsfase	Aanloophase	Vorbereidingsfase
Besluitvormingsfase	Besluitvormingsfase	Wetgevingsfase
Implementatiefase	Implementatiefase	Overgangsfase

Tabel 2: Overzicht van de fasen voorgesteld door verschillende auteurs.

2.2.3. De drie fasen in het herindelingsproces

In dit onderzoek wordt met behulp van het fasenmodel van Beerepoot et al. (2009) onderzoek gedaan naar de weerstand bij actoren in de verschillende fasen van de herindeling. Onderstaand worden allereerst de verschillende fasen besproken.

Fase 1: aanloop

De aanloophase begint wanneer één van de actoren een probleem of een nieuwe taak constateert voor de gemeente (Beerepoot et al., 2009). De noodzaak van een gemeentelijke herindeling kan vanuit verschillende factoren verklaard worden, zoals hierboven al is aangegeven. Vooraleer een gemeente overgaat tot een herindeling wordt hieraan voorafgaand onderzoek naar gedaan. Opvallend zijn de conclusies die Beerepoot et al. (2009) trekken dat in de aanloophase de probleemaspecten die de basis vormen voor een gemeentelijke herindeling vaak niet volledig of grondig onderzocht worden. Daarnaast wordt niet altijd rekening gehouden met de voorkeur van de burgers.

Het belangrijkste in deze fase is om te bekijken welke actor het probleem of de nieuwe taak koppelt aan een herindelingsproces. Het kan hierbij gaan om de volgende actoren: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, de gemeentesecretaris (ambtenaren), gemeenteraad, college van B en W en de provincie. Het kan per herindeling verschillen wie het initiatief neemt in de aanloop om tot een herindeling te komen.

In deze fase staan de eigen en soms ook persoonlijke belangen nog voorop en nog in mindere mate de belangen van de nieuwe gemeente. Met name in deze eerste en de tweede fase is de meeste weerstand te verwachten, omdat dan nog geen definitief besluit is genomen over de herindeling en veel zaken nog niet vast staan (Beerepoot et al, 2009). Actoren zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, gemeenteraad, provincie en het college van B en W proberen dan het proces te beïnvloeden.

Daarnaast is het belangrijk om te bekijken hoe de andere actoren reageren op uitgevoerde onderzoeken met betrekking tot de herindeling. Het is in deze fase mede hierdoor nog mogelijk direct de eigen belangen te verdedigen en het proces te sturen. In de volgende fasen is het proces meer verankerd in wet- en regelgeving, zodat alleen van indirecte invloed sprake kan zijn. Daarvoor is het belangrijk om te weten of de betrokken actoren dezelfde problemen benoemen. De aanloophase eindigt wanneer duidelijk is welke gemeenten gaan fuseren en waarom zij samengaan.

Fase 2: besluitvorming

In de Wet arhi is geregeld dat zowel de gemeenteraden, Gedeputeerde Staten als de minister van BZK een procedure kunnen opstarten om tot een advies betreffende een gemeentelijke herindeling te komen. In feite zijn er drie sporen die leiden tot een herindelingsadvies dat naar de minister van BZK wordt gezonden. Afhankelijk van het gekozen spoor is één van de drie actoren leidend in deze fase om tot een herindelingsadvies te komen. Dit bepaalt in grote mate het proces en de belangen die meespelen. Is een gemeenteraad leidend, dan kan het proces veel soepeler verlopen dan wanneer de provincie of de minister van BZK een herindeling min of meer oplegt. Het kan dus zijn dat de eigen belangen van een gemeente voorop blijven staan, maar ook dat meer en meer de belangen van de nieuwe gemeente leidend zijn voor de betrokken actoren. De gemaakte afspraken hieromtrent kunnen meer duidelijkheid per herindeling verschaffen.

In deze fase is de invloed van de andere actoren beperkter in vergelijking met de aanloopfase. De ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning in het proces. Ze leveren documenten en gegevens aan ten behoeve van de herindeling. De invloed van andere actoren is ook beperkt, de uitkomst ligt vaak al vast. Zo worden burgers wel geïnformeerd, bevroegd naar hun voorkeur en kunnen zij zich door middel van een referendum uitspreken, maar dit is van minimale invloed op het hele procesverloop. De invloed kan aanwezig zijn in de aanloopfase bij de keuze met welke gemeente de herindeling vorm krijgt.

De besluitvormingsfase eindigt met het aannemen van het herindelingsadvies. Dit herindelingsadvies wordt vervolgens aangeboden aan de minister van BZK. Vanaf dit moment liggen de contouren van de nieuwe fusiegemeente vast en zijn de onzekerheden en onduidelijkheden die de voedingsbodem zijn voor weerstand, weggenomen. Tot dat moment is het mogelijk invloed uit te oefenen en kan er weerstand verwacht worden.

Fase 3: implementatie

Nadat het herindelingsadvies is aangeboden aan de minister van BZK, moet ook de wet aangenomen worden die de herindeling formeel regelt. De minister van BZK is er verantwoordelijk voor om het ingediende herindelingsadvies door de Tweede en Eerste Kamer te loodsen. De leidende rol ligt bij de minister, het is echter mogelijk dat in de Tweede Kamer wijzigingen worden aangebracht aan het herindelingsadvies. Het is nog mogelijk de besluitvorming in de Kamers te beïnvloeden. Nadat de herindelingswet van de nieuwe gemeente is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer kan pas formeel gewerkt worden aan het samenvoegen van de twee oude gemeenten. De leidende rol gaat dan over naar het college van B en W en de gemeentesecretaris en/of ambtenaren. Binnen een periode van twee jaar moet de fusie van de gemeenten een feit zijn (Beerepoot et al., 2009; ministerie van BZK, 2014). De verschillende organisaties moeten in deze periode geïntegreerd worden en de wet- en regelgeving geharmoniseerd. Interessant is of actoren zich nog steeds blijven verzetten tegen de herindeling, want feitelijk is in deze fase het proces niet meer terug te draaien.

Het is vooral een intern proces in deze fase en Beerepoot et al. (2009) geven aan dat actoren zoals provincie, raadsleden en burgers op afstand staan. Aan het einde van de derde fase staat het samengaan van de organisaties centraal. Bij de organisatie zelf is op dat moment juist de weerstand te verwachten. Weerstand van buitenaf is dan minder, er zijn echter ook voorbeelden waarbij burgers zich tot aan de besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer zijn blijven verzetten tegen een herindeling. Het kan zijn dat functies komen te vervallen.

Niet voor alle burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden zal er een plek zijn in de nieuwe gemeente. In de verschillende fasen worden dan ook alleen de relevante actoren besproken zoals die in het analysekader verder worden uitgewerkt. Tot slot laten Beerepoot et al. (2009) op het moment dat de nieuwe gemeenteraad en het college van B en W zijn aangetreden een nieuwe en vierde fase van *realisatie* van start gaan, dit vanwege het feit dat de implementatie niet van de een op de andere dag een feit is en vaak nog langer doorwerkt. In het *Handboek gemeentelijke herindeling* van het ministerie van BZK (2014) eindigt met het aantreden van de nieuwe gemeenteraad en het college van B en W het herindelingsproces. In onderstaande tabel 3 is een overzicht weergegeven zoals Beerepoot et al. (2009) het herindelingsproces voorstellen met de relevantie beslissingen die in het proces worden genomen.

Beerepoot et al. (2009)	
Aanloofphase	Met welk probleem of nieuwe taak wordt een gemeente geconfronteerd en door wie? Het antwoord op de vraag hoe om te gaan met dit probleem of taak is de herindeling van gemeenten en welke gemeenten dat zijn.
Besluitvormingsfase	De gemeenteraad, Gedeputeerde Staten of de minister van BZK komen tot een herindelingsadvies.
Implementatiefase	Herindelingsadvies wordt naar de minister van BZK gestuurd, die dit voorlegt aan de Tweede en Eerste Kamer. Duur van de fase maximaal twee jaar.
	Gevolgd door de realisatiefase, waarin de nieuwe gemeente een feit is en de verdere integratie wordt opgepakt. Tot slot wordt het hele herindelingsproces geëvalueerd.

Tabel 3: Fasenmodel herindelingsproces (Beerepoot et al., 2009).

2.3. *Drijvende krachten achter een herindeling*

In een veranderingsproces zijn er twee bewegingen te zien. Zo is er een beweging te zien die de verandering bevordert, maar er zijn ook bewegingen die de veranderingen tegenwerken of -houden (weerstand). Lewin (1951) noemt de zaken die leiden tot een herindeling bijvoorbeeld *forces for changes*, maar Askim et al. (2016) noemen ze *driving factors*. De noodzaak om tot een gemeentelijke herindeling of andere samenwerkingsvorm te komen kan vanuit verschillende invalshoeken worden beargumenteerd. Beerepoot et al. (2009) gaan ervan uit dat een gemeente in het algemeen met een of meerdere problemen of nieuwe taken wordt geconfronteerd, waarvoor ze een oplossing zoekt. Een herindeling wordt dan ook niet vanuit één factor beargumenteerd maar vanuit meerdere factoren. Steiner et al. (2016) concluderen echter dat deze argumentatie niet altijd consistent en helder is. Het is daarom ook niet altijd een rationeel besluit om tot een herindeling over te gaan, maar een politiek besluit.

Elke casus is in dat opzicht uniek en heeft een eigen uitgangspunt. Hieronder worden de aangehaalde argumenten kort uiteengezet. Een ander belangrijk aspect dat door Beerepoot et al. (2009) wordt benoemd is het feit dat het zowel om interne als externe druk kan gaan die leidt tot de overweging om na te denken over een gemeentelijke herindeling.

Een eerste factor die leidt tot het nadenken over een herindeling is die van ruimte, het oppervlak van een gemeente. Een gemeente heeft ruimte nodig om zich te kunnen ontwikkelen en te kunnen groeien. Door de groei van de bevolking en urbanisatie (Askim et al., 2016) hebben veel steden al snel de eigen grenzen qua groeimogelijkheden bereikt. Zo hebben steden in veel gevallen de randgemeenten opgeslokt als oplossing voor dit ruimtegebrek (Beerepoot et al., 2009; De Ceuninck et al., 2010; Schaap, 2015). Dit is vergelijkbaar met het afbreken van een stadsmuur die de groei van een stad lange tijd heeft tegengehouden.

Ten tweede worden economische en financiële factoren genoemd. Zo heeft de recente bankencrisis geleid tot drastische bezuinigingsmaatregelen door nationale overheden (Askim et al., 2016; Beerepoot et al., 2009; Broekema et al., 2016). De Nederlandse overheid hanteert bij de begroting samen trap op en samen trap af. Door een herindeling is het voor een gemeente mogelijk om gebruik te maken van de schaalvoordelen. Een gemeente kan efficiënter gaan werken, wat een kostenbesparing oplevert. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat uit recent onderzoek blijkt dat de financiële voordelen die mogelijk zijn te behalen met een herindeling niet altijd meer een gegronde reden zijn (Van der Kolk, 2013; Geertsema, 2017). Het gaat echter niet alleen om minder financiële middelen die gemeenten ter beschikken hebben. Het kan ook zo zijn dat de overheid juist een financiële prikkel biedt om gemeenten aan te zetten om na te gaan denken over een herindeling (Broekema et al., 2016). De Nederlandse overheid steunt gemeenten per herindelingsproces met vierhonderdduizend euro om de kosten te dekken die gepaard gaan met een herindeling. Dit ontnemt de gemeente het argument dat zij geen middelen hebben om een herindeling te onderzoeken of uit te voeren.

De derde factor hangt nauw samen met de tweede factor. Om de beperkte financiële middelen zo doelmatig of efficiënt mogelijk te besteden draagt de overheid almaar meer taken over aan gemeenten. De redenering achter de doelmatigheid is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig wanneer het gewenste beleidseffect tegen zo laag mogelijk kosten wordt bereikt (ministerie van Financiën, z.j.). De gedachte achter de decentralisaties is dat lokale overheden de middelen veel efficiënter kunnen besteden en decentralisaties daarom ook minder kosten met zich mee brengen. Door de nieuwe taken die gemeenten krijgen opgelegd vanuit de drie decentralisaties per 2015 neemt de vraag naar specifieke kennis toe (ministerie van BZK, z.j. a). De kleinere gemeenten zijn echter zelden of nooit ingericht op deze extra taken, waardoor de noodzaak tot opschaling ontstaat (Askim et al., 2016; Beerepoot et al., 2009; Schaap, 2015; Steiner, 2016). Door een herindeling heeft de gemeente de mogelijkheid en meer middelen om kennis in te kopen of in te zetten op bepaalde beleidsterreinen in tegenstelling tot een kleinere gemeente.

Om het nog algemener te stellen is de bestuurskrachtfactor zoals deze wordt gedefinieerd in het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* onvoldoende gewaarborgd. Gemeenten zijn bestuurskrachtig als 'zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld' (ministerie van BZK, p.4, 2013). Deze vierde factor bepaalt of de gemeenten in staat zijn om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen of opgaven. Het kan ook zijn dat ze niet over de juiste competenties beschikken en daarmee samenhangend niet adequaat de wettelijke taken kunnen uitvoeren, om op deze manier recht te doen aan het belang van de maatschappelijke omgeving (ministerie van BZK, 2013).

Bij bestuurskracht wordt onder andere gekeken naar de dienstverlening, goed geschoold en bekwaam personeel, financiële positie van de gemeenten, etc. (Beerepoot et al., 2009; De Ceuninck et al., 2010; Steiner, 2016).

Vier minder vaak genoemde factoren zijn dat er door de overheid directe druk wordt uitgeoefend om over te gaan tot een herindeling (Broekema et al., 2016). Zoals hierboven is geschetst doet een overheid dat vaak wel indirect door bijvoorbeeld de financiële middelen terug te schroeven. De andere factoren kunnen zijn dat het als een oplossing gezien wordt voor de nadelige effecten die samenhangen met intergemeentelijke samenwerking of dat de gemeente een machtigere positie kan innemen ten opzichte van derden (De Ceuninck et al., 2010). Eén van de nadelige effecten is dat de gemeenteraad geen zicht op of controle heeft over de gemeenschappelijke regelingen die gemeenten onderling zijn aangegaan (Bouten, 2017). Broekema et al. (2016) geven ook aan dat leiderschap van bijvoorbeeld een burgemeester het herindelingsproces positief kan beïnvloeden.

Tot slot is het opvallend dat gemeenten eerder gaan nadenken over een gemeentelijke herindeling wanneer zij dit proces recentelijk al eens hebben doorgemaakt. Dit speelt ook wanneer in de directe omgeving herindelingen plaatsvinden (Askim et al., 2016; Beerepoot et al., 2009). Een verklaring hiervoor kan zijn dat bestuurders instrumenten die succesvol zijn eerder geneigd zijn opnieuw in te zetten dan niet succesvolle instrumenten. Eén of soms meerdere van de hierboven genoemde factoren leiden dan tot een herindelingsproces. Samenvattend zijn het allemaal factoren die niet geheel los van elkaar te zien zijn. Ze komen vaak samen voor en beïnvloeden of versterken elkaar.

2.4. Weerstand

Net zo goed als krachten een herindeling stimuleren of bevorderen zijn er ook krachten die dit tegenhouden. Actoren die tegen een herindeling zijn, gebruiken vaak het argument dat de afstand tussen burger en overheid groter wordt (Schaap, 2015, p.171). Recent onderzoek door Steiner en Kaiser (2017, p.264) laat echter juist zien dat een herindeling geen schade oplevert voor de lokale gemeenschap en dat de politieke betrokkenheid juist groter wordt naarmate de herindeling verder terug in de tijd ligt. Drempels in de voortgang van een herindelingsproces zijn volgens Askim et al. (2016): het streven naar consensus, een sterke Europese bescherming van lokale overheden en een gemiddeld hoog inwoneraantal maakt de noodzaak kleiner. Wanneer een herindeling niet tot zelden plaatsvindt, wordt ook minder snel voor deze optie gekozen. Dit worden de *filtering factors* genoemd (Askim et al., 2016). Met andere woorden zijn er bepaalde factoren die van invloed zijn op de mate waarin er weerstand is tegen de herindeling. In dit onderzoek ligt minder het accent op de argumenten of factoren die een herindeling kunnen tegenhouden of vertragen. Dit onderzoek gaat in op het feit dat er weerstand is tegen een herindeling. Zoals eerder al is aangehaald geven Derksen (1988, p.3) en Fraanje et al. (2008, p.17) aan dat er altijd weerstand is tegen een gemeentelijke herindeling.

2.4.1. Definitie van weerstand

Lewin (1951) gaat als een van de eersten in op de weerstand die kan ontstaan tegen een verandering en noemt deze *forces against change*. Weerstand is een reactie, emotie van actoren op een verandering in de omgeving, in dit geval een gemeentelijke herindeling. Deze weerstand komt voort uit het feit dat veranderingen afbreuk doen aan de stabiliteit en zekerheid van actoren (Nadler, 1988, p.90). Volgens De Caluwé en Vermaak (2014, pp.195-196) is weerstand de laatste jaren een containerbegrip geworden en gaat men uit van de verkeerde veronderstellingen. De Caluwé en Vermaak (2014, pp.196-201) hebben zes alternatieve en hernieuwde veronderstellingen geformuleerd die aan de basis kunnen liggen van weerstand tegen een verandering. In het verleden werd weerstand vaak gekoppeld aan het tegenwerken of dwarszitten van veranderingen. Weerstand kan echter ook betekenen dat er mogelijk een betere oplossing of alternatief is. Het is belangrijk te onderkennen dat er niet één type weerstand is en dat deze niet op één manier te ondervangen is.

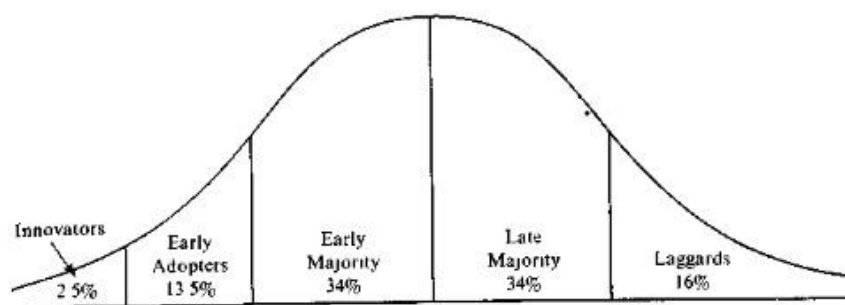
Zoals duidelijk wordt met de veronderstelling van De Caluwé en Vermaak (2014) heeft de weerstand van actoren een verschillende achtergrond en kan deze zowel positief als negatief zijn. Weerstand kan gezien worden als een natuurlijk fenomeen en daarmee dus ook als positief. Dit kan wanneer we ervan uitgaan dat diegenen die weerstand bieden zelf geloven in het door hen voorgestelde alternatief of oplossing. Het is ook vanuit democratisch oogpunt belangrijk. Zo worden alle meningen gehoord en zo kan een zorgvuldige en afgewogen besluitvorming tot stand komen (Verhoeven, 2009, pp.229-233). Ook kan de weerstand voortkomen uit eerdere negatieve ervaringen, in dit geval een eerdere herindeling.

