



Radboud Universiteit

Verstandig zelfstandig

*Onderzoek naar factoren die bijdragen aan de
zelfstandigheid van kleinere gemeenten*



Thijs Litjens

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master thesis

Juli 2022

dr. G.J. Brandsma

Voorwoord

Het schrijven van mijn scriptie kan ik van twee kanten benaderen. Enerzijds zie ik het als een eindpunt, namelijk de afsluiting van mijn opleiding Bestuurskunde en een einde van mijn acht jaar studeren. Anderzijds is het afronden van mijn scriptie ook een nieuw beginpunt, namelijk de start van het ‘grote-mensen-leven’, oftewel fulltime werken. Het beginpunt daarvan ligt al vast; een leuke en niet al te grote gemeente. Voor velen een verschrikking, maar mij lijkt het schitterend om gemeenteambtenaar te mogen worden. Desondanks sluit ik zeker niet uit dat ik binnen nu en enkele jaren het studeren deels weer oppak. Al ligt mijn focus voorlopig even niet meer op boeken, collegebanken of tentamens, maar op de mogelijkheid om mijn opgedane kennis en mijn persoonlijke ambities tot ontplooiing te brengen in het werkveld.

Mede door mijn ambitie om na het afstuderen werkzaam te zijn bij een leuke kleinere gemeente is ook mijn interesse voor het onderwerp van deze scriptie ontstaan. Niet het grote en massale van die 100.000+ gemeenten. Juist de kleinschaligheid spreekt mij ontzettend aan. Gedurende het onderzoek ben ik erachter gekomen dat mijn gesprekspartners precies hetzelfde aankijken tegen een kleinere gemeente. Wat mij het meest zal bijblijven van deze scriptie zijn de interessante, inspirerende en ontzettend gezellige gesprekken die ik heb mogen voeren. Zo heb ik mensen mogen ontmoeten met bijzondere ideeën en kleurrijke visies op diverse zaken. Deze diversiteit aan gedachtes heeft mijn scriptie voorzien van extra diepgang.

Graag wil ik iedereen met wie ik een gesprek heb gehad hartelijk danken voor hun tijd, moeite en input. Het grote enthousiasme dat ik van hen ontving op mijn verzoeken voor een gesprek en dat ik van hun passie deelgenoot mocht worden tijdens de gesprekken hebben mij een boost gegeven tijdens dit scriptietraject. Naast mijn respondenten wil ik ook graag mijn scriptiebegeleider dr. Gijs-Jan Brandsma danken voor de moeite die hij geïnvesteerd heeft in het begeleiden, het geven van feedback en de prettige gesprekken die ik met hem over deze scriptie heb mogen voeren, maar vooral voor het doorspitten van de diverse lappen tekst waarmee ik veelvuldig op de proppen kwam. Ik moest tijdens het scriptietraject regelmatig afgeremd worden in mijn schrijfplezier. De feedback ‘het moet korter’ werd veelvuldig door hem en mijn medestudenten gegeven.

Ik hoop dat u dit onderzoeksrapport met evenveel interesse en enthousiasme tot u zal nemen als het schrijven ervan mij heeft gebracht.

Thijs Litjens

Vortum-Mullem, 6 juli 2022

Inhoud

Voorwoord	1
Lijst met tabellen en figuren	5
1 – Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Onderzoeksrelevantie.....	8
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	9
1.4 Theorie en methode	9
1.5 Afbakening onderzoeksobject.....	10
1.6 Leeswijzer.....	11
2 – Beleidskader	12
2.1 Definitie kleinere gemeente	12
3 – Theoretisch Kader.....	15
3.1 Randvoorwaarden zelfstandigheid	15
3.1.1 Kaders voor zelfstandigheid.....	15
3.1.2 Kaders toekomstbestendigheid.....	18
3.2 Factoren ‘kunnen’	19
3.3 Actieve beleidsvoering	21
3.4 Beleidsbenaderingstheorie	21
3.4.1 Rationele beleidsbenadering	22
3.4.2 Culturele beleidsbenadering.....	23
3.4.3 Politieke beleidsbenadering	24
3.4.4 Institutionele beleidsbenadering.....	25
3.5 Beleidsbenaderingen in vergelijkend perspectief	27
3.6 Vier-rationaliteitenmodel.....	27
3.6.1 Rationaliteit.....	29
3.6.2 Politieke rationaliteit.....	29
3.6.3 Economische rationaliteit.....	30
3.6.4 Wetenschappelijke rationaliteit	31
3.7 Rationaliteiten in vergelijkend perspectief.....	32
4 – Onderzoeksontworp	33
4.1 Conceptueel model – zelfstandig kunnen zijn.....	33
4.2 Conceptuele modellen benaderingswijzen	34
4.2.1 Rationele benadering	34

4.2.2 Culturele benadering.....	34
4.1.3 Politieke benadering.....	35
4.2.4 Institutionele benadering.....	36
4.3 Conceptueel model motivatie.....	36
4.4 Conceptueel model – zelfstandig willen zijn.....	37
4.5 Operationalisatie	38
5 – Onderzoeksmethode	42
5.1 Onderzoeksstrategie.....	42
5.2 Methoden van dataverzameling	43
5.2.1 Literatuuronderzoek.....	44
5.2.2 Documentenanalyse	44
5.2.3 Semigestructureerde interviews	44
5.3 Data-analysemethode.....	45
5.4 Validiteit en betrouwbaarheid	46
5.4.1 Interne validiteit.....	46
5.4.2 Externe validiteit.....	47
5.4.3 Betrouwbaarheid.....	48
5.5 Caseselectie	49
6 – Empirie & analyse	50
6.1 Gemeente Beesel	50
6.1.1 Discours zelfstandigheid	50
6.1.2 Benaderingen	52
6.1.3 Motivaties	56
6.1.4 Deelconclusie zelfstandig Beesel	58
6.2 Gemeente Gennep.....	59
6.2.1 Discours zelfstandigheid	59
6.2.2 Benaderingen	61
6.2.3 Motivaties	65
6.2.4 Deelconclusie zelfstandig Gennep	67
6.3 Gemeente Bergen.....	68
6.3.1 Discours zelfstandigheid	68
6.3.2 Benaderingen	70
6.3.3 Motivaties	74
6.3.4 Deelconclusie zelfstandig Bergen	76
6.4 Gemeente Boekel.....	77
6.4.1 Discours zelfstandigheid	77
6.4.2 Benaderingen	78

6.4.3 Motivaties	82
6.4.4 Deelconclusie zelfstandig Boekel	85
6.5 Overzicht empirie	86
6.6 Factoren ‘willen’	87
7 – Conclusie	89
7.1 Factoren ‘kunnen’ en ‘willen’	89
7.2 Reflectie onderzoek	89
7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	90
Literatuurlijst	91
Bijlage 1 – Topiclijst	99
Bijlage 2 – Overzicht gesprekken	101

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 1: inwoneraantal kleinere gemeente	14
Tabel 2: beleidsbenaderingen in vergelijkend perspectief.....	27
Tabel 3: paradigma's in vergelijkend perspectief.....	32
Tabel 4: operationalisatie rationele benadering.....	38
Tabel 5: operationalisatie culturele benadering.....	39
Tabel 6: operationalisatie politieke benadering.....	39
Tabel 7: operationalisatie institutionele benadering	40
Tabel 8: operationalisatie politieke motivatie	40
Tabel 9: operationalisatie economische motivatie.....	41
Tabel 10: operationalisatie wetenschappelijke motivatie	41
Tabel 11: gevonden elementen Beesel	59
Tabel 12: gevonden elementen Gennep	67
Tabel 13: gevonden elementen Bergen	77
Tabel 14: gevonden elementen Boekel	85
Tabel 15: overzicht concepten empirie	86
Figuur 1: inwoneraantal kleinere gemeente	14
Figuur 2: overzicht criteria zelfstandigheid en toekomstbestendigheid.....	19
Figuur 3: factoren 'kunnen' naar rato	20
Figuur 4: rationaliteiten in schema.....	28
Figuur 5: conceptueel model zelfstandig kunnen zijn	33
Figuur 6: conceptueel model rationele benadering.....	34
Figuur 7: conceptueel model culturele benadering.....	35
Figuur 8: conceptueel model politieke benadering.....	35
Figuur 9: conceptueel model institutionele benadering.....	36
Figuur 10: conceptueel model motivatie	36
Figuur 11: conceptueel model zelfstandig willen zijn.....	38
Figuur 12: overzicht onderzoeksstrategie	43
Figuur 13: volgorde dataverzamelingsmethoden	44

1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

Al meerdere jaren is een trend zichtbaar waarin gemeenten een grotere rol krijgen bij de uitvoering van overheidstaken. Daarbij is sprake van zowel een uitbreiding als een verandering in de aard van het gemeentelijk takenpakket (Boogers, Klok, Denters, Sanders & Linnenbank, 2016). In de laatste jaren is bijvoorbeeld een taakoverdracht te zien door de verschuiving van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de overdracht van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten. In het ene geval betreft dit een intensivering van het gemeentelijk takenpakket door directe centrale bemoeienis, zoals aan de orde is bij de aanscherpingen van het sanctiebeleid in de Wet Werk en Bijstand (WWB), in het andere geval worden bewust vrijheidsgraden voor de gemeenten gecreëerd ofwel op gevalsniveau door het kunnen bieden van maatwerk, ofwel op het niveau van gemeentelijk beleid zoals bij de Wmo en WWB (Vonk & Tollenaar, 2012). De veronderstelling vanuit de Rijksoverheid is dat gemeenten op bestuurlijk, ambtelijk en financieel gebied steeds meer moeten samenwerken. Alleen op die manier kunnen gemeenten hun verantwoordelijkheden adequaat invullen en hun taken goed uitvoeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019a).