Andere belangrijke aspecten die leiden tot weerstand komen voort uit de geschade belangen van een persoon door de veranderingen. Vaak is het zo dat personen hoger in de hiërarchie meer te verliezen hebben dan personen lager in de hiërarchie. Als we dit bekijken voor een herindeling is het zo dat wanneer drie gemeenten fuseren er na de fusie maar één burgemeester is voor de fusiegemeenten. Ambtenaren kunnen op dezelfde afdeling blijven werken of worden elders ingezet. De weerstand kan echter ook bedoeld zijn om de schade te beperken. Dit is vaker terug te zien lager in de hiërarchie waar de angst kan heersen om de schuld van falen of mislukkingen in de schoenen geschoven te krijgen. Verder kan de weerstand ook eenvoudigweg verkeerd geïnterpreteerd worden, omdat personen verschillende leer- en veranderprocessen doormaken.

Tot slot kan de weerstand ook voortkomen uit tegengestelde zienswijzen of visies die personen hebben. De basis hiervan wordt gevormd vanuit de eigen identiteit en ideologie van deze persoon. Zo wil de ene persoon zo min mogelijk overheid en geeft de andere juist de overheid een meer controlerende en regulerende taak (De Caluwé & Vermaak, 2014, pp.195-203).

Zoals blijkt kan de weerstand verschillende achtergronden hebben. Het is daarnaast ook belangrijk te onderkennen dat personen niet graag en soms pas laat veranderen of een trend overnemen. Dit geldt voor uiteenlopende zaken. Rogers (1983, pp.245-251) heeft dit in zijn model inzichtelijk gemaakt door een onderscheid te maken in vijf groepen, zie figuur 2. Waarbij de *innovators* snel een verandering of trend overnemen en *laggards* als laatste overstag gaan. Het belangrijkste wat uit dit inzicht ontleend kan worden is dat veranderingen soms tijd nodig hebben, vooraleer iets omarmd wordt.

Innovativeness and Adopter Categories



Figuur 2: Categorieën voor het overnemen van veranderingen en trends.

2.4.2. Uitingvormen van weerstand

Op uiteenlopende wijzen kan verzet en weerstand vorm krijgen. We beperken ons echter in dit onderzoek tot de uitingen die relevant zijn voor het openbaar bestuur. Weible en Heikkila (2017) gaan dieper in op beleidsconflicten en de invloed ervan op het beleid. De denkwijze over een beleidsconflict bepaalt de intensiteit van het conflict. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de verschillen in standpunten uit elkaar liggen, de perceptie van de eigen positie en de bedreiging ervan door het andere standpunt. Ook speelt de mate waarin er de bereidheid is om tot een compromis te komen mee. Voor het gedrag worden politieke strategieën en tactieken benoemd die actoren kunnen inzetten als vormen van verzet: debatten, stemmen (referenda), coalitievorming, lobbyen, een sociale mediacampagne en het organiseren van protesten.

De weerstand tegen een voorgenomen herindeling wordt het eerste zichtbaar in een debat dat over herindeling gehouden wordt. Hierin kunnen zowel voor- als tegenstanders hun meningen en standpunten uitwisselen. Dit kan ertoe bijdragen dat de steun voor de herindeling toe- of afneemt. Met het stemmen komen de verhoudingen tussen voor- en tegenstanders tot uiting. Ook kan het zijn dat stemmingen zo uitpakken dat herindelingsplannen niet doorgaan of anders worden ingevuld. Het is ook mogelijk om burgers over de voorgenomen herindeling te raadplegen door middel van een referendum. De uitkomst van een referendum kan bepalend zijn bij de besluitvorming. Wanneer je als partij niet sterk staat in een debat of in dit geval bij een herindeling is het een optie om een coalitie te vormen. Op deze manier kan een bredere steun komen tegen de herindeling van partijen die hier mogelijk minder negatief over zijn.

Het lobbyen kan op verschillende niveaus worden ingezet om de eigen visie of belangen te vertegenwoordigen. Het doel ervan is om personen die gaan over de besluitvorming te overtuigen om in jouw voordeel te stemmen. Zo kan een college van B en W naar Den Haag gaan om leden van de Tweede en Eerste Kamer te overtuigen om een laatste wijziging aan te brengen in het herindelingsplan. Van Twist, Schulz, van der Steen, Ferket en Scherpenisse (2014, p.13) geven aan in hun rapport dat de Tweede en Eerste Kamer nog wijzigingen aanbrengen in het herindelingsadvies. Een andere manier om de eigen visie of belangen breder uit te dragen is de media. Niet alleen via sociale media, maar dat kan breder gezien worden voor alle vormen van media, van krant tot televisie. Via deze weg is het mogelijk brede steun te verwerven om op deze manier diegenen die de besluiten nemen te kunnen overtuigen.

Het is ook voor iedereen mogelijk een zienswijze in te dienen over de voorgenomen herindeling. Protesteren kan niet alleen op papier of digitaal, het is ook mogelijk protestacties te organiseren voorafgaande aan de vergadering van de gemeenteraad waarover het herindelingsadvies wordt gestemd. Ten slotte benoemen De Caluwé en Vermaak (2014) ook het *pocket veto* dat tijdens een verandering ingezet wordt. In feite komt het erop neer dat actoren JA zeggen, maar in feite niets doen. Op deze manier is het mogelijk in ieder geval het proces dermate te vertragen door een passieve en niet constructieve houding. Samenvattend zijn er tal van mogelijkheden hoe weerstand tot uitdrukking kan komen.

2.4.3. Omgaan met weerstand

Verhoeven (2009, pp.229-233) gaat dieper in op de vragen waarom burgers tegen beleid zijn en hoe hiermee omgegaan kan worden. Maar deze oplossingen kunnen breder geïnterpreteerd worden dan alleen voor burgers zoals Verhoeven dat doet. Voor alle actoren kan weerstand gezien worden als een reactie die voortkomt uit een bepaalde onzekerheid. Door een herindeling komen de belangen en doelstellingen van een actor mogelijkwijs in het geding. Het logische gevolg hiervan is dat de actor weerstand biedt. Het is daarom van belang deze weerstand te erkennen en deze niet weg te wuiven. Het is echter lastig weerstand vanaf het begin aan te pakken. De weerstand wordt soms pas laat zichtbaar wanneer de spreekwoordelijke druppel de emmer doet overlopen. De uitingen van weerstand kunnen zich op verscheidene manieren voordoen, zoals hierboven eerder is aangehaald.

Het is volgens Verhoeven (2009, pp.229-233) om twee redenen belangrijk om goed om te gaan met kritiek die aan de basis ligt van de weerstand. Ten eerste kan kritiek legitiem zijn vanuit een democratisch oogpunt. Ten tweede moet worden gezocht waar de bron van de weerstand ligt bij de actoren in een herindeling. Het kan zijn dat de kritiek gerechtvaardigd is en dat het voorgestelde plan voor de herindeling ook slecht is. Van daaruit kan dan een besluit worden genomen het plan te wijzigen en te leren van de weerstand. Dit sluit ook aan bij de oplossing van Hisschemöller en Hoppe (1995) van een beleidscontroverse. In het gunstigste geval kan de bron van weerstand hierdoor weggenomen worden, maar in ieder geval kan beter gecommuniceerd worden met de tegenstanders van het herindelingsplan.

Framing speelt een belangrijke rol in de mate waarin weerstand zich voordoet in een herindelingsproces. Verhoeven (2009, pp.229-233) geeft aan dat via framing de weerstand geactiveerd kan worden. Het is daarom belangrijk om rekening te houden met inhoudelijke en emotionele aspecten van een herindelingsplan en de communicatie hierover. Welke invloed hebben emoties op de betekenisgeving van actoren bij een gemeentelijke herindeling? Met behulp van de *affective intelligence theory* kan hier meer inzicht in worden verschaft. Kernpunt hierbij is dat emotie voor de inhoud gaat. Het is van belang wanneer er weerstand is tegen een herindeling, om een connectie te maken met de emotie die hieraan ten grondslag ligt. Vervolgens kan er op de inhoud van een herindelingsplan worden ingegaan.

Verhoeven (2009, pp.229-233) stelt dat een evenwichtige communicatie over de emoties en de inhoud bij een gemeentelijke herindeling een vorm van macht is die prestige, reputatie en respect versterkt. Actoren die voor een gemeentelijke herindeling zijn, moeten zoveel mogelijk balans in de emoties en inhoud proberen te krijgen. Op deze manier voorkomen ze dat er weerstand ontstaat. Belangrijk is wel dat tegenstanders ook matigen in het gebruik van emotionele betekenissen.

Om met botsingen van de verschillende waarden te kunnen omgaan benoemen de Graaf, Huberts en Smulders (2013, pp.34-40) zes copingstrategieën. Daarbij baseren zij zich op het onderzoek van Stewart (2006), dat later door Steenhuisen en van Eeten (2008) is toegepast. Met *cycling* wordt de wisselende aandacht tussen verschillende waarden bedoeld. Zo kan de bestuurskracht leidend zijn in een herindeling, maar ook kostenbesparing of een betere dienstverlening. De aandacht over de verschillende waarden wordt over de tijd uitgestreken. Door middel van *firewalls* worden de botsende waarden van elkaar gescheiden, geïsoleerd. Op deze manier kan het conflict vermeden worden. Een persoon of afdeling is verantwoordelijk om een waarde na te streven en draagt daar de verantwoordelijkheid voor. Op deze manier wordt voorkomen dat gemaakte keuzes door anderen beïnvloed kunnen worden. Wanneer tot een herindeling is besloten, kan het zijn dat niet de belangen van de nieuwe gemeente voorop staan, maar nog altijd op basis van de belangen van de oude gemeenten wordt gehandeld (De Vries, 2009).

Casuistry houdt in dat per casus naar de beste oplossing wordt gekeken. Voorwaarde hierbij is wel dat alle relevante informatie beschikbaar is. De Graaf et al. (2013, pp.34-40) stellen: "Mensen beslissen op basis van eerdere ervaringen en hun inschatting van de actuele situatie wat de beste handelswijze is." Dus als in het verleden een herindeling heeft plaatsgevonden, is het mogelijk dat hiervoor ook eerder wordt gekozen wanneer dit proces als succesvol is ervaren. Met *hybridization* wordt aangegeven dat verschillende waarden naast elkaar bestaan. Het kan gezien worden als een soort padafhankelijkheid waarbij het bestaande beleid aan de nieuwe waarden wordt aangepast.

Door het nemen van kleine stappen in een besluitvormingsproces zoals een herindeling is het mogelijk om waardebotsingen te voorkomen. Dit wordt ook wel *incrementalism* genoemd. Door het nemen van kleine stappen en besluiten in het proces kan grote ontevredenheid worden voorkomen. Tot slot kan ook op basis van *bias* worden omgegaan met weerstand. Hierbij gaat het erom dat een waarde centraal komt te staan. Andere tegenstrijdige of botsende waarden worden uitgesloten. Stewart (2006) onderscheidt hiervoor twee manieren. Ten eerste door middel van een beleidsparadigma centraal te stellen waarin bepaalde waarden het debat domineren. Ten tweede kan dat door *technicization*, de rationele en meetbare benadering, waarbij minder goed meetbare onderdelen, bijvoorbeeld sociale aspecten, achterwege blijven. Hierin schuilt echter ook een gevaar, zoals Hisschemöller en Hoppe (1995) dat benoemen, waardoor de beleidscontroverse rond een herindeling blijft bestaan, omdat het probleem niet goed gedefinieerd is. Het volledig uitsluiten van andere waarden is bijna onmogelijk in een politieke context, maar kan uiteindelijk wel minder te horen zijn of op de achtergrond raken doordat nieuwe waarden centraal komen te staan.

Samenvattend kunnen we een gemeentelijke herindeling beschouwen als een beleidscontroverse waarbij er zowel onduidelijkheid is over de kennis als de onderliggende waarden en normen van de frames. In de literatuur worden verschillende middelen en instrumenten aangereikt hiermee om te kunnen gaan. De context waar de weerstand zich in afspeelt speelt echter een belangrijke rol en bepaalt de keuze en inzet van de instrumenten. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. Wat in de ene casus goed werkt, kan in een andere casus averechts uitpakken. Dit komt mede doordat bij een herindeling veel onzekerheden en emoties meespelen bij de betrokken actoren. In onderstaande tabel 4 worden de manieren benoemd om met weerstand om te gaan.

Het doel van <i>learning</i> is om consensus te bereiken: <ul style="list-style-type: none"> – Kennis en ervaring van burgers betrekken in het proces. – De verschillende waarden en normen serieus nemen.
Openstaan voor kritiek en tegenspraak om zo tot de kern of de bron van weerstand te dringen.
Het erkennen van de emotionele aspecten, emoties gaan voor de inhoud.
<i>Cycling</i> is de waarde aannemen die op dat moment belangrijk is.
<i>Firewalls</i> zijn de scheidingen die worden aangebracht tussen botsende waarden.
<i>Casulistry</i> is het per casus zoeken naar een oplossing.
<i>Hybridization</i> is het naast elkaar bestaan van verschillende waarden.
<i>Incrementalism</i> betekent het door kleine stappen te zetten in een veranderingsproces botsing van waarden voorkomen.
<i>Bias</i> betekent dat een waarde centraal staat boven de andere waarden.

Tabel 4: Manieren van omgaan met weerstand.

2.5. Analyse kader voor de weerstand in een herindelingsproces

In tabel 5 wordt een analysekader voor de weerstand in een herindelingsproces weergegeven. Centraal hierin zijn de drie fasen van het herindelingsproces zoals deze door Beerepoot et al. (2009) zijn beschreven. Hierdoor is het mogelijk om een duidelijke scheiding tussen de verschillende fasen aan te brengen. Daarbij is duidelijk aangegeven op welk moment elke fase wordt afgesloten. Vervolgens zijn per fase de meest relevante actoren met invloed op het proces benoemd. Daarbij worden de actoren die een leidende rol hebben in de fasen van het herindelingsproces vetgedrukt weergegeven en uitgelegd waarom deze leidend zijn. Ook wordt uiteengezet Welke actoren weerstand bieden en waarom zij dat doen. In alle fasen zijn tal van mogelijke uitingen van weerstand mogelijk, hier zijn echter alleen de meest voor de hand liggende uitingen per fase benoemd. Tot slot zijn ook de copingstrategieën benoemd om met weerstand te kunnen omgaan. Deze worden echter niet gekoppeld aan fasen, omdat dit juist uit dit onderzoek naar voren moet komen op basis van de twee casus.

Het analysekader biedt op deze manier een hulpmiddel om de interviews met de betrokken personen bij de herindelingen van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas voor te bereiden. Hierdoor kan de weerstand op een gedegen en diepgaande wijze onderzocht worden. Het is belangrijk de weerstand te kunnen plaatsen in de tijd en door welke actoren er weerstand wordt geboden. Op deze manier kan achterhaald worden op welke manier met de weerstand is omgegaan. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan en is de interviewgide uitgewerkt.

ANALYSEKADER WEERSTAND

	Actoren	Leidende rol in het proces	Weerstand	Uitingen van weerstand	Coping	
Aanloofphase	Burgers; Bedrijven en maatschappelijke organisaties; Gemeentesecretaris (ambtenaren); Gemeenteraad; College van B en W; Provincie.	Een actor constateert een of meerdere problemen en taken voor een gemeente en de herindeling biedt hiervoor een oplossing.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling. Bij de provincie is dit alleen het geval als het regionale evenwicht in gevaar is.	Debat	<i>Bias</i> <i>Firewall</i> <i>Cycling</i> <i>Casuistry</i> <i>Incrementalisme</i> <i>Hybridization</i> <i>Tegenspraak</i> <i>Emoties</i>	
Bekend welke gemeente gaan herindelen en waarom ze dat doen						
Besluitvormingsfase	Burgers; Gemeentesecretaris (ambtenaren); Gemeenteraad;	Op ambtelijke niveau wordt het hele proces ondersteund.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling.	Debat Coalitie-vorming Stemmen		
	College van B en W; Provincie; Ministerie van BZK.	Kunnen alle drie het voortouw nemen om tot een herindelingsadvies te komen.	Afhankelijk van wie het voortouw neemt om tot een herindelingsadvies te komen kunnen de andere actoren weerstand bieden.	<i>Pocket Veto</i>		
Indiening herindelingsadvies						
Implementatiefase	Burgers; Bedrijven en maatschappelijke organisaties; Gemeentesecretaris (ambtenaren); Gemeenteraad; College van B en W; Provincie; Ministerie van BZK; Tweede en Eerste Kamer;	De minister van BZK moet het herindelingsadvies door de Tweede en Eerste Kamer voeren.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling. Dit kan tot het moment dat een herindelingsadvies door de Tweede en Eerste Kamer is geleid. Daarna is de herindeling definitief. De Kamers kunnen het herindelingsadvies nog aanpassen indien ze dit gewenst achten. Het is echter te verwachten dat de weerstand in deze fase klein is.	Stemmen Lobby		
	Gemeentesecretaris (ambtenaren); College van B en W.	Na de besluitvorming in de Staten-Generaal is het college van B en W met de ambtenaren verantwoordelijk om binnen twee jaar de fusie af te ronden.				
Installatie nieuwe gemeenteraad en college van B en W						

Tabel 5: Analyse kader weerstand bij een herindeling.

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting en verantwoording gegeven over de uitvoering van dit onderzoek. De volgende zaken komen hierbij aan bod: ten eerste de onderzoeksstrategie, vervolgens de casusselectie, de operationalisering, bronnen en methode, data-analyse en tot slot de methodische verantwoording.