Voor gemeenten betekenen deze taakuitbreiding en -intensivering dat de organisatie hiervoor voldoende robuust moet zijn. Direct of indirect leidt dit ertoe dat er bepaalde eisen aan gemeentelijke organisaties gesteld worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). In de praktijk zoeken gemeenten onderlinge samenwerking en, waar noodzakelijk, fusies om vorm te kunnen geven aan voldoende bestuurs- en uitvoeringskracht. Door het fuseren van gemeenten wordt verondersteld dat de afstand tussen gemeente en burger steeds groter wordt (Allers, de Natris, Rienks, & de Greef, 2021). Hierdoor wordt het vraagstuk van zelfstandigheid een onderwerp dat iedere inwoner aangaat en er ook een bepaald belang bij heeft. De burger moet een afweging kunnen maken of die het belangrijk vindt om invloed te behouden in de lokale besluitvorming, of wenst de burger meer zekerheid over het uitvoeren van gemeentelijke taken op een volwaardig niveau, hetgeen vaak als dé reden voor een herindeling wordt gezien (Allers et al., 2021). De burger heeft geen directe beslissingsbevoegdheid, maar kan wel een invloedrijke rol spelen in het debat.

Een gemeente heeft niet een automatisch bestaansrecht. In de loop der jaren hebben vele gemeenten geconstateerd dat zij niet langer zelfstandig kunnen of willen zijn, waardoor het lokale bestuurlijk landschap ingrijpend veranderd is (Hommes, De Vreede & Bronswijk, 2019). Zo waren er in 1960 nog ruim 1000 gemeenten in Nederland, terwijl dit aantal per 24 maart 2022 is afgenomen tot 344 gemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). De zichtbare trend is dat gemeenten ‘moeten’ fuseren om aan de taakuitbreiding en -intensivering te kunnen voldoen. Dit resulteert in het feit dat de overblijvende gemeenten qua inwoneraantal en oppervlakte steeds groter worden. Zo zijn gemeenten met minder dan 10.000 inwoners de afgelopen decennia steeds schaarser

geworden. Het logische gevolg hiervan is dat het aantal gemeenten met tussen de 20.000 en 50.000 inwoners flink is toegenomen (Hemminga, 2011).

Ondanks deze gemeentelijke opschalingstrend zijn er nog diverse kleinere gemeenten die bewust de voorkeur geven aan het ‘kleiner en zelfstandig’ blijven. Op 1 januari 2021 telde Nederland 42 gemeenten met minder dan 15.000 inwoners. Dit komt neer op een percentage van 11,9% (Allecijfers.nl, 2022). De reële verwachting is dat dit aantal de komende jaren verder zal afnemen, waardoor kleinere gemeenten steeds zeldzamer worden. Een veelvoorkomende gedachte zodra een proces tot herindeling eenmaal gaande is, is dat het niet meer mogelijk is om nog iets te veranderen, laat staan om het gehele proces nog tegen te houden (Voermans, 2021; De Vries, 2009). In de praktijk blijkt dit anders te liggen. Zo zijn er diverse herindelingen die op papier vastbesloten leken, maar uiteindelijk door diverse redenen afgeblazen zijn. Enkele recente voorbeelden hiervan zijn de mislukte fusies tussen Eindhoven en Nuenen, Wijchen en Druten, Heerlen en Landgraaf en die tussen Barneveld en Scherpenzeel.

1.2 Probleemstelling

Dit rapport beschrijft het onderzoek naar de factoren die bijdragen aan het bewust zelfstandig zijn van kleinere gemeenten. Wat drijft hen om deze keuze te maken? De cases die onderzocht worden, betreffen kleinere gemeenten waar impliciet of expliciet in het recente verleden het vraagstuk van herindeling heeft gespeeld en uiteindelijk toch zelfstandig zijn gebleven. Daarnaast kunnen het cases betreffen waarin het vraagstuk van herindeling nog steeds een ‘hot item’ betreft. Ook kan het zo zijn dat het vraagstuk van herindeling zich in het verleden heeft voorgedaan en is afgewezen, maar dat door alle nieuwe ontwikkelingen het vraagstuk van herindeling zich opnieuw (op de achtergrond) voordoet. Dit onderzoek kan daardoor gezien worden als een onderzoek dat tegen de huidige trend ingaat. Geen aanvulling op de kennis over herindelingen en de gevolgen daarvan, maar onderzoek naar de status quo; wat verklaart het feit dat kleinere gemeenten klein zijn en klein kunnen én willen blijven?

Voor het benoemen van invloedrijke factoren is het belangrijk om te achterhalen welke argumenten en visies achter het standpunt schuilgaan. Wordt er bijvoorbeeld voornamelijk vanuit het onderbuik-principe of vanuit het principe van ‘baas in eigen achtertuin’ gehandeld, bijvoorbeeld in termen van lokale geschiedenis en identiteit? Wordt de bewuste keuze voor zelfstandigheid gemaakt op basis van een rationele argumentatie? Is het blijven van een kleinere zelfstandige gemeente vooral gemaakt op irrationele gronden? Of zijn het actoren van buiten de gemeente die invloed gehad hebben op de zelfstandigheid? Kortom, er zijn genoeg aanknopingspunten om een onderzoek uit te voeren met de volgende doelstelling:

Inzicht verkrijgen in de verklarende factoren die een rol spelen bij het zelfstandig kunnen én willen zijn van kleinere gemeenten, teneinde een aanvulling te doen aan de beschikbare literatuur omtrent de zelfstandigheid van gemeenten.

Voor het realiseren van de zojuist beschreven doelstelling is het nodig dat dit onderzoek antwoord geeft op de volgende hoofdvraag:

Welke factoren dragen bij aan het zelfstandig kunnen en willen zijn van kleinere gemeenten?

De beantwoording van de bovengenoemde hoofdvraag vindt plaats door het behandelen van een aantal deelvragen, te weten:

1. Wat wordt er binnen dit onderzoek verstaan onder een kleinere gemeente?
2. Wat zijn de randvoorwaarden voor een kleinere gemeente om zelfstandig te kunnen blijven?
3. Welke theoretische perspectieven duiden het zelfstandig willen zijn van een kleinere gemeenten?
4. Welke benaderingswijzen omtrent het vraagstuk van zelfstandigheid komen terug in de cases?
5. Welke typen motieven kunnen in de cases worden onderscheiden om de motivatie voor zelfstandigheid te duiden?

1.3 Onderzoeksrelevantie

Hiernavolgend wordt de relevantie van het onderzoek uiteengezet. Deze wordt gesplitst in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

In de huidige beschikbare wetenschappelijke literatuur is veel informatie te vinden over het herindelen van gemeenten. Daarentegen is voor precies het tegenovergestelde fenomeen, het handhaven van de status quo; zelfstandig blijven, een summiere hoeveelheid relevante informatie beschikbaar. Enerzijds is dit opvallend, aangezien in de huidige tijd het vraagstuk actueel is of gemeenten moeten fuseren of zelfstandig kunnen/willen blijven, gezien de vele herindelingen die plaatsvonden in de afgelopen decennia, alsook vanwege de vele mislukte fusiepogingen. Anderzijds is het ook begrijpelijk dat hier minder informatie over beschikbaar is, omdat het handhaven van de status quo voor veel onderzoekers een minder interessant onderwerp betreft dan een verandering van een situatie. Dit onderzoek wil aantonen dat het onderzoeken van de status quo, te midden van een moment waarin hogere overheden veelal aansturen op schaalvergroting, ook een uitermate interessant onderwerp kan zijn.

Dit onderzoek poogt om een goede aanvulling te doen aan de summiere hoeveelheid beschikbare literatuur omtrent het bewust zelfstandig zijn van kleinere gemeenten. Welke theoretische kaders en handvatten kunnen hiervoor gebruikt worden? Daarnaast vormt dit onderzoek een toevoeging aan de lange lijn van de vele onderzoeken naar herindelingen, alleen dan gezien vanuit het perspectief van zelfstandigheid. Dit onderzoek kan daardoor ook binnen de literatuur omtrent het herindelen gezien worden als van toegevoegde waarde,

aangezien ieder herindelingstraject in de kern start met het maken van een weloverwogen afweging tussen zelfstandig blijven of fuseren.

De wetenschappelijke relevantie betreft daardoor het leveren van een bijdrage aan de literatuur voor het zelfstandig kunnen en willen zijn van kleinere gemeenten, alsook een aanvulling op de literatuur over gemeentelijke herindelingen. Het onderzoek helpt het vinden en analyseren van factoren die van invloed zijn op de zelfstandigheid in de gebruikte context. Door het vraagstuk omtrent zelfstandigheid met gebruik van gerenommeerde theorieën over benaderingen en motivaties te verklaren in de context van enkele cases kan het onderzoek gezien worden als wetenschappelijk relevant.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De gemeente is een overheidslaag waar iedereen in de dagelijkse praktijk direct of indirect mee te maken heeft. Zoals in de inleiding al uitgebreid beschreven is, neemt het belang van de lokale overheid door het aantal ontwikkelingen flink toe (Boogers et al., 2016). Gezien de stijgende lijn van het aantal herindelingen van kleinere gemeenten, kan dit onderzoek een voordeel bieden aan gemeenten waarbij het vraagstuk van herindeling op de raadsagenda staat. Het onderzoek biedt daarvoor inzicht in de theorie en praktijk over hoe kleinere gemeenten de keuze voor zelfstandigheid benaderen en motiveren. Door een aanvulling te doen over de beschikbare literatuur rondom het vraagstuk van zelfstandigheid wordt het voor gemeenteraden, die het vraagstuk van herindeling (binnen afzienbare tijd) op de agenda hebben staan, eenvoudiger gemaakt om vanuit relevante theorieën en inzichten die afweging te kunnen maken. Het gaat dus om een afweging die direct of indirect van belang is voor iedereen binnen die gemeente.

Daarnaast helpt dit onderzoek raadsleden en inwoners, woonachtig in een gemeente waarin het vraagstuk van herindeling op de raadsagenda staat, om bewuster te worden van invloedrijke factoren voor het kiezen van zelfstandigheid boven een fusie. Volgens artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling (Arhi) komen herindelingen van ‘onderop’, waardoor het belangrijk is dat lokale politici en inwoners handvatten krijgen voor het maken van een weloverwogen keuze. Met de kennis uit dit onderzoek kan het redeneringsperspectief voor inwoners en raadsleden worden vergroot, waaruit zij hun oordeel kunnen vellen over het wel of niet zelfstandig kunnen en willen zijn als gemeente. Uiteindelijk moet dit leiden tot beter en sterker onderbouwde keuzes van zowel raadsleden als inwoners in het maatschappelijke debat hierover.

1.4 Theorie en methode

In feite bestaat dit onderzoek uit twee onderdelen, namelijk het zelfstandig ‘kunnen’ zijn en het zelfstandig ‘willen’ zijn. Om het ‘kunnen’ te concretiseren worden impliciete en expliciete randvoorwaarden vastgesteld waarbinnen een gemeente moet opereren om zelfstandigheid te waarborgen. Deze randvoorwaarden bestaan uit kaders voor zelfstandigheid en kaders voor toekomstbestendigheid. De basis voor de kaders voor zelfstandigheid worden gevonden in een onderzoek van Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg (2006). De kaders voor

toekomstbestendigheid van gemeenten worden gebaseerd op een onderzoek van Hommes, De Vreede & Bronswijk, (2019) waarin beschreven wordt aan welke criteria een toekomstbestendige gemeente moet voldoen. Uit de beide onderzoeken zijn meerdere kwalitatieve beelden over de gemeentelijke zelfstandigheid te destilleren en worden aangevuld met andere in de literatuur gevonden kaders.

Om het zelfstandig ‘willen’ zijn te onderzoeken worden twee theorieën gebruikt, te weten de Beleidsbenaderingstheorie, zoals beschreven door Victor Bekkers (2007) en het Vier-rationaliteitenmodel van Ignace Snellen (1987). Eerst wordt met de theorie van Bekkers (2007) gekeken naar hoe het zelfstandig willen blijven als kleinere gemeente op verschillende wijzen benaderd kan worden. De theorie geeft een viertal richtingen, te weten de rationele, culturele, politieke en institutionele benadering. Vervolgens worden de verschillende motieven voor zelfstandigheid onderzocht en geanalyseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van het Vier-rationaliteitenmodel van Snellen (1987). Met deze theorie wordt het vraagstuk van zelfstandigheid vanuit verschillende wetenschapsdisciplines verklaard, namelijk vanuit politieke, juridische, economische en wetenschappelijke perspectieven.

De aard van het onderzoek is verklarend, aangezien er wordt gezocht naar oorzaken van een bepaald fenomeen. De onderzoeksobjecten betreffen kleinere gemeenten, die het vraagstuk omtrent herindeling (in het recente verleden) bewust hebben meegemaakt. In feite worden daardoor alleen de factoren geanalyseerd die een positieve werking hebben op het zelfstandig kunnen en willen blijven. Om antwoorden te kunnen formuleren op de deelvragen wordt er gebruik gemaakt van kwalitatieve dataverzamelmethode. Eerst wordt middels een literatuurstudie de benodigde (voor)kennis en informatie verzameld voor een gedeeltelijke beantwoording van meerdere deelvragen. Vervolgens wordt de dusver gevonden literatuur als basis gebruikt voor een documentenanalyse. Daaropvolgend worden respondenten geselecteerd voor dertien semigestructureerde interviews. Uiteindelijk wordt aan de hand van een meervoudige casestudy dieper ingegaan op de geselecteerde cases en kunnen de conclusies worden getrokken.

1.5 Afbakening onderzoeksobject

Om een duidelijk beeld te kunnen schetsen waar dit onderzoek precies over gaat, is het belangrijk om het onderzoeksobject af te bakenen. Dit wordt gedaan door een aantal kaders voor het onderzoek te beschrijven alsook om, voor zover dat nog niet is gebeurd, mogelijke onduidelijkheden weg te nemen. Ten eerste is het in de beginfase van het onderzoek belangrijk om de variabelen ‘zelfstandigheid’ en ‘kleinere gemeente’ duidelijk af te bakenen, aangezien dit brede begrippen betreffen die vanuit uiteenlopende perspectieven kunnen worden onderzocht.

Ten tweede wordt er niet gekeken naar het traject van herindelen, alsook wordt er geen onderzoek gedaan naar de directe argumentatie van betrokkenen om wél te gaan herindelen. In de praktijk is te zien dat veelal de provincie de actor is die het herindelingsdebat start én daardoor vaak impliciet of expliciet aanstuurt op een herindeling (EenVandaag, 2018). Dit

houdt in dat de provincie binnen dit onderzoek gekoppeld kan worden aan het perspectief van herindelen. De provincie blijft hierdoor buiten beschouwing, aangezien dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit het perspectief van zelfstandigheid.

Ten derde is dit onderzoek geen evaluatiemoment van de keuze voor zelfstandigheid. Er wordt voor de geselecteerde cases geen beoordeling gemaakt of het kiezen voor zelfstandigheid een goede keuze is. Ook andersom wordt er geen beoordeling gegeven of het aansturen op een herindeling in de nabije toekomst een goed plan is. Er wordt alleen gefocust op factoren die bijdragen aan het feit dat de betreffende cases in het huidige ‘herindelingsklimaat’ nog zelfstandig als volwaardige gemeente kunnen en willen opereren.

Tenslotte gebeurt de dataverzameling mede aan de hand van semigestructureerde interviews met Collegeleden en raadsleden uit de geselecteerde cases. Doordat de burger geen beslissende of doorslaggevende stem heeft in het vraagstuk van herindeling – in de praktijk kan de burger alleen een advies hierover uitbrengen (Broeksteeg & Van der Krieken, 2017) – wordt de mening van de burger in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Desondanks wordt de burger wel meermaals aangehaald in dit onderzoeksrapport. Dit betreft de burger in de brede zin van het woord, welke direct of indirect bepaalde invloeden kan uitoefenen op de keuzes die (lokale) politici maken/hebben gemaakt in het vraagstuk. Het uitgangspunt blijft wel dat de burger feitelijk gezien geen beslissingsbevoegdheid heeft.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek geschetst en is de probleemstelling van het onderzoek uiteengezet met de bijbehorende hoofd- en deelvragen. Daarnaast is ook de onderzoeksrelevantie aan bod gekomen. In het tweede hoofdstuk wordt de context en achtergrond van de typering van een kleinere gemeente beschreven. Het theoretisch kader wordt beschreven in het derde hoofdstuk. Daarin worden eerst de kaders voor het zelfstandig ‘kunnen’ zijn beschreven. Daarna volgt een uitgebreide uitleg van de gebruikte theorieën om het zelfstandig ‘willen’ zijn te kunnen onderzoeken in de empirie. Het vierde hoofdstuk betreft het onderzoeksontwerp. Hierin worden de conceptuele modellen en de operationalisatie van de theoretische concepten weergegeven. In het vijfde hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording geduid waarin het gaat om de methoden van dataverzameling, data-analyse, betrouwbaarheid en validiteit. In het zesde hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd die voortgekomen zijn uit de semigestructureerde interviews en de documentenanalyse. Navolgend worden in ditzelfde hoofdstuk de resultaten per case geanalyseerd. Het zevende en laatste hoofdstuk geeft de conclusie van het onderzoek door antwoord te geven op de hoofdvraag. Tevens wordt afsluitend nog kort het verloop van het onderzoek besproken en worden twee aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

2 – Beleidskader

In dit tweede hoofdstuk wordt het beleidskader geschetst, waarmee antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag, namelijk: “*Wat wordt er binnen dit onderzoek verstaan onder een kleinere gemeente?*” Met deze deelvraag worden in feite de praktische kaders van het onderzoek beschreven, namelijk het concretiseren van de term ‘kleinere gemeente’.

2.1 Definitie kleinere gemeente

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag worden diverse onderzoeken, rapporten en artikelen aangehaald waarin een suggestie wordt gedaan voor de definiëring of categorisering van een kleinere gemeente. Doordat gemeenten op diverse vlakken van elkaar kunnen verschillen, is binnen dit onderzoek de keuze gemaakt om alleen het inwoneraantal te selecteren om een onderscheid te kunnen maken in gemeentegrootte. Desondanks kan dit alsnog voor onduidelijkheid zorgen, omdat het vaststellen van wat precies een kleinere gemeente is grotendeels afhankelijk is van de schaal van beleidsontwikkeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019b). In de praktijk kan het zijn dat een kleinere gemeente bijvoorbeeld in de ene regio 10.000 inwoners heeft, terwijl in een andere regio 20.000 inwoners een kleinere gemeente is.

Ondanks de regionale verschillen in ‘klein’ en ‘groot’ wordt binnen dit onderzoek verondersteld dat een onderscheid maken op basis van het aantal inwoners de meest eerlijke en praktische manier is. Het categoriseren van gemeenten op basis van het aantal inwoners ligt grotendeels op een lijn met de verdeling van de gelden uit het Gemeentefonds door de Rijksoverheid. Deze verdeling gaat nu op basis van onder andere het aantal inwoners, het aandeel jongeren, ouderen en mensen met een laag inkomen in een gemeente (NOS, 2021). Oftewel grotendeels alle indicatoren voor de verdeling zijn gebaseerd op het absolute aantal inwoners en de hoeveelheden inwoners in bepaalde categorieën. Daarnaast maakt het inwoneraantal als absoluut criterium het ook eenvoudiger om in een later onderzoeksstadium relevante cases te selecteren en nadien de betreffende cases met elkaar te vergelijken, aangezien inwoneraantallen vaststaande en objectieve gegevens zijn.