3.1. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek heeft een kwalitatieve basis en maakt daarbij gebruik van een casestudy om de empirische werkelijkheid te begrijpen en te beschrijven (Van Thiel, 2007, p.155). Alleen op basis van cijfergegevens zoals in een kwantitatief onderzoek zijn deze inzichten niet te verkrijgen. Een casestudy is volgens Swanborn (2010, pp.11-14) een diepgravend onderzoek naar een sociaal verschijnsel. Het sociale verschijnsel in dit onderzoek is de weerstand van actoren in de verschillende fasen van een gemeentelijke herindeling en de omgang daarmee. Het doel van de casestudy is het achterhalen van uitvoerige informatie over weerstand bij een gemeentelijke herindeling. Vervolgens worden hier lessen uitgetrokken voor de toekomst.

In een casestudyonderzoek worden vaak methoden van dataverzameling gecombineerd (Bleijenbergh, 2015, p.44). In dit onderzoek wordt informatie verzameld met een documentenanalyse en door het houden van interviews. Door een meervoudige casestudy uit te voeren is het mogelijk om een beter inzicht te krijgen in de patronen en de samenhang van een sociaal verschijnsel (Bleijenbergh, 2015, p.48).

Het is echter belangrijk te onderkennen dat elke gemeentelijke herindeling een uniek proces is. Vandaar dat bij de selectie van de casus getracht is om te kijken naar gemeentelijke herindelingen die in grote mate vergelijkbaar zijn met elkaar. Vervolgens is gekeken hoe deze gemeenten zijn omgegaan met de weerstand en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden.

3.2. Casusselectie

Om de kwaliteit van het onderzoek te garanderen is het van belang dat een zorgvuldige selectie van casus plaatsvindt. Vanaf 2000 hebben er in Limburg veertien gemeentelijke herindelingen en één mislukte poging hiertoe plaatsgevonden (Vereniging Nederlandse Gemeenten, z.j.; Kamerstukken II 2010/11, 32240 en 32241, nr. 6 (Brief houdende intrekking van de wetsvoorstellen); van Twist et al., 2013). De herindelingsprocessen die gedurende dit onderzoek plaatsvinden, van de gemeente Beekdaelen en Heerlen, worden niet meegenomen in dit onderzoek. In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk om al deze veertien gemeentelijke herindelingen te onderzoeken, vanwege de tijd dat een dergelijk onderzoek zou vergen. Vanwege de beperkte tijd worden twee herindelingen onderzocht, wat ten koste gaat van de validiteit van het onderzoek.

De gekozen casus dienen voldoende inzichten te bieden in de rol van weerstand door actoren in de fasen van een herindelingsproces, om op deze manier handvatten aan te reiken voor toekomstige herindelingen. Het onderzoek wordt voor de provincie Limburg uitgevoerd, vandaar dat ook wordt gezocht naar casus in deze provincie. De provincie is zelf betrokken geweest bij deze herindelingen en dat levert enkele extra voordelen op. Dit kan gaan om de voorgeschiedenis van deze herindeling en de ontwikkelingen in de directe omgeving van de casus die van invloed kan zijn. Een eerste selectie uit de veertien casus wordt gemaakt op basis van de volgende criteria:

- De gemeentelijke herindeling dient vrijwillig en op initiatief van de gemeente tot stand te komen (van onderop). Wanneer bij de casus sprake is van een opgelegde herindeling (van bovenop) is de kans aannemelijk dat de weerstand tegen die herindeling groter is.
- De gemeenten dienen gelijkwaardig te zijn qua inwoneraantal en grootte. Anders is de kans op weerstaand aannemelijk groter bij bijvoorbeeld een fusie tussen een stad en een dorp (Broekema et al., 2016, p.6).
- De herindeling moet zowel niet te recent zijn, anders kan nog geen goed beeld gevormd worden of het een succes is, maar zeker ook niet te ver in het verleden liggen, maximaal tien jaar. Het achterhalen van betrokkenen wordt dan steeds lastiger en de feiten zijn minder helder voor de geest te halen, dan wanneer dit zich maar enkele jaren geleden heeft afgespeeld.
- De herindeling heeft na 2002 plaatsgevonden, omdat vanaf dat moment de mogelijkheid bestaat voor de alternatieve optie van een ambtelijke fusie (Korsten, 2002). Hierdoor hebben de gemeenten die onderzocht worden eenzelfde vertrekpunt met dezelfde mogelijkheden en opties.

Op basis van deze criteria blijven nog vier gemeentelijke herindeling over: Horst aan de Maas, Peel en Maas, de kop van Noord-Limburg en Eijsden-Margraten. Omwille van de haalbaarheid van dit onderzoek is nog een keer kritisch naar de overgebleven casus gekeken om een tweede selectie te maken, om zo te komen tot casus die vergelijkbaar zijn. Om van een geslaagde herindeling te kunnen spreken moet aan minimaal twee voorwaarden voldaan zijn. Ten eerste moet de herindeling afgerond zijn. Er kan niet gesproken worden van een geslaagde herindeling wanneer deze niet is doorgegaan of er uiteindelijk is gekozen voor een samenwerking. Dit is voor drie casus het geval met het in werking treden van de wetten (Stb. 2009, 338; Stb. 2009, 340; Stb. 2010, 272). Daarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor de gemeentelijke herindeling in de kop van Noord-Limburg tussen de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep en Bergen. Deze is op het laatste moment gestrand in Den Haag (Kamerstukken II 2010/11, 32240 en 32241, nr. 6 (Brief houdende intrekking van de wetsvoorstellen)). Ten tweede moet er voldoende draagvlak zijn voor de herindeling bij burgers, gemeenteraad en provincie. Voor de drie overgebleven gemeenten kan geconcludeerd worden dat dit uiteindelijk ook het geval is (Kamerstukken II 2008/09, 31815, nr. 3, p.4 (MvT); Kamerstukken II 2008/09, 31817, nr. 3, p.3 (MvT); Kamerstukken II 2009/10, 32245 nr.3, p.4 (MvT)).

Tevens hebben de herindelingen idealiter gelijktijdig plaatsgevonden. Op deze manier is de mogelijke invloed van externe zaken zoals wetgeving en de landelijke politieke situatie identiek voor beide. Daarom is bijvoorbeeld niet een vergelijking gemaakt met de herindeling die heeft geleid tot de gemeente Eijsden-Margraten uit 2011. Voor de vergelijking van twee casus voor de gemeentelijke herindelingen is gekozen voor de gemeente Horst aan de Maas en Peel en Maas uit 2010.

De keuze om deze twee casus te bestuderen is mede bepaald door het feit dat deze twee gemeenten binnen de provincie Limburg als voorbeeld van een geslaagde herindeling gelden. Een andere belangrijke voorwaarde voor de selectie van een casus is dat er tijdens het herindelingsproces sprake is geweest van weerstand tegen de herindeling. De weerstand moet zowel bij meerdere actoren, als tijdens de verschillende fasen van het herindelingsproces tot uiting komen, omdat weerstand in elke gemeentelijke herindeling voorkomt (Derksen, 1988, p.35; Fraanje et al., 2008, p.17). Dit blijkt ook het geval te zijn wanneer dieper ingegaan wordt op het herindelingsproces van beide gemeenten. Dit is belangrijk, want uiteindelijk zijn het achteraf gezien geslaagde herindelingen. Wat kunnen we met andere woorden leren van deze casus, waar weerstand zich voordoet en achteraf toch als zeer geslaagde herindelingen worden gezien. Dit maakt het interessant om de omgang met de voorheen bestaande weerstand te onderzoeken. Wat heeft ertoe geleid dat deze afgenomen is? Daar probeert dit onderzoek een antwoord op te vinden.

Tot slot is er ook een praktisch argument om voor deze twee casus te kiezen. Binnen de provincie Limburg is voldoende kennis, ervaring en informatie beschikbaar over de herindelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in Limburg, wat blijkt uit de hulp die is geboden voor dit onderzoek. Vanwege de betrokkenheid en ondersteuning bij deze herindelingen kan meer inzicht geboden worden in de processen en zijn er relevante documenten aangeleverd.

3.3. Operationalisering

Dit onderzoek is vanuit een deductieve onderzoeksbenadering opgezet. Zo wordt de weerstand bij een gemeentelijke herindeling vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk benaderd. Op deze manier is het mogelijk om het sociale verschijnsel van weerstand te onderzoeken. In het theoretisch kader is het herindelingsproces opgedeeld in drie fasen, waarin verschillende actoren een rol spelen. Hieronder wordt het centrale begrip, het herindelingsproces, gedefinieerd (Bleijenbergh, 2015, p.50). Hierbij wordt aangegeven welke betekenis dit onderzoek eraan geeft.

In dit onderzoek staat het herindelingsproces centraal, als het proces van een gemeentelijk herindeling van begin tot eind. Het proces kan in drie opeenvolgende fasen worden opgedeeld (Beerepoot et al., 2009). Voorafgaande aan de aanlooffase worden gemeenten geconfronteerd met een probleem of een taak. Als mogelijke oplossing hiervoor wordt de gemeentelijke herindeling aangedragen. Vooraleer over te gaan tot een herindeling wordt er eerst een onderzoek gedaan. Het is belangrijk om na te gaan wie van de betrokken actoren de aanzet geeft om tot een herindeling te komen. De fase eindigt wanneer vaststaat welke gemeenten samengaan.

In de besluitvormingsfase is het duidelijk hoe de gemeentelijke herindeling vorm moet krijgen. In deze fase kan via drie sporen (gemeente, Gedeputeerde Staten of het ministerie van BZK) een herindelingsadvies tot stand komen. Dit is afhankelijk van de casus en bepaalt op deze manier wie leidend is in deze fase. De fase eindigt met het vaststellen van het herindelingsadvies dat vervolgens naar de minister van BZK wordt gestuurd.

Tijdens de implementatiefase wordt het vastgestelde herindelingsadvies vervolgens door de minister van BZK gestuurd aan de Tweede en Eerste Kamer. Deze moet ervoor zorgen dat deze herindelingswet door de Tweede en Eerste Kamer komt. Na de formele besluitvorming kan pas aan de nieuw te vormen gemeente gebouwd worden door het college van B en W en de ambtenaren. Het samengaan van de gemeenten moet binnen twee jaar een feit zijn, waarna een nieuwe gemeenteraad en college van B en W aantreedt.

Centraal in dit onderzoek staat de weerstand tegen een herindeling en dit is uitvoerig in het theoretisch kader besproken. Het is belangrijk om dit concept op een juiste manier te operationaliseren, zodat het gemeten kan worden in de empirie. Op basis van interviews wordt getracht een beeld te schetsen van de weerstand tegen een herindeling. Hiervoor worden vragen gesteld om te onderzoeken, in welke fase van het herindelingsproces weerstand zich voor doet, hoe deze weerstand tot uiting komt, welke actor weerstand biedt tegen de herindeling, om zo hier lessen uit te trekken voor de toekomst.

Van Thiel (2007) deelt de operationalisatie van een concept op in drie stappen. Eerst dient de variabele gedefinieerd te worden en vervolgens moet deze definitie aangepast worden aan de context waarin het onderzoek plaatsvindt. Vervolgens moeten op basis van de definitie indicatoren worden opgesteld om de variabele te kunnen meten. Tot slot moeten de waarden van de indicatoren bepaald worden. Onderstaande tabel 6 geeft een overzicht van de geoperationaliseerde variabele weerstand en copingstrategieën. Op basis van de operationalisatie is vervolgens een vragenlijst opgesteld die gebruikt wordt tijdens de interviews, zie bijlage B.

Variabele	Definitie	Uitingen/dimensies	Indicatoren	Waarden
Weerstand	De weerstand tegen een herindeling is de uiting van botsende normen en waarden of belangen. Het verzet/weerstand tegen een herindeling is vanuit deze verschillende en soms meerdere redenen te verklaren. (zie inleiding en vraag 1, 2 en 3 interviewguide)	Veranderingen voor actoren	Zaken die veranderen door de herindeling worden benoemd.	OPEN
			Zeker- en onzekerheden worden benoemd.	
			Duidelijkheid wordt verschaft.	
		Betrokkenheid actoren	Actoren dragen bij aan het proces.	AANTAL
			Actoren benoemen opties of alternatieven.	
		Kennissen en ervaring van actoren	Actoren zijn bekend met veranderingsprocessen.	OPEN
			Actoren zijn betrokken geweest bij een eerder herindelingsproces.	
			De gemeente heeft in het verleden een herindelingsproces ondergaan.	
			In de omgeving van de gemeente heeft in het verleden een herindelingsproces gevonden.	
		Belangen van actoren	Werkgelegenheid	OPEN AANTAL
			Functie	
			Voorbestaan gemeente	
			Succes of falen proces	
			Dienstverlening	
			Afstand burger / bestuur	
		Verschillende interpretatie	Actoren verschillen door leer- en veranderprocessen.	OPEN
			Actoren interpreteren op een verschillende manier.	
		Kenmerken van actoren	Achtergrond	OPEN
			Identiteit	
			Ideologische voorkeur / politieke kleur	
Visie / mening				

De uitingsvormen van weerstand	De weerstand in dit onderzoek is de mate waarin relevante actoren in het herindelingsproces zich verzetten of tegen een herindeling zijn. Het doel van deze weerstand is om zelfstandig te blijven, te kiezen voor samenwerking of in te zetten op een andere herindelingsvariant. In dit onderzoek wordt de weerstand van de actoren in de drie fasen van het herindelingsproces in kaart gebracht. (zie vraag 3 en 4 interviewguide)	Debatten	Gemeenteraadsvergadering	AANTAL
			Informatieavond	
			Gesprek op de straat, in de vereniging of familie	
		Stemmen	Referendum	AANTAL UITSLAG
			Verkiezing	
			Besluiten	
		Coalitievorming	Actoren maken afspraken.	JA/NEE OPEN
			Actoren werken samen.	
			Coalities worden gevormd.	
		Lobby	Gemeentelijk niveau	JA/NEE
			Provinciaal niveau	
			Landelijk niveau	
		Campagne	Actoren voeren campagne.	AANTAL
			Flyers en posters worden opgehangen.	
			Organisatie van bijeenkomsten.	
			Publiciteit in de media.	
		Protesten	Actie- en protestgroep wordt opgericht.	AANTAL
Acties en protesten die worden georganiseerd.				
Deelnemers aan acties en protesten.				
Bedreigingen die worden geuit.				
<i>Pocket veto</i>	Geen betrokkenheid bij het proces	JA/NEE		
	Passieve houding betrokkenen			
Zienswijze	Zienswijze voor een herindeling wordt ingediend.	AANTAL		
	Zienswijze tegen een herindeling wordt ingediend.			

Coping strategieën	Zijn vormen en/of manieren om met weerstand in een herindelingsproces te kunnen omgaan. (zie vraag 5 interviewguide)	<i>Bias</i>	Actoren benoemen de waarde die centraal staat.	OPEN
			Actoren benoemen de uitgesloten waarden.	
			Actoren verantwoorden keuze voor een waarde.	
		<i>Firewall</i>	Verkokering	JA/NEE
			Instellen werkgroep voor uitvoering herindelingsproces.	OPEN
			Taakomschrijving werkgroep.	
		<i>Cycling</i>	Waarde die centraal staat.	OPEN
			Moment dat een waarde centraal staat.	JA/NEE
			Tussen waarden wordt gewisseld.	
		<i>Casuistry</i>	Per probleem wordt een oplossing gezocht.	JA/NEE
			Maatwerk	OPEN
		Incrementalisme	Stappenplan	JA/NEE
			Deadlines	
		<i>Hybridization</i>	Waarden bestaan naast elkaar.	JA/NEE
			Oude en de nieuwe waarden worden benoemd.	OPEN
		Tegenspraak	Naar meningen wordt gevraagd.	JA/NEE
			Meningsuiting wordt mogelijk gemaakt.	
			Hoor- en wederhoor.	
		Emoties	Boosheid	AANTAL
			Verbazing	
			Angst	
Vreugde				
Afschuw				
Verdriet				

Tabel 6: Operationalisatie variabele weerstand, uitingsvormen van weerstand en coping strategieën.

3.4. Bronnen en methoden

De basis voor dit onderzoek vormen de interviews met personen binnen de provincie Limburg en de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas. Het is mogelijk op basis van de interviews inzicht te krijgen in het herindelingsproces van beide gemeenten en de weerstand tegen de herindeling. Daarnaast is het mogelijk om met deze interviews de overige verzamelde kennis en documenten over de herindingen te duiden en genuanceerd te bekijken.

De in totaal zestien interviews bieden een berg aan informatie over de herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas. Zoals al aangegeven bieden ze ook een verheldering en verdieping aan de informatie die voortkomt uit de documentenanalyse. Het is daarmee mogelijk om de verkregen informatie in de juiste context te plaatsen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Door voor deze opzet van de interviews te kiezen is het mogelijk zelf sturing te geven, maar ook voldoende ruimte te laten om de diepte in te kunnen gaan. Bijlage B geeft een overzicht van de vooraf opgestelde vragen voor de interviews. Twee interviews zijn afgenomen bij betrokkenen vanuit de provincie Limburg bij deze herindingen. Bij de geselecteerde gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas zijn elk zeven interviews afgenomen.

Voor de selectie van de te interviewen personen is gekeken naar de betrokkenheid bij de herindingen. Hierbij wordt er bewust voor gekozen om zowel de politieke als ambtelijke vertegenwoordigers te interviewen vanwege de directe betrokkenheid bij en invloed op de herindingen. Om een zo breed mogelijke groep betrokken personen te spreken zijn burgemeesters, raadsleden zowel van de coalitie als de oppositie en enkele gemeentesecretarissen/ambtenaren geïnterviewd. Daarbij is getracht personen te benaderen uit de verschillende gemeenten die de fusiegemeenten hebben gevormd. Voor de twee interviews bij de provincie Limburg is de nadruk komen te liggen op het algemene beeld dat er is van weerstand bij een gemeentelijke herindeling. Hierbij is getracht te achterhalen welke kennis en ervaring er al aanwezig is in de omgang met weerstand. In bijlage C is het mogelijk om het geanonimiseerde overzicht van de geïnterviewde personen te raadplegen.

Naast de interviews zijn diverse relevante documenten verzameld en opgevraagd die meer inzicht geven in het verloop van het herindelingsproces in de geselecteerde gemeenten. Een van de documenten die hierbij worden meegenomen is het herindelingsadvies voor Horst aan de Maas en Peel en Maas. Een andere belangrijke bron van informatie zijn de stemmingen die zijn gehouden in onder andere de gemeenteraden en/of burgerraadplegingen in de gemeenten over de herindelingsplannen. In bijlage A worden de geselecteerde en geraadpleegde documenten weergegeven.