De schaalgrootte van gemeenten is een veelvuldig besproken thema in het debat over de inrichting van het lokaal bestuur. Enerzijds moeten gemeenten voldoende schaal hebben om efficiënt haar taken uit te kunnen voeren. Anderzijds wordt er ook gezocht naar het juiste schaalniveau waarmee een goede maatschappelijke inbedding en democratische legitimiteit is gewaarborgd (van Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse, & Van der Steen, 2013). Dit maakt ook het concretiseren van de term ‘kleinere gemeente’ lastig.

In het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling wordt gesteld dat het überhaupt vaststellen van een ideale schaalgrootte van een gemeente niet mogelijk is:

“De ideale schaalgrootte van een gemeente bestaat niet. Het is juist van belang dat de schaal van beleidsontwikkeling goed aansluit bij de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen. Omdat iedere opgave een eigen schaal kent (meerschalligheid), is het van belang dat gemeenten hierop kunnen inspelen en hier flexibel mee kunnen omgaan” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019b, p. 6).

Net als voor de ideale schaalgrootte van een gemeente is er ook geen vaste meetlat waarlangs gemeenten gehouden kunnen worden om vast te stellen of ze klein, gemiddeld of groot zijn. Om toch een goed beeld te kunnen schetsen wanneer een gemeente theoretisch gezien in de categorie kleiner valt, worden meerdere onderzoeken, rapporten en artikelen aangehaald die een categorisering van gemeenten hebben beschreven. Alle genoemde typeringen van een kleinere gemeente worden uiteindelijk overzichtelijk weergegeven, waaruit een totaal gemiddelde getrokken wordt. Dit totaal gemiddelde wordt in dit onderzoek gebruikt als de typering voor het aantal inwoners van een kleinere gemeente.

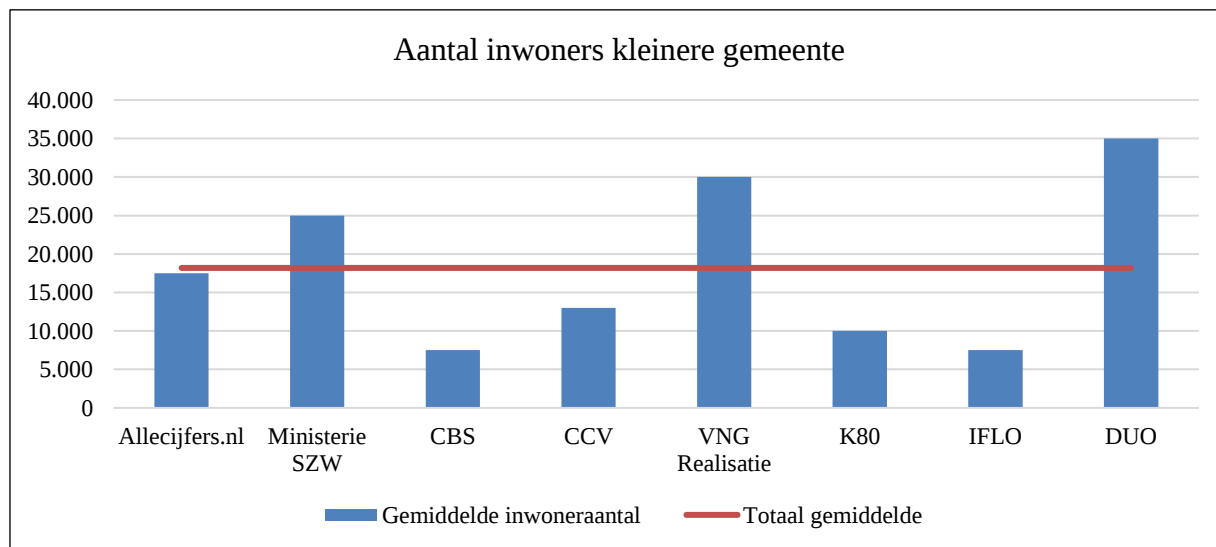
Ten eerste typeert de datawebsite Allecijfers.nl (2022) gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners als kleine gemeente en hebben kleinere gemeenten tussen de 15.000 en 20.000 inwoners. Ten tweede onderscheidt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) gemeenten in meerdere categorieën, namelijk: ‘klein’ <50.000 inwoners, ‘middelgroot’ 50.000 – 100.000 inwoners en ‘groot’ >100.000 inwoners. Ten derde gebruikt het Centraal Bureau voor de Statistiek (2022a) voor het vaststellen van de gemeentegrootte acht categorieën, waarbij kleine gemeenten <5.000 inwoners hebben en kleinere gemeenten tussen de 5.000 en 10.000 inwoners. Ten vierde stelt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) vast dat kleinere gemeenten niet meer dan 26.000 inwoners hebben (Goudriaan, 2017). Ten vijfde benoemt VNG Realisatie dat een kleinere gemeente tussen de 20.000 en 40.000 inwoners heeft (Valkhoff, 2010). Ten zesde kunnen gemeenten lid worden van de K80, hetgeen een samenwerkingsverband betreft van kleinere gemeenten, zodra die gemeente niet meer dan 20.000 inwoners heeft (Rademaker, 2022). Ten zevende gebruikt de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO), onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 5.000 – 10.000 inwoners als schaalgrootte voor kleinere gemeenten (Aardema & Korsten, 2005). Tenslotte hanteert de Dienst Uitvoering Onderwijs (2014) 20.000 – 50.000 inwoners als schaalgrootte voor de typering van kleinere gemeenten.

Samenvattend wordt in onderstaande tabel de categorisering van het aantal inwoners van een kleinere gemeente volgens de acht genoemde onderzoeks- of overheidsinstituten weergegeven.

Onderzoeks- of overheidsinstituut	Inwoneraantal kleinere gemeente	Gemiddelde inwoneraantal
<i>Allecijfers.nl</i>	15.000 – 20.000	17.500
<i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	Maximaal 50.000	25.000
<i>Centraal Bureau voor de Statistiek</i>	5.000 – 10.000	7.500
<i>Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid</i>	Maximaal 26.000	13.000
<i>VNG Realisatie</i>	20.000 – 40.000	30.000
<i>K80</i>	Maximaal 20.000	10.000
<i>Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden</i>	5.000 – 10.000	7.500
<i>Dienst Uitvoering Onderwijs</i>	20.000 – 50.000	35.000
<u>Totaal gemiddelde</u>		<u>18.188</u>

Tabel 1: inwoneraantal kleinere gemeente

In onderstaande tabel worden de gemiddelde aantallen inwoners van een kleinere gemeente weergegeven. Hiermee is de afwijking tussen de categorisering van het betreffende onderzoeks- en overheidsinstituut en het totaal gemiddelde eenvoudig af te lezen.



Figuur 1: inwoneraantal kleinere gemeente

3 – Theoretisch Kader

In de inleiding is gesteld dat er genoeg aanknopingspunten zijn om een onderzoek uit te voeren naar de zelfstandigheid van kleinere gemeenten. Daarvoor wordt in dit hoofdstuk de theoretische basis gelegd en bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel gaat over het ‘kunnen’, hier hoort de deelvraag *“Wat zijn de randvoorwaarden voor een kleinere gemeente om zelfstandig te kunnen blijven?”* bij. Het tweede onderdeel beslaat het ‘willen’, hierbij hoort de deelvraag: *“Welke theoretische perspectieven duiden het zelfstandig willen zijn van een kleinere gemeenten?”*. De volgorde van deze twee deelvragen zullen ook in diezelfde volgorde in dit hoofdstuk worden behandeld.

3.1 Randvoorwaarden zelfstandigheid

Het eerste deel van dit theoretisch kader betreffen de randvoorwaarden voor zelfstandigheid. Getracht wordt om de zowel de impliciete als expliciete kaders vast te stellen die aan gemeenten gesteld worden om als zelfstandige gemeente te kunnen blijven bestaan. Deze kaders voor zelfstandigheid worden aangevuld met kaders voor de toekomstbestendigheid van gemeenten. Het is van belang om beide kaders te behandelen en nadien samen te voegen, aangezien zodra een gemeente zelfstandig wil zijn, maar niet toekomstbestendig is, is de kans op een herindeling in de nabije toekomst zeer plausibel. De beide kaders samen vormen de randvoorwaarden voor zelfstandigheid binnen dit onderzoek en verklaren daarmee het zelfstandig ‘kunnen’ zijn. Om de uitdagingen, waarvoor gemeenten gesteld worden, aan te kunnen is een vitale en toekomstbestendige organisatie een belangrijke voorwaarde (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Maar hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven? Het zelfstandig willen zijn, betekent immers niet automatisch dat een gemeente ook zelfstandig kan zijn. Zoals in de inleiding al beschreven is, heeft een gemeente niet een vanzelfsprekend bestaansrecht (Hommes et al., 2019).

3.1.1 Kaders voor zelfstandigheid

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben Bas Eenhoorn en Frank Rozenberg (2006) onderzoek gedaan naar de kaders voor zelfstandigheid van gemeenten. Als toetsingskader is in het onderzoek verondersteld dat een gemeente zowel in beleidsmatig opzicht als in de uitvoering in voldoende mate zelfstandig moet kunnen opereren. Uit het onderzoek zijn meerdere kwalitatieve beelden over de gemeentelijke zelfstandigheid te destilleren. Niet alle kwalitatieve beelden uit het onderzoek van Eenhoorn en Rozenberg (2006) worden meegenomen in dit onderzoek, aangezien het genoemde onderzoek is uitgevoerd voor meerdere gemeenten in de Randstad. Daardoor waren enkele genoemde kaders gebieds- en locatieafhankelijk. Daarnaast hanteerden Eenhoorn en Rozenberg (2006) geen specifieke categorisering van gemeentegrootte. Desondanks is het merendeel van de beschreven kaders bruikbaar. De bruikbare kaders worden hieronder beschreven en direct toegespitst op dit onderzoek. Tevens worden deze kaders aangevuld met andere in de literatuur gevonden kaders.