Samenvattend is het mogelijk om op basis van de personen die zijn geïnterviewd een gedegen beeld te schetsen van de weerstand en de oplossing van de weerstand bij een herindeling. Tijdens de selectie van personen is er aandacht geweest voor de achtergrond (politiek of ambtelijk), de functie en de afkomst (gemeente x of y). De geïnterviewde personen kunnen inzicht geven in de weerstand en de omvang daarvan bij een gemeentelijk herindelingsproces voor zowel de landelijke, provinciale als gemeentelijke bestuurslaag.

3.5. Data-analyse

In deze paragraaf wordt ingegaan op de data-analyse van dit onderzoek. Om de analyse van de interviews te kunnen uitvoeren zijn de interviews opgenomen. De interviews zijn vervolgens woord voor woord getranscribeerd. De transcripten zijn handmatig gecodeerd aan de hand van de in de operationalisatie beschreven variabelen en dimensies. Vervolgens is per casus een vergelijking hiervan gemaakt. Op basis hiervan zijn de resultaten en analyse voor de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas geschreven. Tot slot worden voor beide herindelingen de overeenkomsten en verschillen uiteengezet. De geraadpleegde documenten zijn niet gecodeerd. De informatie uit dit materiaal is gevonden door kritisch te lezen en gericht door middel van zoektermen te zoeken.

Tijdens het onderzoek zijn daarnaast ook memo's bijgehouden in de vorm van aantekeningen. Op deze manier kan inzicht verkregen worden op het verloop van het onderzoek en over de omstandigheden hoe de interviews zijn afgenomen.

In hoofdstuk 4 en 5 zijn de verwijzingen naar de geïnterviewde personen geanonimiseerd. In de verwijzingen is alleen de functie en bij welke herindeling de betreffende persoon betrokken of dat vanuit de provincie Limburg is. Voor Horst aan de Maas is de naam afgekort naar HadM en voor Peel en Maas naar PenM. Het cijfer geeft aan of er één of meerdere personen met dezelfde functie zijn geïnterviewd. Het overzicht van alle geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage C.

3.6. Kwaliteit van het onderzoek

In de onderstaande verantwoording wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van dit onderzoek. De kwaliteit van een onderzoek kan vergroot worden door meer inzicht en openheid te geven over het uitgevoerde onderzoek. De validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt geborgd door de triangulatie van bronnen. Zo wordt documentenanalyse uitgevoerd naast het afnemen van interviews (Van Thiel, 2007, p.59). In de onderstaande paragraaf wordt dieper ingegaan op de interne en externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek om zo de kwaliteit van dit onderzoek te vergroten (Boeije, 2014; Bleijenbergh, 2015).

3.6.1. Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het er in het algemeen om dan de bevindingen niet vertekend worden door spontane afwijkingen. Bleijenbergh (2015) geeft aan dat dit bij kwalitatieve onderzoeken, zoals dit onderzoek lastig is vanwege het kleine aantal waarnemingseenheden. In plaats van de betrouwbaarheid wordt daarom juist ingezet op de controleerbaarheid van het onderzoek. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten worden de gemaakte keuzes en stappen duidelijk verantwoord. Het onderzoek is herhaalbaar en controleerbaar. Het onderzoek start vanuit een deductieve onderzoeksbenadering. De basis bouwt voort op eerder onderzoek en geformuleerde theorieën. Op deze manier is het mogelijk om het sociale verschijnsel van weerstand te onderzoeken, vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk.

De betrouwbaarheid van de interviews wordt bevorderd door deze op te nemen en gebruik te maken van een interviewgide. De interviewgide is in bijlage B toegevoegd. Zo zijn de bevindingen die op basis hiervan worden getrokken controleerbaar voor derden. Maar het biedt ook de mogelijkheid de antwoorden die gegeven worden te controleren. Door gebruik te maken van een semi-gestructureerd interview is het mogelijk bij alle ondervraagde personen dezelfde informatie te verkrijgen en dit sluit daarmee mogelijke afwijkingen deels uit (Bleijenbergh, 2015, p.120), dit komt de betrouwbaarheid ten goede. De rol en positie van de onderzoeker is van invloed op het onderzoek.

De invloed van een onderzoeker komt tot uiting in de keuze van bronnen, methoden, maar ook in de keuze van personen die worden geïnterviewd. Daarnaast kan de interpretatie van de informatie verschillen met hoe andere onderzoekers dit doen. Met behulp van peer debriefing/review, collegiale toetsing, wordt nagegaan of de eigen interpretaties van het empirische materiaal juist is.

Het blijft echter wel mogelijk bij semi-gestructureerde interviews om verder in te gaan op belangrijke of onverwachte zaken die aan bod komen. Een probleem is dat altijd de mogelijkheid bestaat dat er sociaal wenselijke antwoorden op een vraag worden gegeven. Door methoden te combineren, triangulatie, kunnen zwakheden van de ene methode door de andere methode gecompenseerd worden. Zo kan bijvoorbeeld de zwakte van een interview, de sociaal wenselijke antwoorden, gecontroleerd worden met behulp van verzamelde documenten. Tevens wordt getracht de gemaakte keuzes en stappen in het onderzoek te verantwoorden, zodat het onderzoek controleerbaar is.

3.6.2. Validiteit

Algemeen gaat het er bij de validiteit om of in het onderzoek gemeten wordt wat er beoogd wordt te meten (Boeije, 2014). Het bepalen wat je daadwerkelijk wilt meten, wordt ook wel de interne validiteit genoemd. Omdat niet alle concepten zoals deze in de literatuur voorkomen een op een bruikbaar zijn worden deze geoperationaliseerd. Dit gebeurt op basis van drie stappen zoals deze zijn geformuleerd door Van Thiel (2007).

Om te zorgen dat er geen andere variabele is die van invloed is op de weerstand in een herindelingsproces is een zorgvuldige casusselectie uitgevoerd naar casus die vergelijkbaar zijn. Het is daarbij ook van belang dat de waarnemingen en analyses die de onderzoeker uitvoert zo min mogelijk vertekend worden. Het doel is om zo objectief mogelijk de werkelijkheid weer te geven (Bleijenbergh, 2015, p.120). Daarom is er ook voor gekozen om een semi-gestructureerde interviews te houden, zodat hier geen afwijkingen in zijn en bij alle respondenten dezelfde vragen wordt gesteld.

Met de externe validiteit of generaliseerbaarheid wordt bedoeld of de bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen algemeen gelden. In dit geval is de omgang met de weerstand in de twee casus toepasbaar in andere herindelingen. Dit onderzoek is kwalitatief opgezet waardoor altijd de kans bestaat dat de resultaten vertekend zijn vanwege het kleinere waarnemingsaantal in vergelijking met kwantitatief onderzoek. Bleijenbergh (2015, p.120) geeft echter aan dat uitkomsten van een vergelijkende casestudy niet te generaliseren zijn, maar dat het gaat om hierin de algemene patronen te ontwaren, analytische generalisatie (Yin, 2014, p.237). Het gaat om handvatten aan te bieden en daarmee een weg te kunnen vinden in de omgang met weerstand.

Daarom is het belangrijk de verkregen informatie te vergelijken en te controleren met andere informatiebronnen. Dit wordt gedaan door middel van een documentanalyse. De validiteit van het onderzoek verbetert door zaken vanuit meerdere invalshoeken te benaderen (Boeije, 2014). Daarnaast wordt ook dit onderzoek regelmatig aan andere onderzoekers voorgelegd, die het kritisch beoordelen. Om op deze manier ook te controleren of de interpretaties van gegevens niet te ver uiteen liggen. Hierdoor ontstaat er enige mate van intersubjectiviteit, wat de betrouwbaarheid en kwaliteit van het onderzoek verbetert (Bleijenbergh, 2009; van Thiel, 2007).

4. Resultaten en analyse

De resultaten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk gepresenteerd op basis van de gevoerde interviews. Dit wordt aangevuld en ondersteund door relevante documenten. Allereerst wordt uiteengezet wat de achtergrond is van de herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas. Waarom wordt gekozen voor een herindeling? Vervolgens wordt ingegaan op belangrijke momenten in het herindelingsproces die van invloed en bepalend zijn geweest voor het verdere verloop ervan. Dit wordt eerst in het algemeen besproken om daarna dieper in te gaan op de casus. Tot slot wordt dieper ingegaan op de ontstane weerstand bij de voorgenomen herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas en op de vraag hoe daarmee is omgegaan.

4.1. *Drijvende krachten*

Alvorens in te gaan op de weerstand die ontstaat bij een herindeling is het van belang te achterhalen waarom wordt nagedacht over een herindeling. Een tijdlang is vanuit financieel oogpunt naar een herindeling gekeken. Opschaling kan kostenbesparing opleveren. Dit argument wordt de laatste jaren meer en meer gezien als achterhaald. Onderzoek laat zien dat een herindeling niet altijd de gewenste kostenbesparing oplevert (Van der Kolk, 2013; Geertsema, 2017). Wat is dan de aanleiding geweest om met omliggende gemeenten in deze twee casus het gesprek aan te gaan? Overgaan tot een herindeling kan zowel een politieke, economische, organisatorische als strategische achtergrond hebben. Deze zijn alle vier nauw met elkaar verbonden en zijn niet los van elkaar te zien. Eerst wordt op de situatie van Noord-Limburg ingegaan om vervolgens deze voor Horst aan de Maas en Peel en Maas afzonderlijk te bekijken.

De keuze om over te gaan tot een herindeling is voor beide casus niet los van elkaar te zien en zijn van invloed op elkaar. Het fundament voor de herindelingen van 2010 in Noord-Limburg is politiek van aard. Sinds jaren woedt er een discussie om de bestuurlijke drukte in deze regio te verminderen. Het initiatief om de bestuurlijke drukte te verminderen komt vanuit de provincie Limburg. De provincie doet dit vanuit haar wettelijke taak om toe te zien op de kwaliteit van de regionale bestuurlijke organisatie (Kamerstukken II 2008/09, 31815, nr. 3, p.4 (MvT); Kamerstukken II 2008/09, 31817, nr. 3, p.1 (MvT)). De provincie is hier tot de grote herindelingsronde van 2009/2010 niet in geslaagd.

In 1980 is het besluit genomen om de eerste overheidstaken decentraal te gaan uitvoeren. Vanaf deze zogenoemde Decentralisatienota (Vollaard, 2019, p.47; Kamerstukken II 1982/83, 16492, nrs. 7-8 (Decentralisatie van Rijkstaken)) neemt de druk op de gemeentelijke organisatie toe en is de bestuurskracht met name in de kleinere gemeente in het geding. Vanaf 2001 voert de provincie Limburg met enige regelmaat zoals in 2007 en 2009 een bestuurskrachtmonitor uit om inzichtelijk te maken of gemeenten voldoende bestuurskracht hebben (Kamerstukken II 2008/09, 31815, nr. 3, p.4 (MvT); Kamerstukken II 2008/09, 31817, nr. 3, p.1 (MvT)). Dit wordt ook beaamd in de interviews, waarbij wordt aangegeven dat de gemeenten steeds slechter uit de bus kwamen (provincie Limburg¹ en provincie Limburg²). Aanvullend hierop gaat de provincie Limburg ook met visitatiecommissies bij de gemeenten langs.

Zoals uit de verschillende interviews naar voren komt, krijgt de provincie Limburg met het meetinstrument van de bestuurskrachtmonitor een stok achter de deur. Met de bestuurskrachtmonitor die in 2007 is uitgevoerd wordt duidelijk dat niet elke gemeente in Noord-Limburg haar wettelijke taken kan uitvoeren op korte of middellange termijn. Daarop ontvouwt de verantwoordelijke gedeputeerde Driessen zijn visie voor Noord-Limburg. Venlo moet de economische kartrekker worden als grote centrumgemeente met 100.000 plus inwoners met daaromheen vier middelgrote gemeenten van ongeveer 40.000 inwoners. Deze visie vormt de basis, het uitgangspunt van de grote herindelingsronde van 2009/2010 waar Horst aan de Maas en Peel en Maas deel uit maken.

4.1.1. Horst aan de Maas

De gemeente Horst aan de Maas is voortgekomen uit twee herindelingen. De eerste herindeling is uit 2000 met de gemeenten Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen (Kamerstukken II 1999/00, 26969, nr. 3 (MvT)). Bij de tweede herindeling gaan de gemeenten Sevenum en Meerlo-Wanssum samen met gemeente Horst aan de Maas die in 2000 is ontstaan (Kamerstukken II 2008/09, 31815, nr. 3 (MvT)) en samen vormen ze de huidige gemeente Horst aan de Maas. Meerlo-Wanssum wordt bij deze herindeling opgesplitst en gedeeltelijk bij de gemeente Horst aan de Maas en gedeeltelijk bij de gemeente Venray gevoegd. Als de belangrijkste aanleiding voor de herindeling van Horst aan de Maas komt in de interviews naar voren dat dit een strategische is (burgemeester HadM1, burgemeester HadM2, gemeentesecretaris HadM2 en wethouder HadM2). Het feit dat de omliggende gemeenten Venray en het latere Peel en Maas in gesprek zijn over een mogelijke herindeling betekent dat Horst aan de Maas de kleine broer in de regio wordt, met als gevolg dat bij een eventuele volgende herindelingsronde zij niet als gelijkwaardige partner aan de tafel zitten, maar ook dat ze zelf geen grip meer hebben op de ontwikkelingen (wethouder HadM2).

Twee andere meer economische aanleidingen voor deze herindeling zijn de opgaves waar de gemeentes voor staan. Het gaat om de samenwerking in Klavertje 4 (Greenport Venlo) en de toekenning van de organisatie van de tienjaarlijkse land- en tuinbouwtentoonstelling Floriade in 2012 (burgemeester HadM1, gemeentesecretaris HadM1, provincie Limburg2 en wethouder HadM2). De samenwerking en organisatie verlopen een stuk eenvoudiger wanneer met enkele gemeenten overlegd moet worden, dan wanneer dit met tientallen gedaan moet worden.

4.1.2. Peel en Maas

De gemeenten Kessel, Helden-Panningen, Maasbree en Meijel gaan samen de nieuwe gemeente Peel en Maas vormen (Kamerstukken II 2008/09, 31817, nr. 3 (MvT)). In Peel en Maas is in de interviews de meest genoemde reden om te gaan praten over een herindeling een politieke, het aangekondigde beleid en de daarbij gemaakte keuze om taken te gaan decentraliseren leiden tot het politieke motief voor een herindeling. Dit is in de eerste plaats door de gemeentesecretarissen geconstateerd dat de oude gemeenten de komende opgaven niet aankunnen (gemeentesecretaris PenM2, gemeentesecretaris PenM1 en wethouder PenM1). De organisaties zijn te klein voor de extra taken en zijn bovendien niet in staat om voldoende kennis in huis te halen. Dit blijkt ook uit het feit dat de vier gemeenten al op verschillende terreinen zoals bij sociale zaken de samenwerking hebben gezocht (fractievoorzitter PenM1 en fractievoorzitter PenM2, gemeentesecretaris PenM2 en wethouder PenM1). Het hangt dus nauw samen met een organisatorisch motief om tot een herindeling over te gaan.

Naast het politieke motief speelt ook het economische motief mee, de samenwerking in Klavertje 4 en de organisatie van de Floriade (fractievoorzitter PenM1 en gemeentesecretaris PenM1). Voor de gemeente Maasbree speelt tot slot ook nog het strategische motief mee in de keuze voor het platteland of de stad Venlo.

4.1.3. Samenvattende paragraaf drijvende krachten

Samenvattend voor de herindelingen is dat niet één motief de doorslag geeft in de keuze om over te gaan tot een herindeling. Het is een samenloop van meerdere motieven. De basis wordt gelegd in de visie waarin de vermindering van de bestuurlijke drukte in Noord-Limburg centraal staat, waarin de provincie Limburg het voortouw neemt (gemeentesecretaris HadM2 en gemeentesecretaris PenM2). De bestuurskrachtmonitor is daarbij een belangrijk instrument dat wordt ingezet, zo beamen de geïnterviewde personen (burgemeester HadM1, burgemeester HadM2, gemeentesecretaris HadM1, gemeentesecretaris HadM2, wethouder HadM1, wethouder HadM2, gemeentesecretaris HadM3, provincie Limburg1, provincie Limburg2, burgemeester PenM1, wethouder PenM1, gemeentesecretaris PenM1, gemeentesecretaris PenM2, fractievoorzitter PenM1, wethouder PenM2 en fractievoorzitter PenM2). Ook het besef bij de gemeenten zelf dat een herindeling noodzakelijk is, groeit door de extra taken die ze krijgen door de aangekondigde decentralisaties die op korte en middellange termijn een rol spelen. Maar ook de samenwerking in het Klavertje 4 en de organisatie van de Floriade zijn van belang. Dit brengt de gemeenten aan de grenzen van hun capaciteiten.

Het belangrijkste verschil tussen de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas hierin is dat de oorspronkelijke gemeente Horst aan de Maas reageert op de ontwikkelingen in haar omgeving en Peel en Maas meer vanuit eigen beweegredenen gaat nadenken over een herindeling.

4.2. Fasen van het herindelingsproces

Naast de aanleidingen voor een herindeling is het ook belangrijk om meer te weten over het verloop van het herindelingsproces zelf. Met name de ijkmomenten in het proces die van invloed zijn geweest op het verdere verloop. In de Wet arhi zijn de wettelijke procedures en besluitvormingsmomenten vastgelegd die een herindeling moet doorlopen. Daarnaast hebben Beerepoot et al. (2009) in hun onderzoek een driedeling, in het herindelingsproces: *de aanloopfase, de besluitvormingsfase en de implementatiefase*, aangebracht met ijkmomenten wanneer van de ene naar de andere fase wordt overgegaan.

Het voert echter te ver het hele herindelingsproces tot in detail te beschrijven en voor beide casus al deze momenten te benoemen. Voor de gemeenten geldt wel dat zij eenzelfde *critical juncture* tegenkomen in het proces (Capoccia & Keleman, 2007; Rast, 2009). Dat is het moment waarop ze voor de keuze komen te staan zelfstandig te blijven, te kiezen voor verdere samenwerking in een bepaalde vorm of te kiezen voor een herindeling of tot de conclusie komen dat een verdere samenwerking niet meer voldoende is.