- Oog voor kwetsbaarheden

Een gemeente die in zelfstandigheid en betekenisvol wil fungeren, moet haar taken adequaat kunnen uitvoeren. Desondanks zijn er kwetsbaarheden waarneembaar, zoals de omvang van de gemeente, welke niet altijd toestaat dat een gemeente in zelfstandigheid kan opereren. Een gevolg hiervan is dat de uit te voeren taken dermate complex zijn geworden dat de gemeente er onvoldoende middelen ter beschikking voor heeft. Een andere veelvoorkomende kwetsbaarheid betreft de ambtelijke organisatie. Als die een beperkte omvang heeft, kan dat leiden tot combinatiefuncties of een taak die door slechts één medewerker wordt afgedekt. Daardoor is specialisatie op bepaalde beleidsterreinen niet mogelijk en in het geval van verlof of ziekte ligt de gemeente op die specifieke taak even stil (Eenhoorn & Rozenberg, 2006). Om zelfstandigheid te kunnen waarborgen is het noodzakelijk dat de gemeente haar kwetsbaarheden voldoende zichtbaar heeft en er adequaat op kan inspelen. Hiervoor is een specifieke visie voor benodigd.

- Sterk ambtenarenapparaat

Aansluitend op het voorgaande criterium, is het voor gemeenten noodzakelijk om een sterk ambtenarenapparaat te hebben om zo een goede dienstverlening te kunnen bieden (Eenhoorn & Rozenberg, 2006). De groeiende kwetsbaarheid en het gebrek aan voldoende gewenste competenties in het ambtelijke apparaat van kleinere gemeenten zijn helder. In de praktijk zijn hiervoor twee oplossingsrichtingen zichtbaar. De eerste oplossing is het samenwerken met een centrumgemeente, buurgemeente, een private partij of een gemeenschappelijke regeling. De tweede oplossing betreft het bouwen, vaak stapsgewijs, van één ambtelijke organisatie voor meerdere (kleinere) gemeenten. Het voordeel hiervan is dat de bestuurlijke zelfstandigheid blijft, maar het nadeel is het in de praktijk leidt tot beperkte controlemogelijkheden over de ‘eigen’ ambtenaren. Bij deze oplossing is op de langere termijn ook een vervolgstap mogelijk, namelijk vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie komen tot één bestuurlijke organisatie door middel van een gemeentelijke herindeling. Welke oplossing een gemeente kiest ofwel een ambtenarenapparaat volledig in eigen beheer, ofwel een in samenwerkingsverband, het hebben van een sterk ambtenarenapparaat is noodzakelijk voor de zelfstandigheid (Eenhoorn & Rozenberg, 2006).

- Regionale samenwerking

Uit het onderzoek van Eenhoorn en Rozenberg (2006) komt naar voren dat in kleinere gemeenten vele vormen van samenwerking te onderscheiden zijn. Voor gemeenteraden zijn vormen van samenwerking enerzijds afgedwongen en anderzijds de oplossing om de beperkte capaciteiten op te vangen zonder het verlies van de zelfstandigheid. Het zoeken van samenwerking, wat leidt tot een minder directe politieke sturing, wordt daarom vaak als middel gezien om de zelfstandigheid te versterken. In feite wordt een stukje sturing en controle ingewisseld voor de versterking van de zelfstandigheid. Het doel van dergelijke samenwerking is onder andere een betere dienstverlening, vermindering van de bureaucratie, reductie van administratieve lasten en het bereiken van een slagvaardige organisatie. In de praktijk blijkt dat kleine(re) gemeenten een samenwerkingsverband met een grote(re) gemeente als positief bestempelen en dat het tevens een goede oplossing biedt voor de kwetsbaarheden waarmee kleinere gemeenten worden geconfronteerd (Eenhoorn &

Rozenberg, 2006). Desondanks is het de vraag of de samenwerking op den duur naar zelfstandigheid leidt. Het kan ook gezien worden als een opmaat naar een gemeentelijke fusie. Zo stelt voormalig hoogleraar Bestuurskunde Fred Fleurke dat een ambtelijke fusie het voorportaal is van een gemeentelijke herindeling (Bekkers & Bouwmans, 2011).

- Objectieve en subjectieve taken

Naast het aangaan van regionale samenwerking, is ook het type taak dat uitbesteed wordt in een dergelijke samenwerking van belang. Zo worden in de praktijk voornamelijk de objectieve taken uitbesteed. Dit betreffen taken waarmee geen of nauwelijks sprake is van lokale emotie die met deze taken gemoeid gaan. Vandaar dat in de praktijk de objectieve taken veelal worden opgedragen aan een centrumgemeente of andere samenwerkingspartner, zoals een administratief dienstverleningskantoor of een bedrijf/organisatie die de belastingen int. De subjectieve taken, zoals ruimtelijke ordening, inrichting van de directe leefomgeving en het subsidiebeleid, worden daarentegen wel door de kleinere gemeenten zelf uitgevoerd. Dit komt omdat de gemeenteraden graag daar de controle over houden (Eenhoorn & Rozenberg, 2006). Om de zelfstandigheid van de gemeente te verstevigen, alsmede de organisatorische druk op de ambtelijke organisatie te verlagen, is het uitbesteden van objectieve taken voordelig. Het uitbesteden van subjectieve taken kan daarentegen leiden tot maatschappelijke onrust, doordat de lokale politiek er minder zeggenschap over kan uitoefenen. Dit kan de mate van zelfstandigheid aantasten.

- Autonome taken en taken in medebewind

Naast de typering van objectieve en subjectieve taken, kan er ook een onderscheid gemaakt worden tussen autonome taken en taken in medebewind. Autonomie verwijst naar de vrijheid die gemeenten hebben om de eigen huishouding te regelen. Dergelijke taken zijn de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de gemeentelijke afvalophaaldienst, het toestaan van terrassen bij cafés en het goed laten verlopen van lokale activiteiten en evenementen. Medebewind slaat op de decentrale uitvoering van rijksbeleid, mogelijk met een mate van beleidsvrijheid voor de lokale overheden (Schaap, 2012). Voorbeelden hiervan zijn het aanvragen van milieuvergunningen of het toezicht op de naleving van landelijke bouwregels. De legitimatie voor zelfstandigheid wordt in het onderzoek van Eenhoorn en Rozenberg (2006) gevonden in de uitvoering van autonome taken. De redevoering hiervoor is tweeledig. Enerzijds het bieden van passende dienstverlening dicht bij de inwoners en anderzijds het bevorderen van het lokale democratische proces.

- Gezonde financiën

Als een gemeente in zelfstandigheid en betekenisvol wil opereren, zal er sprake moeten zijn van een gezonde financiële situatie. Dit betekent dat het financieel arrangement eenvoudig en passend moet zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007). Met eenvoudig wordt de dekking van de (verwachte) uitgaven bedoeld middels lokale belastingen/heffingen, de algemene uitkering en eventuele specifieke uitkeringen. Passend houdt in dat dezelfde mate van beleidsvrijheid die door het gemeentebestuur wordt beoogd ook in de vormgeving van het financiële arrangement tot uitdrukking komt. Een

gemeentebestuur moet dus voldoende ruimte hebben om eigenhandig financiële beslissingen te kunnen nemen, hetgeen moet passen bij de gewenste koers. Een belangrijk kader voor zelfstandigheid is of de bekostiging uit belastingen en heffingen passend is bij het bestuurlijke arrangement, bijvoorbeeld of de te verwachten kosten voldoende opgevangen worden. Een belangrijke indicator bij kleinere gemeenten zijn de bureaucratielasten. Zodra die hoger dan 10% van de totale programmakosten bedragen, is er sprake van (te) hoge kosten. Dergelijk hoge kosten zal de mate van zelfstandigheid (op termijn) schaden (Korsten, 2015).

- Lokale samenwerking

Om zelfstandigheid te kunnen waarborgen is lokale samenwerking noodzakelijk. Hierdoor is en blijft de gemeente verankerd in de lokale gemeenschap (Eenhoorn & Rozenberg, 2006). Vooral vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau, waarin de gemeente de legitimiteit, namelijk haar bestaansrecht, vindt, is de neiging om binding met de lokale gemeenschap te behouden dominant ten opzichte van een probleemgerichte aanpak (Eenhoorn & Rozenberg, 2006). Zelfstandigheid wordt, door intense participatie van de bevolking in kleinere gemeenten, vaak gekenmerkt door de kleinere afstand tussen bestuur en burger (Allers et al., 2021). Het als gemeente beschikken over voldoende maatschappelijk draagvlak, hetgeen zich in de praktijk uit in lokale samenwerking met de inwoners, is een belangrijk element voor zelfstandigheid.

3.1.2 Kaders toekomstbestendigheid

Toekomstbestendigheid heeft te maken met continuïteit. Het betekent het zorgen dat een organisatie om kan gaan met alle veranderingen die de toekomst gaat brengen (Lean Six Sigma, z.j.). Een toekomstbestendige gemeente moet antwoord kunnen geven op vragen die voortkomen uit decentralisaties vanuit het Rijk, maatschappelijke ontwikkelingen en de intenties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en provincies met betrekking tot schaalgrootte en robuustheid (Hommes et al., 2019). Een gemeente kan als zelfstandig én toekomstbestendig gezien worden als die in staat is om de huidige uitdagingen en die op middellange termijn (5 à 10 jaar) conform het gewenste niveau uit kunnen voeren. Om alle taken op een goed kwaliteitsniveau te kunnen uitvoeren is het voor een gemeente belangrijk om voldoende bestuurskrachtig te zijn. De definitie van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren (Herweijer & Fraanje, 2011). Door intensievere samenwerking met andere gemeenten kunnen nieuwe taken beter opgepakt worden ter versterking van deze bestuurskracht (Speulman, 2012).