De dynamiek in het proces geeft hier kleur aan en maakt elke herindeling uniek en geeft op deze manier inzicht in waarom er weerstand ontstaat of juist afneemt. Met de term ijkmomenten worden niet alleen de wettelijke ijkmomenten van een herindeling bedoeld, maar ook de andere die bepalend zijn voor het verdere verloop. De momenten worden in chronologische volgorde per casus besproken en waar mogelijk worden data benoemd en aangegeven in welke fase van het herindelingsproces dit moment zich bevindt.

4.2.1. Horst aan de Maas

Het is belangrijk om te weten dat er een historische band is tussen Horst en Sevenum. In de negentiende eeuw vormden de twee dorpen samen een gemeente. Ook in die tijd vond Sevenum dat zij als gemeente groot genoeg is om zelfstandig te zijn en is daarvoor ook een verzoek ingediend. Dit is ook ingewilligd en is Sevenum een zelfstandige gemeente geworden (Van Enckevort & Versteegen-Maessen, 2015). Dit maakt de situatie bijzonder, omdat Horst en Sevenum in het verleden al een gemeente waren, later gescheiden worden en uiteindelijk toch weer samengaan. De provincie Limburg² geeft daarbij aan dat “in Sevenum geen grote antipathie, maar eerder redelijke sympathie is voor de gemeente Horst aan de Maas”.

Een eerste belangrijk ijkmoment voor de herindeling van Horst aan de Maas is het moment dat er een samenwerkingsverband tussen de gemeente Horst aan de Maas en Sevenum wordt gesloten. Dit gebeurde nog voordat er sprake was van een mogelijke herindeling. Dit samenwerkingsverband dat op 10 juni 2007 wordt gesloten, wordt ook wel het *Pact van America* genoemd (Omroep Reindonk, 2007; Parlementaire monitor, 2008 a). Deze ambtelijke samenwerking heeft de richting van de herindeling in feite bepaald, mede omdat er geen andere samenwerkingsverbanden zijn gesloten met of tussen andere gemeenten (burgemeester HadM2; gemeentesecretaris HadM2). Het impliceert een padafhankelijkheid, waarbij een eerder gemaakte keuze van invloed is op de toekomst (Pierson, 2000; Howlett et al., 2009). Het samenwerken tussen gemeenten is vaak een opmaat naar een meer structurele of formele vorm van samenwerking met een herindeling als definitief eindpunt. Gemeentesecretaris HadM2 noemt dat “voor de gemeente Sevenum het een tactische fout is geweest in het streven om een herindeling te willen voorkomen”.

Een volgend moment is al eerder aangehaald: het moment dat de omliggende gemeenten van Horst aan de Maas gaan praten over een herindeling. Hiermee start de *aanloopfase* (Beerepoot et al., 2009). De toenadering bij Peel en Maas begint al in 2006, maar vanaf 2007 begint dit definitieve vormen aan te nemen. Hierdoor is Horst aan de Maas gedwongen vanuit strategisch oogpunt om zelf ook na te denken over de toekomst (burgemeester HadM1). Op deze manier is het mogelijk om in de toekomst ook een gelijkwaardige partner te zijn aan tafel bij nieuwe herindelingsronden, ze wachten met andere woorden de ontwikkelingen rond Peel en Maas niet af. Vanaf dat moment gaat het college van B en W van Horst aan de Maas op zoek naar partners. Ze kijken daarbij met name naar Sevenum en Meerlo-Wanssum. Ze kijken echter ook over de Maas heen naar de gemeente Arcen-Velden.

Twee andere belangrijke ijkmomenten in de *besluitvormingsfase* vinden we terug in de discussie over de herindeling bij de twee mogelijke herindelingspartners van Horst aan de Maas, namelijk Sevenum en Meerlo-Wanssum en de gehouden referenda. Op het moment van de besluitvorming wordt aan het herindelingsadvies gewerkt, maar is nog niet helemaal duidelijk wie de herindelingspartners worden voor Horst aan de Maas (Beerepoot et al., 2009). Uit de interviews blijkt dat de bestuurders deze uitkomsten niet hebben zien aankomen en er ook niet op voorbereid waren (burgemeester HadM1, wethouder HadM1, burgemeester HadM2 en gemeentesecretaris HadM2). De geïnterviewden geven dan ook aan dat beide colleges van B en W een inschattingfout maken over datgene wat leeft onder de burgers en halen daarmee in feite hun eigen politieke legitimiteit onderuit.

Het college van B en W van Sevenum vindt de gemeente krachtig genoeg om zelfstandig te blijven, mede door de bestuurskrachtmetingen waar Sevenum relatief goed uit naar voren komt. Het college van B en W zet dan ook alles in het werk om zelfstandig te blijven met de slogan: "Sevenum: Groot genoeg om klein te blijven" (provincie Limburg2). Om deze roep voor zelfstandigheid kracht bij te zetten in het verweer tegen Horst aan de Maas en dat ook duidelijk te maken bij de provincie Limburg, wordt er een raadgevend referendum gehouden op 14 januari 2008. De vraag was eenvoudig voor of tegen zelfstandigheid. Met een opkomst van 62% van de kiesgerechtigden stemt 40,9% voor zelfstandigheid en een ruime meerderheid van 59,1% tegen zelfstandigheid (Omroep Reindonk, z.j.). De keuze van de bevolking is mede beïnvloed door de angst dat als ze nu niet herindelen met Horst aan de Maas dat Sevenum in de toekomst bij Venlo gevoegd zou worden (provincie Limburg2).

De situatie voor het college van B en W van Meerlo-Wanssum is ietwat anders, omdat daar niet de vraag speelde of men voor of tegen een herindeling was. Daar was de vraag juist: welke kant gaan we uit met de herindeling? Wordt dat de gemeente Venray of toch de gemeente Horst aan de Maas? Het college van B en W neemt daarin een rationeel afgewogen besluit om voor de gemeente Venray te kiezen. De economische structuur van die gemeente sluit beter aan bij die van Meerlo-Wanssum. Venray richt zich op industrie en logistiek terwijl Horst aan de Maas meer op landbouw en toerisme is gericht. Daarnaast bestaat er de samenwerking met Venray voor de verdere ontwikkeling van de binnenvaarthaven van Wanssum (wethouder HadM1). Door het referendum dat in Sevenum is gehouden wordt de roep en druk om een referendum in de gemeente Meerlo-Wanssum ook steeds groter, naast de geplande burgeravonden op 1 en 2 april 2008. Uit de burgeravonden komt naar voren dat de voorkeur van de kernen uitgaat naar Horst aan de Maas met een kern als uitzondering die zich uitspreekt voor Venray (Kamerstukken II 2008/09, 31815, nr. 3, p.2 (MvT)). Met het referendum gaan van de zes kernen, 47,9% van de burgers stemmen die met 77% voor een herindeling met Horst aan de Maas en 22% voor een herindeling met Venray stemmen. Wethouder HadM1 benoemt het zo "dan speelt de oriëntatie van mensen, van burgers, speelt dan denk ik wel de grootste rol". Vanwege het verdeelde beeld hebben de gemeenten Meerlo-Wanssum, Horst aan de Maas, Venray en de provincie Limburg het uiteindelijke besluit genomen om Meerlo-Wanssum te splitsen, om zo ook recht te doen aan de balans in de regio, maar ook aan de uitslag van het referendum. De dorpen Wanssum, Geijsteren en Blitterswijck gaan naar de gemeente Venray en de dorpen Meerlo, Swolgen en Tienray naar de gemeente Horst aan de Maas. Zo zijn de twee gemeenten bijna net zo groot en is de één niet dominantier dan de ander. Met het vaststellen van het herindelingsadvies en dit voor te leggen aan de minister van BZK wordt overgegaan naar *de implementatiefase* die eindigt op 1 januari 2010, het moment dat de herindeling definitief is (Beerepoot et al., 2009).

4.2.2. Peel en Maas

Het eerste ijkmoment in het herindelingsproces van Peel en Maas is wanneer, begin 2006, de vier gemeentesecretarissen tot de conclusie komen dat de noodzaak er is en er kansen liggen wanneer ze meer gaan samenwerken (gemeentesecretaris PenM1 en gemeentesecretaris PenM2). Dit feit is ook het begin van *de aanloopfase* (Beerepoot et al., 2009). Hier liggen de verhoudingen ook eerst anders, maar door het vertrek van twee gemeentesecretarissen kantelt de discussie hierover. Ze komen alle vier tot de conclusie dat iets aan de situatie gedaan moet worden. De richting van de samenwerking is al bepaald door de bestaande samenwerking op het sociale vlak. De vorm die de verdere samenwerking moet krijgen is nog niet ingevuld.

Zo werd naast een herindeling ook gekeken naar het Seta-model of naar andere vormen (fractie voorzitter PenM2, gemeentesecretaris PenM1, gemeentesecretaris PenM2, wethouder PenM1 en provincie Limburg2). Nadat dit verder is uitgewerkt en onderzocht, worden de vier colleges van B en W en de vier gemeenteraden geïnformeerd en wordt voorgesteld om tot een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie te komen (Parlementaire monitor, 2008 b). Net als bij de gemeentesecretarissen is er ook bij de burgemeesters verzet tegen de plannen. De verhoudingen veranderen ook doordat burgemeesters open staan om verder onderzoek te doen naar samenwerking, maar kantelen definitief door het vertrek van burgemeesters. Door het vertrek van gemeentesecretarissen en burgemeesters is de weg vrij om verdere samenwerking te gaan bespreken (gemeentesecretaris PenM1).

Een volgend belangrijk ijkpunt is wanneer de vier gemeenteraden samenkomen in november 2006. Het doel is om over het voorstel van de colleges van B en W te besluiten. Het herindelingsproces bevindt zich in *de besluitvormingsfase* (Beerepoot et al., 2009). Op dat moment wordt door de gemeenteraad van Maasbree een time-out in het proces gevraagd tot februari 2007 om na te denken over de oriëntatie van de gemeente: is deze gericht op de regio of toch de stad (fractie voorzitter PenM2)? De fractievoorzitter PenM2 wil voorkomen dat “de ellende die toen in de jaren '80 is voorgekomen, hoe we dat kunnen vermijden. Toen stonden de boeren echt met hooivorken op het plein in Maasbree”. In deze time-out worden de burgers van de gemeente meegenomen en betrokken bij de besluitvorming. Hieruit volgt een duidelijke voorkeur voor een toekomst in de regio, voor Peel en Maas (Parlementaire monitor, 2008 b). Ook in Helden en Kessel komt hetzelfde beeld naar voren tijdens de burgeravonden. Alleen in Meijel is dat beeld wisselend (Kamerstukken II 2008/09, 31817, nr. 3, p.3 (MvT)).

Een derde en laatste belangrijke ijkpunt in het proces is in oktober 2007 wanneer de keus voor zelfstandigheid, het Seta-model of herindeling voorligt. Alleen Meijel wijst dit af en kiest voor zelfstandigheid en ziet meer in een verdere samenwerking met de andere drie gemeenten. Deze keuze wordt gemaakt op basis van de wisselende houding van de burgers zoals hierboven is aangehaald. De gemeenteraden van Helden, Kessel en Maasbree stemmen wel voor een herindeling. Het proces wordt verder voortgezet door de drie overgebleven gemeenten en Meijel komt daardoor aan de zijlijn te staan. De druk ligt nu bij de gemeente Meijel.

Hierop besluit het college van B en W van Meijel de gevolgen van dit besluit te onderzoeken en in kaart te brengen. Mede op basis hiervan besluit de gemeenteraad van Meijel in maart 2008 alsnog in te stemmen met een herindeling en besluiten de andere drie gemeenteraden enkele dagen later tot de herindeling van Peel en Maas (Parlementaire monitor, 2008 b). Het was de keus tussen zelfstandig blijven en mogelijk in een later stadium alsnog, maar dan als ongelijke partner te worden toegevoegd.

De keus is toen gemaakt om als gelijke partner het herindelingsproces in te gaan en mee te beslissen over de toekomst (fractievoorzitter PenM1). Opvallend hierbij is nadat het besluit met een kleine meerderheid voor de herindeling is genomen, dat vier van de vijf gemeenteraadsleden van de coalitiepartner FWM/PvdA opstappen, omdat zij zich niet kunnen verenigen met het genomen besluit (Omroep L1, 2008). Met het vaststellen van het herindelingsadvies wordt overgegaan naar *de implementatiefase* die eindigt op 1 januari 2010, het moment dat de herindeling definitief is (Beerepoot et al., 2009).

4.2.3. Samenvattende paragraaf fasen van het herindelingsproces

Samenvattend valt het op dat in beide herindelingen een padafhankelijkheid is te zien en de keuze voor de herindelingspartners in het verlengde ligt van een eerdere samenwerking. Deze is van blijvende invloed, de *critical juncture* (Capoccia & Keleman, 2007; Rast, 2009). Andere belangrijke ijkmomenten bij Horst aan de Maas zijn de momenten waarop door het bestuur andere keuzes worden gemaakt dan door de burgers, bijvoorbeeld het bestuur in Sevenum wil geen herindeling en de burgers juist wel.

Ook bij Peel en Maas zijn dit de ijkmomenten, waarop bepaalde keuzes in het proces worden gemaakt. Deze verschillen daarin met Horst aan de Maas dat deze in het prille begin al worden tegengehouden, bijvoorbeeld de gemeentesecretarissen onderzoeken een verdere samenwerking pas wanneer twee secretarissen die hier tegen waren zijn vertrokken. Dat zien we zowel aan de voorkant bij de gemeentesecretarissen, burgemeesters en later ook bij de gemeenteraadsleden.

4.3. Weerstand bij een gemeentelijke herindeling

In de eerste plaats wordt een algemeen beeld geschetst van de weerstand. Daarbij wordt er naar de redenen van de weerstand gekeken, maar ook op *welk moment* in het herindelingsproces er weerstand geboden wordt en *wie* deze weerstand biedt. Vervolgens wordt dieper ingegaan op *welke uitingsvormen* van weerstand zich voordoen. Hierbij wordt ook gekeken naar *welke copingstrategieën* bewust dan wel onbewust zijn gebruikt om die weerstand tegen te gaan. Dit wordt in eerste instantie afzonderlijk gedaan voor Horst aan de Maas en Peel en Maas om vervolgens beide met elkaar te vergelijken.

Weerstand blijkt een complex probleem te zijn. Zo kan er weerstand zijn tegen de herindeling zelf, maar ook weerstand tegen een gemeente waarmee de herindeling gepland is. Daarnaast is er ook een verschil in wie de weerstand biedt en op welke manier er weerstand wordt geboden. De actoren die met name genoemd worden als diegenen die weerstand bieden zijn het college van B en W, de gemeenteraad en de burgers. Een kanttekening die aan de voorkant bij weerstand gemaakt moet worden is dat de weerstand niet uitsluitend negatief is, maar dat deze juist ook positief kan zijn. Vaak wordt weerstand als iets negatiefs ervaren. Het kan daarnaast ook juist een uiting van betrokkenheid zijn. De betrokkenen willen dan juist een zo goed mogelijke oplossing realiseren voor de gemeente en zijn van mening dat een herindeling dat niet is.

De weerstand bij bedrijven en maatschappelijke organisaties is niet of veel minder zichtbaar. Dat deze weinig tot niet genoemd worden in de interviews als diegenen die weerstand bieden kan verklaard worden uit het feit dat het voor bedrijven schadelijk kan zijn om zich te mengen in deze discussie. Maatschappelijke organisaties zijn zelf al vaak opgegaan in een groter geheel. Bovendien biedt het hun ook voordelen, omdat ze nu maar met een of enkele grotere gesprekspartners aan tafel zitten in plaats van tientallen kleinere (gemeentesecretaris PenM2). De overige actoren die Beerepoot et al. (2009) benoemen in het onderzoek zijn wel betrokken bij het proces, maar worden in de interviews niet benoemd als diegenen die weerstand bieden.

4.3.1. Horst aan de Maas

De weerstand tegen de herindeling van Horst aan de Maas komt zoals eerder aangegeven met name voor aan het *begin van het herindelingsproces* en deze is niet tot het bittere einde doorgevoerd. De weerstand neemt steeds verder af naarmate het proces vordert (gemeentesecretaris HadM2, burgemeester HadM2, burgemeester HadM1, wethouder HadM2 en wethouder HadM1). De weerstand in Sevenum komt voornamelijk vanuit het *college van B en W* en de *gemeenteraad*, terwijl in Meerlo-Wanssum de *burgers* en de *dorpsraden* zich verzetten tegen een herindeling met Venray. De weerstand uit zich naast het *debat* in de gemeenteraad, de *informatieavonden* voor burgers, *onderzoeken*, de *discussie op straat*, in de gehouden *referenda* in Sevenum en Meerlo-Wanssum en tot slot in enkele *ludieke acties* (burgemeester HadM1, burgemeester HadM2, gemeentesecretaris HadM2, wethouder HadM1 en gemeentesecretaris HadM3).

De basis voor de weerstand van het *college van B en W* van Sevenum is gelegd door het feit dat gedeputeerde Driessen het college voor het voldongen feit stelde en een kaart van Limburg presenteerde waar de gemeente niet meer op stond. Gemeentesecretaris HadM2 omschrijft dat als ‘de spreekwoordelijke kast waar ze zijn opgejaagd en ook niet meer vanaf zijn gekomen’. Ze hebben actief ingezet op de zelfstandigheid van Sevenum, omdat ook de bestuurskrachtmonitor relatief gunstig was voor de gemeente. Dit hebben ze gedaan met het benoemen van onder andere *ambassadeurs (campagne)* die de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de gemeente moeten promoten (provincie Limburg2). Door het volledig inzetten op zelfstandigheid door zowel het college van B en W als de *gemeenteraad* zijn ze blind geworden voor wat er onder de burgers leefde.

In Meerlo-Wanssum komt de weerstand van de *burgers* en de *dorpsraden* voort uit het feit dat het college van B en W heeft besloten om voor een herindeling met Venray te gaan. Dat er een herindeling moet komen, is geen punt van discussie meer, alleen de richting en de gemeente waarmee ze moeten herindelen wel. Het college van B en W heeft een rationele afweging hierbij gemaakt en is daarbij volledig aan de oriëntatie van de burgers voorbij gegaan (wethouder HadM1). De wethouder HadM1 geeft aan “dat ze natuurlijk ook zijn gaan praten met het college van Venray en met het college van Horst. We hebben als college gekeken wat kunnen we binnen halen als we naar Venray gaan en wat kunnen we binnen halen als we naar Horst gaan?” Dat ze aan de oriëntatie voorbij zijn gegaan blijkt uit de uitslag van het *referendum (stemmen en tegenspraak)*, waarbij ruim driekwart van de stemmers voor een herindeling met Horst aan de Maas stemt.

De rol die de oude gemeente Horst aan de Maas hierin speelt is voornamelijk het *activeren van mensen (lobby)* die voor een herindeling met Horst aan de Maas zijn. Binnen de eigen gemeente is geen weerstand geweest of toch minimaal tegen de nieuwe herindelingsronde. *Communicatie (campagne)* met en naar burgers speelde een belangrijke rol in het hele proces. Ook nadenken over de communicatie zelf en op welke manier er gecommuniceerd werd, was van belang.

Het college van B en W van Horst aan de Maas is proactief het gesprek aangegaan met de sleutelfiguren in de gemeenschappen van Sevenum en Meerlo-Wanssum (wethouder HadM2 en gemeentesecretaris HadM3). Deze sleutelfiguren diende als een soort ambassadeur voor de herindeling met Horst aan de Maas. Daarnaast door te *luisteren (tegenspraak en casuistry)* weet het college van B en W waar mogelijk de weerstand zit en waarom die er is en wat er aan gedaan kan worden. Maar ook door als college van B en actief uit te dragen wat Horst aan de Maas te bieden heeft, hoe willen we de nieuwe gemeente vorm geven (burgemeester HadM1).

Het college van B en W is daarnaast actief aan de slag gegaan met het ontkrachten van argumenten tegen een herindeling met Horst aan de Maas. Zo is bijvoorbeeld een *rapport of onderzoek* opgesteld dat een splitsing van een gemeente wel degelijk mogelijk is en dat Meerlo-Wanssum opgesplitst kan worden om zo recht te doen aan de uitslag van het referendum (wethouder HadM2): 'Toen hebben wij een hoogleraar staatsrecht gevraagd om daar eens een uitspraak over te doen. En die heeft daar toen ook een rapport over geschreven dat er wel eens een gemeente gesplitst was, dat het allemaal geen rocket science was'.

Een belangrijk punt dat aan het succes heeft bijgedragen van deze herindeling is dat de gemeenten als gelijkwaardig zijn beschouwd. De gemeente zette actief in op een *meerkernenbeleid (bias)*, door eerst te luisteren wat er leeft onder de burgers. Op deze manier is er aandacht voor elke kern en niet alleen de hoofkern van een gemeente (wethouder HadM2). Gemeentesecretaris HadM1 geeft aan dat 'voor Horst aan de Maas het belangrijk is uit te dragen dat de herindeling een meerwaarde heeft en niet eenvoudig weg de som der delen is'. Naast het meerkernenbeleid heeft het college van B en W een verdere digitalisering aangepakt. Daarnaast is ook een *stuurgroep (firewall)* ingericht die het hele proces begeleidt en is er een onafhankelijke nieuwe gemeentesecretaris aangesteld voor de nieuwe organisatie op te bouwen (burgemeester HadM1, gemeentesecretaris HadM1 en gemeentesecretaris HadM2).

Samenvattend hebben beide colleges van B en W volhard in de door hen gemaakte keuze voor zelfstandigheid en herindelingspartner. Horst aan de Maas is daarentegen een actieve lobby gestart voor een herindeling met de gemeente. De herindeling moet een duidelijke meerwaarde bieden in vergelijking met de situatie waarin de gemeenten zelfstandig blijven. Met de referenda geven zowel de inwoners van Sevenum als die van Meerlo-Wanssum een duidelijk signaal af naar het eigen gemeentebestuur dat zij juist een andere kant op willen met de gemeente. Door het accepteren van deze uitkomsten, te zoeken naar oplossingen voor de belangen en identiteit van de kernen en niet te volharden in de weerstand is de herindeling van Horst aan de Maas een succes geworden.

4.3.2. Peel aan de Maas

Net als bij Horst aan de Maas wordt ook bij Peel en Maas het *begin van het herindelingsproces* genoemd als het moment waar de weerstand tot uiting komt (fractie voorzitter PenM1, wethouder PenM2, wethouder PenM1, fractie voorzitter PenM2 en gemeentesecretaris PenM1). Er wordt echter ook aangegeven dat de weerstand in Meijel tot het *einde van het herindelingsproces* heeft aangehouden (gemeentesecretaris PenM2). De weerstand in Meijel komt voornamelijk vanuit het *bestuur* en de *burgers*, terwijl in Kessel de *burgemeester* en de *gemeentesecretaris* zich aan de voorkant verzetten tegen een herindeling. In Maasbree vraagt de *gemeenteraad* een time-out om te kijken wat er leeft onder de *burgers*. De weerstand tegen deze herindeling gaat verder dan de weerstand tegen de herindeling van Horst aan de Maas. De weerstand uit zich naast het *debat* in de gemeenteraad, *onderzoeken*, de *informatieavonden* voor burgers, de *discussie* op straat, in de gehouden *referendum* in Maasbree en tot slot ook in *ludieke acties* (wethouder PenM1, fractie voorzitter PenM1, fractie voorzitter PenM2 en gemeentesecretaris PenM2). Daarnaast zijn er ook extreme uitingen geweest zoals een *bommelding* en de *bedreigingen* aan het adres van een burgemeester (gemeentesecretaris PenM2, fractie voorzitter PenM1 en provincie Limburg2).

De weerstand tegen de herindeling komt met name uit de gemeente Meijel vanuit zowel het *bestuur* als de *burgers*. Aan de voorkant van de herindeling is ook nog enige weerstand geweest vanuit de gemeente Maasbree en Kessel. In Maasbree komt de weerstand van de *gemeenteraad* voort uit het feit dat ze willen bekijken welke kant de herindeling op moet gaan, richting platteland of stad (fractie voorzitter PenM2). Ze vragen een *time-out (incrementalisme)* om na te gaan wat er leeft onder de burgers via *informatieavonden (tegenspraak)* en een *referendum (stemmen)*. Dat er een herindeling of verdere samenwerking moet komen is geen punt van discussie meer, alleen de richting en de gemeente waarmee wel. Het bestuur van Maasbree maakt de keuze met de burgers en niet, zoals in Meerlo-Wanssum, de keuze voor de burger (provincie Limburg2). De weerstand in de gemeente Kessel zit met name aan de voorkant bij de *burgemeester* en de *gemeentesecretaris* die dit *afhouden (pocket veto)* (provincie Limburg1, gemeentesecretaris PenM1 en gemeentesecretaris PenM2).

Het zwaartepunt van de weerstand tegen de herindeling zit, zoals hierboven aangegeven, aan het begin van het herindelingsproces. In Meijel kwamen honderden *burgers* naar de *burgeravonden (tegenspraak)* om hun onvrede te uiten over de voorgenomen herindeling, mede gemobiliseerd door een kleine actiegroep die ook via de lokale *huis-aan-huis-bladen (campagne)* actie voert. De weerstand is tot aan het einde blijven bestaan in Meijel. Echter door een steeds kleiner wordende groep. Zo is er bijvoorbeeld een bus met tegenstanders richting Den Haag gegaan (*protesteren*) om nog van invloed te kunnen zijn op de besluitvorming van de Tweede en Eerste Kamer (gemeentesecretaris PenM2). De *laggards* zoals Rogers ze noemt (1983, pp.245-251), een kleine groep die zich blijft verzetten tot het einde.

De verklaring voor de weerstand tegen de herindeling van Meijel wordt vanuit verschillende zaken verklaard. In de eerste plaats heeft het *college van B en W* ingezet op zelfstandigheid. Meijel is altijd zelfstandig geweest, een eenkernige gemeente en heeft niet eerder moeten herindelen (provincie Limburg1 en gemeentesecretaris PenM2). De houding van 'we kunnen de komende uitdagingen als Meijel goed alleen aan' leefde ook in de gemeenteraad.

In de gezamenlijke gemeenteraadsvergadering van de vier kernen en heidagen, hadden de *raadsleden* van Meijel een *passieve houding (pocket veto)*. Het proces kwam daardoor geen stap verder. Dit leidde er dan ook toe dat de overige drie eind 2007 uiteindelijk alleen verder gingen (wethouder PenM1). Door verder te gaan met het proces neemt de druk toe op Meijel en de angst om ingesloten te worden.

Het grote verschil met de andere kernen van de herindelingen bij Horst aan de Maas of Peel en Maas is het feit dat er in Meijel ook *persoonlijke bedreigingen (protesten)* zijn geuit aan onder andere de burgemeester. Daar komt nog bij zoals eerder al kort aangehaald dat er nog oude vetes en oud zeer in Meijel meespelen in de afkeer van naburige kern Helden. Door inwoners van Helden is in het verleden turf en een paard gestolen in Meijel. Tijdens de carnavalsperiode is door het gemeentebestuur van Helden het initiatief genomen om met een *ludieke actie* het gestolen paard en de turfkar terug te brengen naar Meijel om de opgelopen spanning rond de herindeling enigszins weg te nemen (fractievoorzitter PenM1 en wethouder PenM1). Enkele dagen na deze overdracht is er echter ook een *bommelding (protesten)* geweest bij de brug tussen de kernen Helden en Meijel waar de overdracht heeft plaatsgevonden. Na onderzoek van de EOD bleek het loos alarm te zijn. Dat doet echter niets af aan de intentie, namelijk het frustreren van het proces. Dit benadrukt dat in Meijel de emotie een tijd de boventoon heeft gevoerd, alvorens rationeel naar de toekomst is gekeken (provincie Limburg2, gemeentesecretaris PenM2 en fractievoorzitter PenM1).

Gelijkwaardigheid van de betrokkenen is een belangrijke waarde die centraal staat bij de herindeling (burgemeester PenM1). Een ander punt dat heeft bijgedragen aan het succes van het herindelingsproces is, dat er is ingezet op een nieuwe bestuursfilosofie: *zelfsturing (bias)*. Door het inzetten op het concept van zelfsturing dat in de voormalige gemeente Helden-Panningen is toegepast, is het mogelijk voor de verschillende kernen de eigen identiteit te behouden (provincie Limburg2). Ook zijn de burgers actief betrokken bij het maken van bepaalde *keuzes (casuistry)* voor de nieuwe gemeente: waar komt het gemeentehuis, wat wordt de naam van de nieuwe gemeente, etc. (wethouder PenM2). Ook bij meer fundamentele onderwerpen, zoals de harmonisering van het subsidiebeleid van verenigingen, zijn de burgers en verenigingen zelf betrokken geweest. Door de gemeente zijn hiervoor *werkgroepen (firewall)* ingesteld (fractievoorzitter PenM1; gemeentesecretaris PenM2; wethouder PenM2). Dit neemt een van de grootste bezwaren, identiteit en eigenheid, bij Meijel weg tegen de herindeling en maakt dat deze kern het concept van zelfsturing uiteindelijk het meest succesvol toepast (burgemeester PenM1, wethouder PenM1, wethouder PenM2, gemeentesecretaris PenM1, gemeentesecretaris PenM2, fractievoorzitter PenM1 en fractievoorzitter PenM2).

Samenvattend is de herindeling van Peel en Maas aan de voorkant als eerste tegengehouden door enkele burgemeesters en gemeentesecretarissen. Nadat nieuwe mensen deze plekken innamen is er serieus over de mogelijkheden nagedacht en gesproken. De weerstand is in de meeste kernen van korte duur geweest. Alleen in Meijel is deze tot de besluitvorming in Den Haag blijven bestaan en zijn er zelfs bedreigingen geuit. In Maasbree is een time-out gevraagd om met de burgers de vraag te bekijken of men een herindeling met het platteland of de stad wilde. Door het plan om het concept van zelfsturing te gaan toepassen in de nieuw te vormen gemeente is de weerstand gaan kantelen en is de herindeling uiteindelijk een succes geworden.

4.3.3. *Samenvattende paragraaf weerstand bij een gemeentelijke herindeling*

Wanneer we de herindelingen van Horst aan de Maas en Peel en Maas met elkaar vergelijken dan kan het volgende worden vastgesteld. Het feit om over een herindeling na te denken of te gaan praten is niet vanuit één motief te verklaren. Het is veel meer een samenloop van meerdere zaken. Het herindelingsproces dat moet worden doorlopen is wettelijk vastgelegd en voor beide hetzelfde. Elke herindeling is echter uniek en niet een-op-een met elkaar te vergelijken. De herindelingspartners zijn ook de partners waar eerdere samenwerkingen mee zijn aangegaan en daar schuilt een zekere afhankelijkheid in.

Voor zowel de herindeling van Horst aan de Maas als Peel en Maas geldt dat ze met name aan het begin van het herindelingsproces te maken hebben gehad met weerstand. Uitzondering hierop is Meijel waar de weerstand door een kleine groep burgers tot het einde toe is blijven bestaan. De weerstand komt voort uit de onzekerheid die voorkomt uit een herindeling en de belangen van actoren die geschaad worden. De weerstand tegen de herindeling zit voornamelijk bij het bestuur en de burgers van de gemeenten. Zo bieden bijvoorbeeld bedrijven en maatschappelijke organisaties niet of nauwelijks weerstand.

De uiting van weerstand komt bij beide herindelingen overeen en deze is te zien in het debat in de gemeenteraad, de informatieavonden voor burgers, opdrachten voor en uitgevoerde onderzoeken, de discussie op straat, het stemmen onder andere in de gehouden referenda, gevoerde campagnes, de lobby voor of tegen de herindeling en enkele ludieke acties, bijvoorbeeld tijdens carnaval. Een verschil tussen Horst aan de Maas en Peel en Maas is dat bij de laatste aan de voorkant ook het *pocket veto* naar voren komt en impliciet het proces wordt tegengewerkt. Groot verschil is dat bij Meijel het protest tegen de herindeling doorgaat tot de besluitvorming in Den Haag. Kwalijker is dat de weerstand ook extreme uitingen kent zoals een bommelding en persoonlijke bedreigingen.

Kijkend naar de omgang met weerstand zien we dat zoals eerder aangegeven het *incrementalisme* in het verloop van een herindelingsproces verweven is. Dit wordt in feite automatisch toegepast door het proces te doorlopen. *Learning* wordt niet bewust genoemd of ingezet, het doel is om consensus te bereiken door waarden en normen serieus te nemen en de kennis en ervaring van burgers te betrekken in het proces. *Learning*, ook wel leereffecten genoemd is cruciaal in de omgang met weerstand. Weerstand tegen een herindeling is in dit onderzoek getypeerd als een beleidscontroverse (Korsten, n.b.) of een ongestructureerd probleem (Hisschemöller en Hoppe (1995) en juist de leereffecten staan centraal in de omgang en oplossing van een beleidscontroverse of een ongestructureerd probleem.

Wel actief worden de volgende copingstrategieën ingezet: tegenspraak, *casuistry*, *bias* en *firewall*. Tegenspraak is belangrijk om tot de kern van de weerstand te kunnen doordringen. Op deze manier kan erachter gekomen worden waarom er weerstand is, om het vervolgens ook te kunnen oplossen. Gelijkwaardigheid van de herindelingspartners staat bij beide herindelingen centraal. Zo zijn er werk- en begeleidingsgroepen ingericht voor de begeleiding en de uitvoering van het herindelingsproces (*firewall*), om zo iedereen te betrekken in het proces. Deze werk- en begeleidingsgroepen hebben problemen en uitdagingen waarmee ze te maken krijgen opgepakt en opgelost (*casuistry*).

Tot slot heeft het college van B en W bij de herindelingen een nieuwe waarde centraal gesteld (*bias*). Bij Horst aan de Maas is actief door het bestuur ingezet op een meerkernenbeleid en zijn de burgers in Peel en Maas betrokken via het concept van de zelfsturing. Ze hebben elk op een eigen manier zorgen die met name bij burgers ontstaan over de identiteit, de voorzieningen en de afstand tot het bestuur trachten op te lossen. Door het inzetten op een nieuwe waarde worden ook nog *cycling* en *hybridization* toegepast. Door een centrale waarde ontstaat er geen discussie wanneer er waarden naast elkaar bestaan (*hybridization*) of hier tussen gewisseld (*cycling*) wordt. Aandachtspunt blijft om deze verschillende waarden serieus te nemen.

Samenvattend is het college van B en W er bij de herindelingen op deze manier erin geslaagd de weerstand die ontstaat weg te nemen en op te lossen. In tabel 7 is een beknopte samenvatting van hetgeen dat in de paragraaf hierboven over weerstand bij een gemeentelijke herindeling is besproken.

	Horst aan de Maas	Peel en Maas
Moment van weerstand	Aan het begin van het herindelingsproces, in de aanloopfase.	Met name het begin van het herindelingsproces, in de aanloopfase, in Meijel is tot aan het einde de weerstand van burgers gebleven.
Wie biedt weerstand	college van B en W gemeenteraad burgers dorpsraden	college van B en W gemeenteraad gemeentesecretaris burgers
Uitingsvormen weerstand	debat in de gemeenteraad informatieavonden voor burgers onderzoeken discussie op straat stemmen campagne ludieke acties lobby	debat in de gemeenteraad, informatieavonden voor burgers onderzoeken discussie op straat stemmen campagne ludieke acties <i>pocket veto</i> protesteren bommelding en bedreigingen
Copingstrategieën	incrementalisme <i>learning</i> tegenspraak <i>casuistry</i> <i>bias</i> (meerkernenbeleid) <i>firewall</i>	incrementalisme <i>learning</i> tegenspraak <i>casuistry</i> <i>bias</i> (zelfsturing) <i>firewall</i>

Tabel 7: Weerstand bij de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas.

5. Conclusies, reflectie en aanbevelingen

In dit onderzoek is getracht een beeld te krijgen van de weerstand en de omgang daarmee bij een gemeentelijke herindeling, met als doel daarvan te leren voor toekomstige herindelingen. Het wie, waarom en wanneer van de weerstand bij de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas is in kaart gebracht. Er is gekeken hoe met deze weerstand is omgegaan in deze casus en wat daarvan kan worden geleerd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en op de centrale vraagstelling. Daarnaast wordt er gereflecteerd op dit onderzoek en worden aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige herindelingen en onderzoek.

5.1. Conclusie

In de onderstaande alinea's wordt een antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. De vraag die in dit onderzoek centraal stond was: *Op welke wijze is in het herindelingsproces van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas omgegaan met de weerstand die vanwege verschillende redenen, onder verschillende actoren en in verschillende fasen ontstond?* Aan de hand van deze vraagstelling zijn een aantal deelvragen geformuleerd die bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraagstelling. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de beantwoording van de deelvragen.