Gemeenten hebben zowel de vrijheid als de plicht om de eigen organisatie toekomstbestendig te maken. In de praktijk gebruiken veel gemeenten deze vrijheid voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen in diverse soorten uitmonden. De samenwerkingsverbanden kunnen variëren van enkel het uitwisselen van informatie tot het volledig integreren van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie (Speulman, 2012).

In het onderzoek naar de zelfstandigheid van de gemeente Haaksbergen stellen Hommes, De Vreede & Bronswijk, (2019) dat een toekomstbestendige gemeente aan onderstaande criteria moet voldoen:

- Strategie en visie: er is een helder beeld van de uitdagingen en er is een visie op hoe de gemeente daarmee wil omgaan;
- Financiën & risicobeheersing: er is sprake van een gezonde financiële positie;
- Intern samenspel: er is een krachtig bestuur;
- Bedrijfsvoering: er is een robuuste ambtelijke organisatie;
- Extern samenspel: er is een goed functionerend samenspel met lokale en regionale partners, waarbij de gemeente haar doelen kan realiseren;
- Krachtige lokale gemeenschap: er is een lokale gemeenschap met voldoende sociale cohesie en draagkracht.

3.2 Factoren ‘kunnen’

In de voorgaande twee paragrafen zijn zowel de kaders voor zelfstandigheid als de kaders voor toekomstbestendigheid nader uiteengezet. De beide kaders worden hieronder ter verduidelijking nogmaals weergegeven. Nadien worden de overeenkomstige criteria van beide kaders samengevoegd tot de randvoorwaarden voor zelfstandigheid, welke de factoren vormen voor het zelfstandig *kunnen* zijn als kleinere gemeente.

Zelfstandigheid	Toekomstbestendigheid
• Oog voor kwetsbaarheden • Sterk ambtenarenapparaat • Regionale samenwerking • Objectieve en subjectieve taken • Autonome taken en taken in medebewind • Gezonde financiën • Lokale samenwerking	• Strategie en visie • Financiën & risicobeheersing • Intern samenspel • Bedrijfsvoering • Extern samenspel • Krachtige lokale gemeenschap

Figuur 2: overzicht criteria zelfstandigheid en toekomstbestendigheid

Ten eerste op het gebied van financiën zijn meerdere overeenkomsten zichtbaar. Beide kaders beschrijven dat er sprake moet zijn van een gezonde financiële positie. Bij de kaders voor zelfstandigheid wordt het hebben van voldoende inzicht in zowel de inkomsten en uitgaven noodzakelijk geacht. Vanuit de kaders voor toekomstbestendigheid wordt de financiële risicobeheersing benadrukt.

Ten tweede komt het hebben van een sterk ambtenarenapparaat en een robuuste bedrijfsvoering overeen. In beide gevallen wordt gepleit dat een sterke en robuuste ambtelijke organisatie een belangrijke voorwaarde is om een zelfstandige en toekomstbestendige gemeente zijn. Om de maatschappelijke trends en ontwikkelingen, en de lokale en regionale ambities met beperkte financiële middelen aan te kunnen, is het nodig om een sterke organisatie te hebben. Dit moet een organisatie zijn die slagvaardig en flexibel kan inspelen op de opgaven vanuit de samenleving en hogere overheden.

Ten derde is conform de beide kaders regionale samenwerking een belangrijk criterium. Voor toekomstbestendigheid wordt verondersteld dat het noodzakelijk is om in voldoende mate samen te werken met andere gemeenten en partners om op correcte wijze uitvoer te geven aan gemeentelijke taken. Bij de kaders voor zelfstandigheid wordt de aanvulling hierop gemaakt dat het uitbesteden van objectieve taken het meest geschikt is en dat het zelf uitvoeren van de subjectieve taken een positieve werking heeft op de zelfstandigheid. Tevens wordt benoemd dat de legitimatie voor zelfstandigheid wordt gevonden in het eigenhandig en correct uitvoeren van de autonome taken.

Ten vierde vormt de maatschappelijke inbedding van de gemeente een belangrijk kader. Zo wordt beschreven dat de lokale samenwerking met de gemeenschap van groot belang is voor zelfstandigheid. Binnen de kaders van zelfstandigheid wordt aangegeven dat hierdoor taken adequaat kunnen worden uitgevoerd en de verankering van de gemeente in de gemeenschap gewaarborgd blijft. Vanuit het perspectief van de toekomstbestendigheid wordt de aanvulling gemaakt over de noodzaak voor voldoende sociale cohesie en draagvlak voor de gemeente. Beide kaders benadrukken het belang voor het onderhouden van een goede relatie met inwoners.

In onderstaande figuur worden de genoemde criteria van beide kaders samengevat die de randvoorwaarden vormen waarbinnen het voor een kleinere gemeente mogelijk is om zelfstandig en toekomstbestendig te kunnen blijven. Deze criteria vormen de factoren die bijdragen aan het zelfstandig *kunnen* zijn van kleinere gemeenten. In onderstaande figuur vormen de grotere vlakken factoren die in beide kaders zijn voorgekomen en de kleinere vlakken vormen de factoren die in één kader is benoemd.



Figuur 3: factoren 'kunnen' naar rato

3.3 Actieve beleidsvoering

In voorgaande twee paragrafen (3.1 en 3.2) zijn uitgebreid de factoren voor het ‘kunnen’, beschreven. Om daadwerkelijk zelfstandig te kunnen zijn, moet het gevoerde beleid daarvoor ook afgestemd zijn op het behouden dan wel het verstevigen van die zelfstandigheid. Dit betekent dat een kleinere gemeente daar op een bepaalde manier beleid op moet voeren of haar beleid daarop moet afstemmen. In de praktijk is het niet zo dat gemeenten daar expliciet een specifiek beleid op voeren. Vaak is de beleidsvoering voor zelfstandigheid impliciet; er bestaat immers geen kant-en-klaar beleid om zelfstandigheid te kunnen waarborgen. Het is daarom voor kleinere gemeenten belangrijk om op een bepaalde wijze actief beleid te voeren om de zelfstandigheid te behouden dan wel te verstevigen.

Beleid kan op vele manieren worden omschreven. Bovendien zijn veel van die definities tegenstrijdig. Daardoor wordt beleid veelal gezien als een veelzijdig en complex concept. De klassieke en meest gehanteerde definitie van beleid wordt beschreven door Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 19) en luidt: “*Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde*”. Deze definitie sluit daarmee goed aan op het voeren van actief beleid voor zelfstandigheid.

In de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de theoretische handvatten beschreven voor het zelfstandig ‘willen’ zijn. Deze handvatten bestaan uit twee afzonderlijke theorieën, welke ieder weer onderverdeeld is in deelonderwerpen. Deze deelonderwerpen worden nadien gestaafd in de empirie om zo de benaderingswijzen en motivaties voor zelfstandigheid in de cases te onderzoeken. Beschreven wordt hoe beleid theoretisch gezien benaderd en gemotiveerd kan worden, zodat daarmee uiteindelijk in het empirische hoofdstuk de factoren vastgesteld kunnen worden die het ‘willen’ verklaren.

3.4 Beleidsbenaderingstheorie

Beleid kan verklaard worden aan de hand van verschillende benaderingen. Een veelgebruikte theorie is het onderscheid van beleid in vier benaderingswijzen. Zowel Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) als Bekkers (2007) gebruiken in hun boeken deze typering. Het boek van Bekkers (2007) wordt binnen dit onderzoek als leidraad gebruikt. Het boek van Bovens et al. (2012) wordt daarbij gebruikt als aanvulling. Deze theorie over de indeling in beleidsoptieken heeft geen specifieke benaming, maar wordt binnen dit onderzoek omschreven als de ‘*Beleidsbenaderingstheorie*’. Deze theorie benoemt een viertal benaderingen van beleid, namelijk de rationele, culturele, politieke en institutionele benadering. Deze benaderingen kunnen gezien worden als optieken voor goede beleidsvoering. Een dergelijke benadering van beleid moet niet gezien worden als een theorie op zichzelf. Het bestaat uit meerdere theoretische aspecten die de benadering specifiek kenmerken.

Iedere benaderingswijze biedt bepaalde criteria waaraan beleid moet voldoen om binnen die benadering als ‘succesvol’ bestempeld te kunnen worden. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de vier benaderingswijzen niet allesomvattend zijn. De benaderingswijzen

bieden een denkrichting voor de verdere onderzoeksfases. Het is voor dit onderzoek belangrijk om de vier benaderingswijzen uiteen te zetten en in het navolgende operationalisatie hoofdstuk specifiek en meetbaar te maken, zodat deze uiteindelijk met de empirie vergeleken kunnen worden.

3.4.1 Rationele beleidsbenadering

De eerste beleidsbenadering is volgens het rationele model. Binnen dit model refereert rationaliteit naar de consequente keuze voor waardemaximalisatie. Volgens Simon (1985) initieert de term rationaliteit het gedrag passende bij gespecificeerde doelen in de context van de gegeven situatie. Binnen de rationele benadering is het van belang dat alle stappen, die nodig zijn voor de beleidsontwikkeling, nauwkeurig op elkaar afgestemd zijn. Het beleid moet daarom zowel intern als extern consistent zijn, oftewel beleid moet een bepaalde mate van samenhang in zich hebben (Bekkers, 2007).