5.1.1. Beantwoording van de deelvragen

In dit onderzoek wordt de weerstand tegen een herindeling gezien als de uiting van een beleidscontroverse (Korsten, n.b.) of een ongestructureerd probleem (Hisschemöller en Hoppe, 1995). Centraal bij beide staan de onderliggende waarden. De weerstand tegen een herindeling is de uiting van botsende normen en waarden of belangen. Het beeld dat van weerstand kan ontstaan, is dat weerstand homogeen is. De Caluwé en Vermaak (2014, pp.195-196) stellen bovendien dat de term te algemeen wordt gebruikt; het is een containerbegrip geworden. De conclusie is dat de werkelijkheid van weerstand bij een herindeling complex is. Weerstand kan ontstaan door meerdere oorzaken en verschillende uitingsvormen aannemen en dat heeft gevolgen voor de omgang met weerstand.

In dit onderzoek is met behulp van het fasenmodel van Beerepoot et al. (2009) onderzoek gedaan naar weerstand. De verschillende fasen in dit model worden door vaste ijkmomenten van elkaar gescheiden. Het herindelingsproces wordt in drie opeenvolgende fasen opgedeeld:

1. Aanloophase: de gemeente wordt met een probleem of een nieuwe taak geconfronteerd. De gemeente ziet een herindeling als oplossing hiervoor en gaat op zoek naar herindelingspartners.
2. Besluitvormingsfase: zowel de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten als de minister van BZK kunnen het voortouw nemen om tot een herindelingsadvies te komen.
3. Implementatiefase: het herindelingsadvies wordt naar de minister van BZK gestuurd, waarna dit wordt voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer (maximaal twee jaar daarna moet de herindeling een feit zijn).

Iedereen kan weerstand bieden tegen een herindeling: burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, gemeentesecretaris of ambtenaren, gemeenteraad, college van B en W, provincie, ministerie van BZK en de Tweede en Eerste Kamer (Beerepoot et al. 2009). In de praktijk zijn de actoren die daadwerkelijk weerstand bieden tegen een herindeling minder omvangrijk. Dit blijkt ook uit de gehouden interviews. Uit dit onderzoek komt naar voren dat met name de burgers, het college van B en W en de gemeenteraad weerstand bieden. In sommige gevallen is de gemeentesecretaris degene die aan de voorkant een mogelijke herindeling tegenhoudt. Dit zijn ook de actoren die de directe gevolgen ervaren wanneer een herindeling uiteindelijk een feit is. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat de mate waarin een actor weerstand biedt tegen een herindeling, afhankelijk is van wat de herindeling betekent voor zijn eigen positie en belangen (Baldersheim & Rose, 2010, p.251).

In het onderzoek zijn acht copingstrategieën naar voren gekomen: *learning*, openstaan voor kritiek en tegenspraak, erkennen van de emotionele aspecten, *cycling*, *firewalls*, *casuistry*, *hybridization*, *incrementalism* en *bias* (Hisschemöller en Hoppe, 1995; Verhoeven, 2009; Graaf et al., 2013). Conclusie is dat verschillende middelen en instrumenten worden aangereikt om met weerstand om te kunnen gaan. De context speelt echter een belangrijke rol en bepaalt de keuze en inzet van de instrumenten. Ook in de casus in dit onderzoek zijn meerdere instrumenten ingezet. Er is geen wondermiddel dat de weerstand kan voorkomen. Weerstand tegen een herindeling komt voornamelijk voor aan het begin van het proces, de zogenoemde *aanloopfase*. Dat is tot het moment dat het herindelingsadvies is vastgesteld. Dit geldt voor zowel de herindeling van Horst aan de Maas als bij Peel en Maas. Dit is vanuit meerdere redenen te verklaren.

Het feit dat over een herindeling wordt gesproken kan al als een schok ervaren worden. Dit kan zelfs onverwacht komen en zorgen voor een tegenreactie. Anderzijds is de aanloopfase ook het moment dat er nog voldoende mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen op het proces en de uiteindelijke uitkomst ervan. Dit kan tot het moment dat het herindelingsadvies is aangenomen. Daarna is er in feite geen weg meer terug. De herindeling van Peel en Maas is hier deels een voorbeeld van, waar in de kern Meijel een kleine groep zich tot in Den Haag is blijven verzetten. Opvallend is de conclusie van Beerepoot et al. (2009) dat gemeenten weinig of geen onderzoek doen aan de voorkant wat kan leiden tot extra weerstand. Met andere woorden, als gemeenten aan de voorkant meer tijd investeren, kan dit problemen gedurende het proces voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de twee voorbeelden die zijn gebleken uit dit onderzoek waarbij zowel het college van B en W uit Sevenum als Meerlo-Wanssum niet weten wat er leeft onder de burgers of hoe de oriëntatie van de burgers is. Hier wordt nog uitgebreider op ingegaan bij de aanbevelingen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten teruggrijpen op een aantal instrumenten in de omgang met weerstand. De copingstrategieën zoals deze in het theoretisch kader, hoofdstuk 2, zijn uitgewerkt, worden op verschillende manieren ingezet in beide herindelingsprocessen. Zoals eerder is aangegeven schuilt het incrementalisme op zichzelf al in het verloop van een herindelingsproces. Dit wordt in feite automatisch toegepast door het proces te doorlopen. Ook de andere copingstrategieën worden actief ingezet zoals de *firewall*. Zo zijn bij beide herindelingsprocessen werk- en begeleidingsgroepen gevormd die aan de slag gaan met de uitvoering en voorbereiding van het herindelingsproces en de feitelijke samenvoeging van de organisaties.

Een ander voorbeeld hiervan is de harmonisatie van het subsidiebeleid waar burgers bij zijn betrokken in Peel en Maas, *casuistry* biedt de mogelijkheid de weerstand stap voor stap op te lossen. Er wordt namelijk per onderdeel naar een oplossing gezocht. Ook is het instrument van tegenspraak toegepast. Dit is in de vorm van debatten en discussies in de gemeenteraad, op de georganiseerde burgeravonden en tot slot in de gehouden referenda naar voren gekomen. Het is mogelijk geweest de eigen mening te delen en de andere mening tegen te spreken.

In dit onderzoek wordt de uiting van weerstand gezien als een beleidscontroverse of een ongestructureerd probleem. Centraal in de oplossing hiervan staat *learning* of leereffecten. Centraal bij een beleidscontroverse of een ongestructureerd probleem zijn de onderliggende waarden van belang die meespelen. Om deze te achterhalen zijn er verschillende manieren. Dit kan bijvoorbeeld door de georganiseerde burgeravonden, maar inspraak is ook nog anders te realiseren. In Horst aan de Maas is dat vormgegeven in het meerkernenbeleid en in Peel en Maas via zelfsturing. Door de waarden te erkennen en onderkennen wordt het mogelijk om nog drie copingstrategieën in te zetten: *cycling*, *hybridization* en de *bias*. Door goed te luisteren is het mogelijk om de verschillende waarden en belangen die bij een herindeling meespelen te achterhalen. Pas als de bron van weerstand achterhaald is dan is het mogelijk dit op te lossen en consensus te bereiken. Dit is in beide casus gedaan op verschillende manieren en momenten in het proces. *Learning* staat niet op zichzelf en raakt ook de andere copingstrategieën. In de voorgaande paragraaf is al besproken dat er niet één weerstand is.

5.1.2. Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag waar een antwoord op gezocht wordt in dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *Op welke wijze is in het herindelingsproces van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas omgegaan met de weerstand die vanwege verschillende redenen, onder verschillende actoren en in verschillende fasen ontstond?* Dit onderzoek een eerste verkenning geweest op het gebied van de omgang met weerstand bij een gemeentelijke herindeling. Daarbij is verder gegaan dan alleen maar het beschrijven van het herindelingsproces en achtergronden waarom herindelingen wel of niet succesvol zijn. We zijn er door dit onderzoek achter gekomen wat weerstand is en dat er niet één soort weerstand is.

De redenen om weerstand te bieden zijn uiteenlopend en verschillen per actor, van een weerstand is dan ook geen sprake. Dit maakt het lastig om weerstand aan te pakken. De weerstand is het heftigst aan het begin van het herindelingsproces en komt met name vanuit het bestuur en de burgers. Dat impliceert dat aan de voorkant tot het moment dat het herindelingsadvies wordt vastgesteld, meer aandacht aan weerstand besteed moet worden. Ook is bekeken wat gemeenten nu doen om de weerstand tegen te gaan. Hier worden enkele zaken goed opgepakt en zijn verschillende copingstrategieën ingezet. Echter is er zeker nog een slag te winnen. Zoals hierboven beschreven worden in beide casus verschillende copingstrategieën ingezet al dan niet bewust. Door weerstand bij een herindeling als probleem op een andere manier te bekijken is de copingstrategie *learning* toegevoegd aan de instrumenten in de omgang met weerstand. In de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

De belangrijkste conclusie die dan ook uit dit onderzoek naar voren komt is dat er niet een weerstand is en dat ook niet een oplossing het probleem van weerstand kan oplossen. Met andere woorden, maatwerk is noodzakelijk in de omgang met weerstand.

5.2. Reflectie

In deze paragraaf wordt op enkele zaken uit dit onderzoek gereflecteerd en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. Het hier uitgevoerde onderzoek heeft enkele vragen met betrekking tot weerstand bij een gemeentelijke herindeling beantwoord. Zo is er meer kennis gekomen over het waarom van weerstand tegen een herindeling, hoe deze zich uit, wanneer deze voorkomt en wie er weerstand biedt. Met dit onderzoek is dieper ingegaan op het herindelingsproces dan eerdere onderzoeken, waar bijvoorbeeld alleen naar de effecten van een herindeling is gekeken. Ook zijn er vanuit verschillende theorieën uitingen van weerstand samengebracht om zo een totaalbeeld te kunnen krijgen hoe weerstand wordt geuit. Ten opzichte van de theorie zijn in dit onderzoek andere uitingen van weerstand gevonden, namelijk ludieke acties en bedreigingen.

Een belangrijk aspect in een dergelijk onderzoek is de timing. Wanneer je te dicht op de herindeling zelf zit, is het niet mogelijk om te bepalen of deze al dan niet succesvol is geweest. Neem je te veel afstand van de herindeling dan vervagen de feiten en kennis hierover. Dit onderzoek is zeven jaar nadat de herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas definitief zijn gestart. In een volgend onderzoek is het aan te bevelen eerder onderzoek uit te voeren naar de weerstand. Uit dit onderzoek blijkt dat weerstand met name in de aanloopfase voorkomt. Met andere woorden, dit onderzoek is ongeveer tien jaar nadat de weerstand zich voor heeft gedaan uitgevoerd. Dit zou bij een volgend onderzoek drie tot maximaal vijf jaar moeten zijn nadat de gemeenten definitief samengaan. Tijdens de interviews is door de betrokkenen aangegeven dat ze bijvoorbeeld de precieze volgorde van bepaalde gebeurtenissen niet meer weten. Daarnaast wordt de mening van de betrokkenen dan niet beïnvloed door het feit dat een herindeling wel of geen succes blijkt te zijn. Tevens is het aan te raden een volgend onderzoek in een beperkter tijdsbestek uit te voeren, maar dit is door gemaakte keuzes en afwegingen niet mogelijk geweest.

Het onderzoek kan ook anders worden opgezet door eerst een enquête onder bijvoorbeeld alle gemeenteraadsleden uit te zetten om zo een algemeen beeld te krijgen van de herindeling en de weerstand die hierbij mogelijk ontstaat. Op deze manier verkrijg je veel informatie en het biedt de mogelijkheid om vervolgens met enkele interviews meer de diepte in te gaan met betrekking tot de weerstand. In dit onderzoek is dit allemaal verwerkt in de interviews, maar dat had misschien ook gesplitst kunnen worden. Op deze manier krijg je op basis van de enquêtes informatie over wanneer weerstand zich voordoet, wie weerstand biedt en op welke manier weerstand tot uiting komt. Vervolgens kan je met de interviews meer tijd besteden aan en dieper ingaan op de invloed van weerstand op het herindelingsproces en hoe daar mee is omgegaan. Je beschikt al over de basisinformatie uit de enquêtes die je niet met de interviews meer hoeft op te halen. De betrouwbaarheid van de informatie die je gebruikt neemt ook toe, omdat je deze baseert op alle gemeenteraadsleden.

In paragraaf 2.3 (drijvende krachten achter een herindeling) zijn zaken benoemd die een herindelingsproces bevorderen of tegenwerken. Lewin (1951) geeft aan dat bij veranderingen krachten ontstaan die voor of tegen deze verandering werken. Dit zien we ook bij herindeling waar zaken pleiten voor of tegen een herindeling. Zowel bij Horst aan de Maas als bij Peel en Maas is ook nagedacht over de grootste bezwaren die onder de burgers leven tegen een herindeling: identiteit, voorzieningen en afstand tot het bestuur en daar is een eigen oplossing voor gezocht.

Is een herindeling waar ook ingezet wordt op drijvende krachten, in dit geval de bestuurlijke vernieuwing (zelfsturing en/of een meer kernenbeleid) succesvoller dan wanneer dit niet wordt gedaan? Met andere woorden moet bij een herindeling ingezet worden op de krachten voor of tegen een verandering of is juist de combinatie op beide in te zetten van doorslaggevend belang in een succesvolle herindeling?

Naast de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek met de toevoeging van nieuwe kennis en inzichten over weerstand bij gemeentelijke herindelingen, is het zien van weerstand als een beleidscontroverse of een ongestructureerd probleem een juiste typering en biedt dit mogelijkheden voor het tegengaan van de weerstand. Bij een beleidscontroverse formuleren de verschillende betrokkenen een eigen beleidsframe waar belangen en normen en waarden met elkaar kunnen botsen (Korsten, n.b.). In het onderzoek is meerdere keren naar voor gekomen dat de actoren verschillende denkpatronen hebben en naar een herindeling kijken vanuit andere waarden. Zo wordt er bijvoorbeeld vanuit het bestuur ingezet op een betere bestuurskracht, terwijl de burgers bezig zijn met identiteit, etc. Beiden benaderen ze de herindeling vanuit verschillende waarden. Ditzelfde geldt voor het ongestructureerd probleem zoals Hisschemöller en Hoppe (1995) dat definiëren, omdat er zowel onzekerheid is over de kennis en er geen overeenstemming bestaat over de onderliggende waarden en normen. We zien dit terug in de discussie of Meerlo-Wanssum wel of niet opgesplitst kan worden als gemeente.

Dit onderzoek heeft echter ook vragen onbeantwoord gelaten en weer nieuwe vragen opgeworpen. Eerder in deze paragraaf is al kort ingegaan op de krachten voor of tegen een verandering. Een mogelijk ander vervolgonderzoek kan zich richten en dieper ingaan op de term weerstand. In dit onderzoek is geen antwoord gezocht op de ernst van de term weerstand. Een onderzoek kan zich erop richten om een waarde te kunnen koppelen aan weerstand. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van felle, matige of weinig weerstand en hoe serieus moet weerstand genomen worden? Op deze manier kan dan een afweging gemaakt worden of er al dan niet tijd aan besteed moet worden om de weerstand weg te nemen.

5.3. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gedaan om een bijdrage te leveren aan toekomstige herindelingen. Ze dienen als houvast voor toekomstige herindelingen en onderzoek over weerstand bij een herindeling. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de rol van de provincie, de herindeling zelf.

5.3.1. Rol van een provincie

De rol die de provincie zowel bij de herindeling van Horst aan de Maas, als Peel en Maas heeft opgepakt wordt over het algemeen gewaardeerd. Denk daarbij aan de rol die de provincie heeft opgepakt bij de time-out in Maasbree waarbij zij de opties aan de burgers uiteen heeft gezet. Wanneer de provincie een actievare rol oppakt, is geen sprake meer van een herindeling van onderop, maar een opgelegde. De voorkeur gaat uit naar een herindeling van onderop die wordt gedragen door alle betrokkenen en een centrale rol voor de gemeente (ministerie van BZK, 2013). Het herindelingsadvies moet door het college van B en W worden opgesteld en niet door de provincie of de minister van BZK.

Het feit dat elke herindeling uniek is en niet een op een te vergelijken is met elkaar, pleit voor een bescheiden rol van de provincie. Een herindeling is maatwerk en vereist kennis en ervaring om het soepel te laten verlopen. Zo hoeft niet telkens het wiel opnieuw te worden uitgevonden. Zoals al aangegeven, moet deze rol wel beperkt blijven. De provincie moet als een bron van kennis en ervaring dienen, neutraal tussen de partijen in staan en verbindend zijn als dat nodig is. De provincie moet de rol aannemen van neutrale procesbegeleider en facilitator.

5.3.2. Nadenken en onderzoek doen aan de voorkant

Beerepoot et al. (2009) concluderen dat gemeenten weinig of geen onderzoek doen aan de voorkant bij een herindeling. Onderstaand worden drie zaken benoemd waarom dit wel zinvol kan zijn. Gebrek aan onderzoek kan weerstand in de hand werken, omdat er niet over dingen is nagedacht of rekening mee wordt gehouden.

Het is in de eerste plaats belangrijk om rekening te houden met de oriëntatie van de inwoners en eventuele historische vetes tussen dorpen. In Meerlo-Wanssum zijn de burgers meer op Horst aan de Maas georiënteerd dan Venray. Dit komt ook tot uitdrukking in het referendum dat is gehouden. Bij de herindeling van Peel en Maas speelt de oude vete tussen Meijel en Helden over een gestolen paard en een turfkar op de achtergrond mee. De instelling van de inwoners van Meijel is ook anders dan de andere kernen. Het is een dorp, geïsoleerd en zelfredzaam, in de Peel waar het leven vroeger hard was en waar men op zichzelf was aangewezen. Het is niet zo dat de herindeling van een leien dakje gaat als hier rekening mee wordt gehouden, maar het is wel van belang om er bewust van te zijn dat dergelijke zaken op de achtergrond meespelen. Dat een herindeling minder enthousiast wordt ontvangen in Meijel is dan ook beter te plaatsen.

In de tweede plaats is het belangrijk om te weten wat de achtergrond van de weerstand is voordat deze opgelost kan worden. Met andere woorden, ga na wat de reden voor het verzet is of wat de achterliggende belangen zijn. Betrek de actoren die weerstand bieden in het vinden van een oplossing voor het probleem of bezwaar. Zo is er in Peel en Maas aan de verenigingen gevraagd mee te denken over de harmonisatie van en bij te dragen aan een toekomstig subsidiebeleid voor verenigingen. Bedenk niet altijd zelf de oplossing, maar laat actoren ook meedenken.

Tot slot is het belangrijk in kaart te brengen vanuit welke waarden bepaalde actoren denken en redeneren. Zoals hierboven is vermeld, wordt het dan mogelijk om meer copingstrategieën in te zetten in de omgang met weerstand. Zo werkt het bijvoorbeeld niet dat vanuit het bestuur wordt gepraat over kostenbesparingen en een nieuwe taakstelling vanuit het Rijk welke ze niet meer aankunnen. Terwijl de burgers zich druk maken over de voorzieningen, identiteit en afstand tot het bestuur. Beide zijn belangrijk maar langs elkaar heen praten lost dit ook niet op. Ben je er bewust van dat actoren een ander denkpatroon hebben.

Bij de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas is aan de voorkant niet of weinig over dergelijke zaken nagedacht of rekening mee gehouden. Dit heeft in beide herindelingen tot hobbels geleid in het proces, die voorkomen hadden kunnen worden.

5.3.3. Visie en doel achter een herindeling

Een herindeling moet meer zijn dan de som der delen. Dit is wat veel uit de interviews naar voren komt. Met andere woorden: een herindeling moet een meerwaarde hebben ten opzichte van de bestaande situatie. Op deze manier kan het ook verantwoord en uitgelegd worden. Eén van de grootste bezwaren tegen een herindeling is het verlies aan identiteit en de grotere afstand tot het bestuur. Bij zowel Horst aan de Maas als bij Peel en Maas is men er op een eigen manier in geslaagd hier iets aan te doen. In Horst aan de Maas is een meerkernenbeleid ontwikkeld en in Peel en Maas heeft de gemeente ingezet op het concept van zelfsturing.

Een vergelijkbare optie is ook benoemd in de interviews door gemeenten na een herindeling alleen op de harde elementen (zoals economie, werkgelegenheid, veiligheid, etc.) besluiten centraal te laten nemen en op de zachte, sociale elementen (zoals cultuur, verenigingen, etc.) zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid bij de kernen neer te leggen. Dit is echter een vraagstuk waarbij de ontwikkelingen verder gaan dan alleen bij herindelingen. We moeten ons realiseren dat een herindeling dit proces versterkt. Daarnaast moet de herindeling ook een oplossing bieden voor een probleem dat is ontstaan of voor het uitvoeren van extra taken die op gemeenten afkomen. Een herindeling moet niet meer problemen opleveren.

5.3.4. Learning

Learning of leereffecten moet centraal komen te staan in de omgang met weerstand, om zo deze beleidscontroverse of het ongestructureerde probleem dat weerstand is op te lossen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat andere copingstrategieën worden ingezet. Dit neemt niet weg dat de overige copingstrategieën ook belangrijke handvatten zijn en er niet een wondermiddel bestaat in de omgang met weerstand.

In de herindeling van Horst aan de Maas en Peel en Maas is nagedacht om de betrokkenheid van burgers te vergroten bij het herindelingsproces en medeverantwoordelijk zijn gemaakt om tot oplossing te komen. Het gaat dus verder dan alleen een referendum te organiseren, zodat burgers hun zegje kunnen doen. De vraag wordt omgedraaid. In plaats van alleen weerstand bieden, stel je als overheid de vraag aan de burgers hoe moet het dan wel? Op deze manier is het mogelijk bij te dragen aan het noodzakelijke draagvlak bij een herindeling. Neem de burgers mee in het herindelingsproces en laat ze mee de koers en toekomst bepalen.

Literatuurlijst

Allers, M.A., & Geertsema, J.B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels, evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of regional science*, 56(4), 659-682.

Askim, J., Klausen, J., Vabo, S., & Bjurstrøm, K. (2016). What causes municipal amalgamation reform? Rational explanations meet Western European experiences, 2004-13. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (pp.59-79). London: Palgrave Macmillan.

De Baas, J.H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen: invloed op beleid*. Groningen: Noordhoff.

Baldersheim, H., & Rose, L. (2010). *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. London: Palgrave Macmillan.

Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. (2^{de} druk). Deventer: Wolters-Kluwer.

Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. (2^{de} druk). Den Haag: Boom Lemma.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. (2^{de} druk). Den Haag: Boom Lemma.

Boogers, M., Mentink, M., & Ruizendaal, S. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*.

Bouten, J. (2017, 16 februari). Een raadslid mag alleen bijlappen. *Dagblad De Limburger*, p.2.

Broekema, W., Steen, T., & Wayenberg, E. (2016). Explaining trajectories of municipal amalgamations: a case comparison of the Netherlands and Flanders. In S. Kuhlman & G. Bouckaert (Eds.) *Local public sector reforms in times of crisis: national trajectories and international comparisons* (pp.43-58). London: Palgrave Macmillan.

Capoccia, G., & Kelemen, R.D. (2007). The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.

De Caluwé, L., & Vermaak, H. (2014). *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkunde*. (2^{de} druk). Deventer: Vakmedianet.

De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal amalgamations in the low countries: same problems, different solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803-822.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016, 04 januari). *Aantal gemeenten in 2016 daalt naar 390*. Geraadpleegd 27 maart 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017, 28 december). *Aantal gemeenten van 388 naar 380*. Geraadpleegd 1 juni 2019, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/52/aantal-gemeenten-van-388-naar-380>.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

Derksen, W. (1988). Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance. *Local Government Studies*, 14(6), 31-47.

Van Enckevort, P., & Verstegen-Maessen, N. (2015, maart). *Geschiedenis in een notendop*. Geraadpleegd 05 augustus 2019, op http://www.heemkundesevenum.nl/Geschiedenis_Sevenum.pdf.

Ferret, J., Schulz, M., van Twist, M., & van der Steen, M. (2014). Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 58-69.

Fox, W.F., & Gurley, T. (2006). Will consolidation improve sub-national governments? In World Bank, Policy research working paper 3913 (pp.1-45).

Fraanje, M., Herweijer, M., Beerepoot, R., van Assenbergh, A., Brouwer, B., & Heins, H. (2008). *Herindeling gewogen: een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*.

Gedeputeerde Staten van Limburg. (2017). *Ontwikkelingen Landgraaf-Heerlen*. Brief aan de Provinciale Staten van Limburg. d.d. 17 januari 2017. kenmerk: 2017/4640. Maastricht: cluster strategie.

Geertsema, J.B. (2017). *The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation*. Groningen: University of Groningen, SOM research school.

De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden: de beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. (3^{de} druk). Toronto: Oxford University Press.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Van der Kolk, J. (2013, 25 juni). *7 misvattingen over gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd 13 maart 2017, op <http://www.twynstragudde.nl/blog/7-misvattingen-over-gemeentelijke-herindeling>.

Korsten, A. (2002). *Samen en toch apart: naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit.

Korsten, A. (n.b.). *Doorbraken in controversen door reframing*. Geraadpleegd 09 mei 2017, op <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Doorbraken%20in%20controversen%20door%20reframing.pdf>.

Lewin, K. (1951). *Field theory in social science*. New York: Harper & Row.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2008). *Handvatten voor gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Directie bestuurlijke en financiële organisatie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Handboek gemeentelijke herindeling: stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j. a). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 15 maart 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.j. b). *Wet algemene regels herindeling*. Geraadpleegd op 03 januari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2018-06-13>.

Ministerie van Financiën. (z.j.). *Beleidsbeoordelingen: het meten van doelmatigheid*. Geraadpleegd op 03 januari 2019, op <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.

Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Theoret, A., (1976). The structure of unstructured decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246-275.

Nadler, D. (1988). Concepts for the management of organizational change. In Thusman, M.L., & Moore, W.L. (Eds.), *Readings in the management of Innovation* (7^{de} druk). New York: Ballinger.

Nakazawa, K. (2013). Cost inefficiency of municipalaties after amalgamation. *Procedia Economics and Finance*, (5), 581-588.

Ncube, M., & Monnakgotla, J. (2016). Amalgamation of South Africa's rural municipalaties: is it a good idea? *Commonwealth Journal of Local Governance*, (19), 75-95.

Omroep L1 (2008, 11 maart). *Raadsleden Meijel stappen op na keuze voor fusie*. Geraadpleegd 28 december 2018, op <https://1.nl/raadsleden-meijel-stappen-op-na-keuze-voor-fusie-102926>.

Omroep L1 (2011, 21 april). *Herindeling kop Noord-Limburg gaat niet door*. Geraadpleegd 25 februari 2019, op <https://1.nl/herindeling-kop-noord-limburg-gaat-niet-door-63878>.

Omroep Reindonk (2007, 11 juli). *Horst aan de Maas en Sevenum versterken samenwerking*. Geraadpleegd 04 november 2018, op <http://www.reindonk.nl/horst-aan-de-maas-en-sevenum-versterken-samenwerking/nieuws/item?144382>.

Omroep Reindonk (z.j.). *Sevenumers stemmen voor fusie met Horst aan de Maas*. Geraadpleegd 04 november 2018, op <http://www.reindonk.nl/-sevenumers-stemmen-voor-fusie-met-horst-aan-de-maas/content/item?143620>.

Parlementaire monitor (2008, 24 december a). *Herindelingsadvies gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray (bijlage bij 31815, nr. 3)*. Geraadpleegd 04 november 2018, op <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi148kn9mis1#p1>.

Parlementaire monitor (2008, 24 december b). *Brief Provincie Limburg met herindelingsadvies gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree (bijlage bij 31817, nr. 3)*. Geraadpleegd 04 november 2018, op <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi148ku3fhz1>.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Provincie Limburg. (2016, 25 oktober). *Besturen blijft vooruitzien: definitief provinciaal standpunt inzake bestuurlijke ontwikkelingen in Zuid-Limburg*.

Rast, J. (2009) Critical junctures, long-term processes: urban redevelopment in Chicago and Milwaukee, 1945-1980. *Social Science History*, 33(4), 393-426.

Rogers, E. (1983). *Diffusion of innovations*. (3^{de} druk). New York: The Free Press.

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. (7^{de} druk). Dordrecht: Convoy.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 1984. *Wet van 24 oktober 1984 houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling.*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2000. 347: *Wet van 13 september 2000 tot samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst.*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2009. 338: *Wet van 18 juli 2009 tot herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray.*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2009. 340: *Wet van 18 juli 2009 tot samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel.*

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2010. 272: *Wet van 4 juni 2010 tot herindeling van de gemeenten Margraten en Eijsden.*

Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2008). Invisible trade-offs of public values: inside Dutch railways. *Public Money & Management*, 28(3), 147-152.

Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson, T. (2016). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (pp.23-42). London: Palgrave Macmillan.

Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252.

Stewart, J. (2006). Value conflict and policy change. *Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.

Swanborn, P. (2010). *Case study research: what, why and how?*. (1^{ste} druk). London: SAGE Publications.

Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956.

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1983). *Decentralisatie van rijkstaken*. Vergaderjaar 1982-1983. Nr. 16492. Nrs. 7-8. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2000). *Memorie van toelichting, samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst*. Vergaderjaar 1999-2000. Nr. 26969. Nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008). *Memorie van toelichting, herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray*. Vergaderjaar 2008-2009. Nr. 31815. Nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008). *Memorie van toelichting, samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel*. Vergaderjaar 2008-2009. Nr. 31817. Nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2009). *Memorie van toelichting, samenvoeging van de gemeenten Margraten en Eijsden*. Vergaderjaar 2009-2010. Nr. 32245. Nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011). *Brief houdende intrekking van de wetsvoorstellen*. Vergaderjaar 2010-2011. Nrs. 32240 en 32241. Nr. 6. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Van Twist, M., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling: inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*.

Van Twist, M., Schulz, J., van der Steen, M., Ferket, J., & Scherpenisse, J. (2014). *Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling: een nadere analyse van twaalf Limburgse herindelingen*.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Herindeling: herindelingen in kaart gebracht*. Geraadpleegd 2 september 2019, op https://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1yK8IDo8tSH88x_LYMGgH0GyX3XPaxVKrWhlcN--r5g&jaar=2019

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.

Vollaard, H. (2019). Een historische schets van het provinciaal bestuur. In H. Binnema & H. Vollaard (Red.), *Provinciale politiek: de provincies democratisch getoetst* (pp.23-56). Amsterdam: Boom.

De Vries, M. (2009, 21 oktober). Herindeling is gedwongen huwelijk: stel bruidsschat veilig. *De Gelderlander*. Geraadpleegd 11 mei 2017, op <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/82556>.

Weible, C., & Heikkila, T. (2017). Policy conflict framework. *Policy Science*, 50(1), 23-40.

Yin, R. (2014). *Case Study Research: design and methods*. (5^{de} druk). London: SAGE Publications.

Bijlagen

Bijlage A

Lijst met geselecteerde documenten

Gemeente	Document
	Wet van 24 oktober 1984 houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling
Gemeente Horst aan de Maas	Herindelingsadvies
Gemeente Horst aan de Maas	Wet van 18 juli 2009 tot herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray
Gemeente Horst aan de Maas	Memorie van toelichting
Gemeente Peel en Maas	Herindelingsadvies
Gemeente Peel en Maas	Wet van 18 juli 2009 tot samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel
Gemeente Peel en Maas	Memorie van toelichting

INTERVIEWGUIDE GEMEENTEN

Inleiding

- Kort voorstellen
- Uitleg over het doel van het onderzoek
- Vragen of het gesprek opgenomen mag worden
- Informatie wordt anoniem in de masterthesis verwerkt

Algemene vragen

- Wat was uw functie bij de gemeente (en welke) ten tijde van de herindeling?
- Wat was uw rol in het herindelingsproces van gemeente Horst aan de Maas of Peel en Maas in 2010?
- Had u ten tijde van de herindeling in 2010, al ervaring met een herindeling?

1. Kunt u het verloop herindelingsproces van de gemeente Horst aan de Maas of Peel en Maas uit 2010 in het kort het beschrijven?

- Wie heeft het voortouw/initiatief genomen om tot deze herindeling te komen?
- Wat waren de belangrijkste redenen voor deze herindeling?
- In hoeverre lagen er andere opties voor? Of andere herindelingsvarianten?
- Wat zijn volgens u belangrijke momenten of gebeurtenissen in dit herindelingsproces?

Na deze korte schets van de herindeling wil ik nu graag dieper ingaan hoe de verschillende betrokkenen zich in de verschillende fasen van het herindelingsproces hebben opgesteld en hoe daarmee is omgegaan. De onderzoekers Beerepoot et al. (2009) onderscheiden in hun onderzoek drie fasen: aanlooffase, besluitvormingsfase en de implementatiefase (schema). De aanlooffase eindigt wanneer bekend is welke gemeente gaan herindelen en waarom ze dat doen. De besluitvormingsfase eindigt wanneer het herindelingsadvies wordt ingediend bij het ministerie van BZK. Tot slot eindigt de implementatiefase met de installatie van de nieuwe gemeenteraad en college van B en W.

2. Welke actoren waren betrokken bij de herindeling? In welke fase?

3. Welke houding of positie namen de betrokkenen in ten aanzien van de herindeling in de verschillende fasen van het proces?

- Welke actoren waren voor of tegen een herindeling?
- Wat waren de achterliggende redenen/argumenten van tegenstanders (zijn er ook andere opties genoemd)?

4. Op welke manier brachten de actoren die tegen waren hun verzet/stem tot uitdrukken? En in welke van de drie fasen?

- Waren er verschillen in de mate en vorm van verzet/weerstand van actoren?
- In welke fase van de herindeling was de weerstand het meest zichtbaar?
- Waarom juist op dat moment?

5. Op welke manier is met de weerstand omgegaan?

- Welke acties zijn er ondernomen om de weerstand te voorkomen?
Welke uitingsvorm van weerstand?
In welke fase?
Door welke actor?
- Welke acties waren succesvol en welke niet? Waarom was dat zo?
- Wie heeft hierbij het voortouw genomen?

Afsluiting

- Wat is voor u het belangrijkste in de omgang met weerstand?
- Zijn er naar uw mening nog aspecten m.b.t. weerstand bij een herindeling die onbelicht zijn gebleven?
- Mag ik naderhand nog contact met u opnemen voor eventuele verdere vragen en/of verduidelijking van zaken (indien nodig)?
- Wenst u een verslag te krijgen van het interview?
- Heeft u interesse om de masterthesis te ontvangen?
- Bedankt voor uw tijd en medewerking aan dit onderzoek.

Actoren:

Burgers;

Bedrijven en maatschappelijke organisaties;

Gemeentesecretaris of ambtenaren;

Gemeenteraad;

College van B en W;

Provincie;

Ministerie van BZK;

Tweede en Eerste Kamer.

Bijlage C*Overzicht met geïnterviewde personen*

	Datum	Functie ten tijde van de herindeling	Gemeente / Provincie
1	28 juni 12.00 uur	burgemeester HadM1	Gemeente Horst aan de Maas
2	14 augustus 13.30 uur	burgemeester HadM2	Gemeente Horst aan de Maas
3	11 september 08.30 uur	gemeentesecretaris HadM1	Gemeente Horst aan de Maas
4	22 augustus 09.00 uur	gemeentesecretaris HadM2	Gemeente Horst aan de Maas
5	07 augustus 13.30 uur	wethouder HadM1	Gemeente Horst aan de Maas
6	31 juli 15.00 uur	wethouder HadM2	Gemeente Horst aan de Maas
7	30 augustus 10.30 uur	gemeentesecretaris HadM3	Gemeente Horst aan de Maas
8	17 juli 08.30 uur	provincie Limburg1	Provincie Limburg
9	14 augustus 14.00 uur	provincie Limburg2	Provincie Limburg
10	19 juli 09.00 uur	burgemeester PenM1	Gemeente Peel en Maas
11	25 juli 09.00 uur	wethouder PenM1	Gemeente Peel en Maas
12	25 juli 10.00 uur	gemeentesecretaris PenM1	Gemeente Peel en Maas
13	11 juli 16.00 uur	gemeentesecretaris PenM2	Gemeente Peel en Maas
14	10 juli 15.00 uur	fractievoorzitter PenM1	Gemeente Peel en Maas
15	19 september 15.00 uur	wethouder PenM2	Gemeente Peel en Maas
16	26 september 18.30 uur	fractievoorzitter PenM2	Gemeente Peel en Maas