Hieronder worden enkele kenmerken van de rationele beleidsbenadering uiteengezet die gerelateerd zijn aan een actieve beleidsvoering voor zelfstandigheid:

- Beleidsuitvoering los van beleidsvorming. De rationele benadering wordt getypeerd als een ‘mechanische benadering’, omdat het als uitgangspunt heeft dat in de praktijk de beleidsuitvoering losstaat van de beleidsvorming (Bekkers, 2007). Zodra nieuw beleid gevormd is, wordt dit ten uitvoer gebracht met een vorm van controle van bovenaf. Daardoor heeft deze benaderingswijze een top-down hiërarchie.
- Sturing geven aan gewenste ontwikkelingen. Verondersteld wordt dat de overheid door middel van bepaald beleid sturing geeft aan gewenste ontwikkelingen in de maatschappij op grond van de geformuleerde doelstellingen. Hierdoor wordt met beleid uitdrukking gegeven aan de maakbaarheid van de samenleving en de beheersbaarheid van maatschappelijke processen en ontwikkelingen (van Gunsteren, 1976).
- Grote politieke belangen. Binnen deze benadering zijn de politieke belangen groot, aangezien het aan de politiek is om beleid te bepalen en doelstellingen vast te leggen (Bekkers, 2007). De politiek heeft hierdoor een vorm van geldingsdrang in zich om te laten zien wat ze willen bereiken en wat ze daadwerkelijk bereikt hebben.
- Economische mens. Het gehanteerde mens- en wereldbeeld is die van de ‘homo economicus’. Vanuit dit beeld is een kenbare en maakbare samenleving mogelijk. Bij deze benadering ligt de nadruk op de effectiviteit, efficiëntie en samenhang. Uiteindelijk moet dit resulteren in een heldere inschatting van kosten, baten en effectiviteit. Ook moet dit leiden tot duidelijke criteria en prioriteiten, hetgeen weer leidt tot doelmaximalisatie.
- Neutrale en objectieve ambtenaar. De ambtenaar hanteert een objectieve houding en past zich optimaal aan aan het gestelde beleidsdoel (Simon, 1985). De veronderstelling is dat de ambtenaren beschikken over voldoende competenties om het (hoogste) nut te bepalen en de ontdekte alternatieven te rangschikken, zodat uiteindelijk het alternatief met het hoogste nut gekozen kan worden. Ambtenaren krijgen hierdoor nauwelijks ruimte geboden om een aanvulling/invulling te doen. Dit benadrukt de top-down hiërarchie.

Echter, in de praktijk is niet altijd sprake van een objectieve rationaliteit. Het ontbreken van relevante informatie en de aanwezigheid van andere onzekerheden leidt vaak tot ‘*bounded rationality*’, oftewel een beperkte rationaliteit. Dit leidt ertoe dat in plaats van nuts-, doel- of waardemaximalisatie er eerder sprake is van ‘*satisfaction*’, oftewel het streven naar een bepaalde voldoening. Daardoor wordt niet de beste oplossing gekozen, maar de oplossing die bevredigend en voldoende is (Rainey, 2014). De beperkte rationaliteit erkent daardoor de beperkingen van kennis, rekenvermogen en geschiktheid van de ambtenaar om het alternatief met de hoogste nut-waarde te kiezen (Simon, 1985).

Beleid wordt als succesvol getypeerd zodra het gefocust is op het bereiken van doeleinden op grond van kennis en informatie. De rationele benadering heeft daarmee overeenkomsten met de klassieke definitie van beleid, zoals Hoogerwerf en Herweijer (2008) die beschreven hebben, aangezien beleid wordt getypeerd als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Goed beleid conform de rationele benadering is beleid waarbij de functionele beleidscomponenten in de juiste verhoudingen op elkaar afgestemd zijn, wat leidt tot het bereiken van het hoogste nut.

3.4.2 Culturele beleidsbenadering

De tweede beleidsbenadering is de culturele benadering. Het gaat hierbij over de overeenstemming tussen politici en belanghebbenden. Deze benaderingswijze is gericht op betekenisgeving en interactie, waarbij de nadruk wordt gelegd op het creëren van draagvlak en dialoog. De beoordeling van het gevoerde beleid is met name gericht op de hoeveelheid draagvlak. Het is daarom van belang om een gezamenlijke beeldvorming over het beleid te creëren. Daarnaast wordt er ook aandacht gevraagd voor beleid als de typering van bepaalde zingevingspatronen. Dit houdt in dat beleid een gedeelde betekenis heeft voor alle betrokken partijen (Bekkers, 2007).

Hieronder worden enkele kenmerken van de culturele beleidsbenadering uiteengezet die gerelateerd zijn aan een actieve beleidsvoering voor zelfstandigheid:

- Proces van ‘geven en nemen’. De betrokken partijen trachten in diverse vormen van overleg een bepaald (beleids)probleem op de agenda te krijgen. Door een proces van ‘geven en nemen’ wordt geprobeerd een oplossing voor het betreffende probleem te vinden en ten uitvoer te brengen. Deze benadering heeft daardoor vaak kenmerken van een poldermodel (Keune, 2016).
- Beleid als sociale constructie. Beleid wordt gezien als een sociaal geconstrueerde werkelijkheid die het product is van de doorgaande interactie tussen partijen (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993). Dit betekent dat beleid gezien wordt als de uitkomst van intensieve communicatie en wederzijds overleg tussen betrokken partijen. Actoren geven een betekenis aan de wijze waarop beleidsproblemen gedefinieerd worden en de manier naar hoe oplossingen gezocht worden.
- Creëren van draagvlak. Het mensbeeld dat deze benadering typeert, is dat mensen en groepen mensen gericht zijn op interactie met elkaar (Bekkers 2007). De diverse vormen van interactie leiden ertoe dat nieuw beleid wordt ontwikkeld of leidt tot het ontstaan van

vormen van beleid die vooraf niet waren voorzien. Uiteindelijk zijn de vormen van interactie gericht op het verkrijgen van draagvlak.

- Geen vaststaand beleidsproces. In tegenstelling tot het rationele model verloopt het beleidsproces van het culturele model niet volgens een strak stramien of volgens een vast schema. Binnen de culturele benadering wordt iedere beleidsfase opnieuw gedefinieerd. Daardoor kan het soms noodzakelijk zijn om een stap terug te zetten naar een vorige fase.
- Bepalen van nut en noodzaak. Om tot gemeenschappelijkheid te komen is overeenstemming tussen betrokken partijen over nut en noodzaak van het beleid vereist. Communicatie is hierin bepalend. Goed gecommuniceerd beleid, dat in staat is een gedeeld beeld te hebben over die nut en noodzaak en dit gedeelde beeld kan behouden, wordt gezien als succesvol beleid (Bekkers, 2007).

Framing is een belangrijk middel om de sociaal geconstrueerde werkelijkheid te beïnvloeden en kan gezien worden als een manier om zaken te selecteren, te organiseren, te interpreteren en bewust te maken (Entman, 1993). Het is mogelijk dat er verschillende frames bestaan van één werkelijkheid. Hierdoor kunnen frames ook tegenstrijdig zijn. Bovendien gaan frames gepaard met bepaalde belangen van actoren (Schneider & Ingram, 1993).

Conform de culturele benadering bestaat succesvol beleid uit het scheppen van een gemeenschappelijk beeld over nut en noodzaak van beleid door de keuze van een bepaald referentiekader en een bepaalde taal (Bekkers, 2007). Zo moeten partijen in staat zijn om een gemeenschappelijk beeld te creëren over de aard en omvang van het probleem en de manier waarop het probleem is aangepakt. Uiteindelijk zal dit ook leiden tot het verkrijgen van steun alsmede het realiseren van noodzakelijk draagvlak.

3.4.3 Politieke beleidsbenadering

Het derde benaderingsmodel binnen dit onderzoek betreft het politieke model. Dahl (1957) typeert deze benaderingswijze als pluralistisch en daardoor breekt het met de gedachte dat de samenleving bestuurd wordt door één homogene politieke en economische groep; de zogenoemde elite. Hierdoor kan direct een belangrijk verschil geduid worden met het rationeel model, waarin uitgegaan wordt van één actor, namelijk de overheid. Deze pluralistische benadering kan gezien worden als de wijze waarop de weging van waarden en belangen centraal staat. Het maken van een dergelijke afweging is geen rationele benaderingswijze, maar kan gezien worden als een permanente (politieke) strijd (Bekkers, 2007). De strijd gaat vooral over de vragen wie macht heeft en wiens belang wordt gediend.

Hieronder worden enkele kenmerken van de politieke beleidsbenadering uiteengezet die gerelateerd zijn aan een actieve beleidsvoering voor zelfstandigheid:

- Belang van macht. Volgens Dahl (1957) kan macht gedefinieerd worden als een relatie tussen twee actoren, waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat waarmee de ene actor de andere actor iets laat doen, wat die actor normaal gesproken niet zou doen. Macht is een belangrijk onderdeel van de besluitvorming tot beleid en heeft ook invloed op die besluitvorming (Bachrach & Baratz, 1963).

- Streven naar eigenbelang. Een belangrijk uitgangspunt is dat iedere groep belanghebbenden ernaar streeft om het eigenbelang te behartigen. Mensen en organisaties laten zich grotendeels leiden door het veiligstellen van het eigenbelang ten koste van het publieke belang. De uitdaging binnen de politieke benadering voor alle betrokkenen is het definiëren van het publieke belang.
- Oog voor politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben substantiële invloed op de uitvoering van beleid. Volgens de politieke benadering kan beleid daardoor niet werken als een machine en wijkt op dit punt sterk af van het rationele model. Beleid moet juist aangepast worden aan specifieke situaties (Bekkers, 2007). De politieke benadering wordt hierdoor gezien als bottom-up.
- Arena-denken. Beleidsoplossingen worden bereikt middels machtsuitoefeningen, onderlinge conflicten en strijd, en onderhandelingen tussen de verschillende groepen (Bekkers, 2007). Centraal binnen deze zogenoemde beleidsarena's staan kennis en informatie. Deze worden in de vorm van adviezen gebruikt en dienen ter behartiging van het eigenbelang en om macht uit te kunnen oefenen op anderen (van de Donk, 1997).
- Vrijheid in beleidsuitvoering. Uitvoerders van beleid krijgen een bepaalde beleidsvrijheid om eigenhandig beslissingen te nemen. Ook hierdoor wordt de bottom-up uitvoering benadrukt. Als kanttekening maken Bovens et al. (2012) dat beleidsuitvoerders in hun politieke visie tegengestelde doelen kunnen hebben dan die door beleidsmakers beoogd is.

Door de grote aandacht voor het eigenbelang is het beleid inhoudelijk van minder belang. De nadruk wordt meer gelegd op de vraag of het gevoerde beleid heeft geleid tot een verbetering of verslechtering van de eigen positie. Net als bij de culturele benadering is ook bij deze benadering veel aandacht voor framing van (beleids)problemen. Hoe er gereageerd wordt op bepaalde (beleids)problemen, of dat er überhaupt gereageerd wordt, is afhankelijk van hoe het probleem geframed wordt en hoe het de beleidsagenda bereikt (Allison & Zelikow, 1999). Het verschil met de culturele benadering is dat framing daar een gevolg is van het beïnvloeden van de sociaal geconstrueerde werkelijkheid, terwijl binnen de politieke benadering framing een gevolg is van de uitoefening van macht en het behouden van de eigen positie.

Het succes van beleid kan verschillend gezien worden door de betrokken partijen. Beleid dat rekening houdt met de belangen, wensen en voorkeuren van de betrokken partijen creëert draagvlak en zal daardoor ook meer steun krijgen van de betrokken partijen (Bovens et al., 2012). Succesvol beleid is beleid dat door alle betrokken partijen wordt geaccepteerd en daarmee steun ontvangt, terwijl weerstand leidt tot afname van de acceptatie (Bekkers, 2007).

3.4.4 Institutionele beleidsbenadering

De vierde en laatste beleidsbenadering is de institutionele benadering. Beleid en beleidsprocessen krijgen vorm en inhoud doordat ze ingebed zijn in een stelsel van historisch gegroeide normen, waarden en praktijken. Dit houdt in dat de ruimte om zelf keuzes te maken voor een groot gedeelte vastliggen (Hemerijck, 2001). Er is daardoor binnen de institutionele benadering weinig tot geen vrijheid in de beleidsuitvoering. De mate van legitimiteit vormt een belangrijk element in de institutionele benadering die stelt in hoeverre het beleid geaccepteerd wordt (Bekkers, 2007).

Hieronder worden enkele kenmerken van de institutionele beleidsbenadering uiteengezet die gerelateerd zijn aan een actieve beleidsvoering voor zelfstandigheid:

- Combinatie voorgaande benaderingen. Binnen de institutionele benadering komen de overige drie benaderingen samen (Bekkers, 2007). De beoordeling van de mate van succes van het beleid wordt op rationele wijze bepaald. Vervolgens wordt er gekeken naar draagvlak en nut, zoals de culturele benaderingswijze benadrukt. Het bepalen van draagvlak en nut gebeurt in meerdere overleggen, waarin sprake is van bepaalde machtsuitoefeningen. Dit komt overeen met het politieke model. Hierdoor heeft het institutionele model een meervoudig rationeel karakter.
- Meerdere beoordelingskaders. Door het meervoudig rationele karakter zijn er meerdere beoordelingskaders te gebruiken om de mate van succes van het beleid vast te stellen (Bekkers, 2007). Hierbij zijn twee zaken van belang: het beleid moet feitelijk gezien werken en er moet gekeken worden naar de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Zo moet er, net als bij de rationele benadering, zowel intern als extern voldoende samenhang zijn.
- Haalbaarheid. Bij het criterium haalbaarheid wordt gefocust op het hebben van voldoende politieke steun om het beleid te kunnen voeren. Voor politieke steun is het van belang dat er ook draagvlak is bij andere betrokken partijen. Zodra er een gebrek aan steun bestaat, is het beleid onvoldoende haalbaar en kan het ook niet als succesvol gezien worden (Bekkers, 2007).
- Wettelijke grondslag noodzakelijk. Instituties beperken actoren door het gebruik van regels (Lowndes & Roberts, 2013). Zo moeten de vorming, inhoud, uitvoering en verloop van beleid gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Ook de resultaten die beleid opleveren moeten hieraan voldoen. Het gaat hierbij met name om de mate waarin beleid in overeenstemming is met wet- en regelgeving.
- Beleid als lerend vermogen. Binnen beleidspraktijken leren actoren door te observeren wat anderen doen, dit te kopiëren en vervolgens daarop te anticiperen. Dit wordt gezien als een bottom-up beweging die enerzijds de regels beïnvloeden en anderzijds beïnvloedt dit de rol die diverse actoren bekleden. Hier gaat een bepaalde status en dus macht van uit (Lowndes & Roberts, 2013). In de praktijk is het hanteren van beleid als leerproces lastig, aangezien het sterk hanteren van regels ertoe kan leiden dat er verstarring optreedt. Het gevolg van verstarring is dat de beleidsvorming zich naar binnen zal richten en het 'leer-element' zal ontbreken (Bekkers, 2007).

Het uitgangspunt van de institutionele benadering is het hanteren van meerdere beoordelingskaders en logica's die tegelijkertijd een rol spelen in de beoordeling van beleid (Hemerijck, 2003). De oordelen, afkomstig uit deze beoordelingskaders en logica's, kunnen tegenstrijdig zijn aan elkaar. Om uiteindelijk toch tot één definitief oordeel te komen moeten beleidsmakers, politici, Collegeleden en burgers met elkaar hierover in gesprek (Bekkers, 2007).

Succesvol beleid volgens de institutionele benadering is beleid dat positief is beoordeeld op verschillende criteria; of het beleid daadwerkelijk werkt, of het effectief en efficiënt is, en of er een interne en externe samenhang bestaat. Daarnaast moet de haalbaarheid van beleid

worden beoordeeld. Dit gaat enerzijds om het realiteitsgehalte van de beleidsvoering en anderzijds om de politieke realiteitszin.

3.5 Beleidsbenaderingen in vergelijkend perspectief

In onderstaand schema worden de vier benaderingswijzen op basis van zes criteria onderscheiden (Bekkers, 2007; Bovens et al., 2012; Korsten, 2013). Hiervoor wordt de functie van beleid, de inhoud van het beleid, de focus van actoren, de sturing van het beleid, de sterkte en de mogelijke valkuil vergeleken vanuit het perspectief van de vier benaderingen.

	Rationele benadering	Culturele benadering	Politieke benadering	Institutionele benadering
Functie beleid	Doelrationaliteit: cognitief uitdenken en vaststellen	Zingeving door communicatie en interactie	Beleid is de uitkomst van een politieke strijd	Ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken
Beleidsinhoud	Onderbouwd doel-middelen schema	Beleid als een gedeeld verhaal, symbolische functie	Beleid is een compromis	Beleid gebaseerd op een gedeelde betekenisgeving
Focus actoren	Vooraf benoemde doelstellingen behalen	Oriëntaties en gewoonten	Eigenbelang, strijd en positiebehoud	Positie en de afhankelijkheid tussen actoren
Beleidssturing	Vanuit één actor: de overheid	Pluralistisch: communicatie als leerproces	Macht en belangenafweging	Lerend vermogen, mate van legitimiteit
Sterkte	Democratisch vastgesteld en onderbouwd beleid als uitgangspunt	Erkenning van het beleid door burgers	Nadruk op consensusvorming	Bevat elementen van voorgaande drie benaderingen
Valkuil	Beperkte rationaliteit	Overheersing van één dominante beeldvorming	Frictie tussen algemeen belang en eigenbelang	Verstarring

Tabel 2: beleidsbenaderingen in vergelijkend perspectief

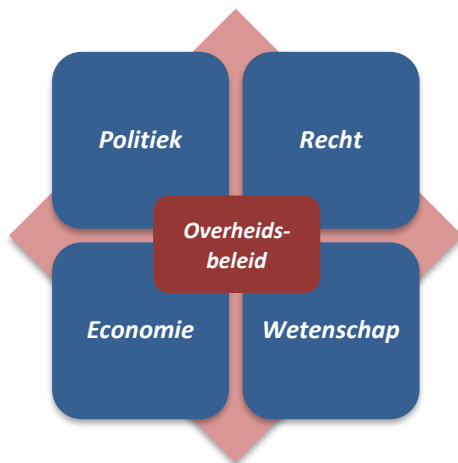
3.6 Vier-rationaliteitenmodel

In deze paragraaf wordt de Beleidsbenaderingstheorie aangevuld met theorie over het Vier-rationaliteitenmodel van Snellen (1987). Middels deze theorie worden motieven voor zelfstandigheid vanuit een viertal wetenschapsdisciplines verklaard, te weten: politiek, recht, economie en wetenschap. Deze perspectieven bieden inzicht in het type motief dat wordt opgevoerd bij de zelfstandigheid alsook geeft dit duidelijkheid over de motivatie ten opzichte van het vraagstuk. Met het hanteren van deze twee theorieën wordt hetzelfde verschijnsel op verschillende manieren geduid: enerzijds vanuit de afweging tussen een herindeling en

zelfstandig blijven, anderzijds vanuit het motiveren van de zelfstandigheid. Allesomvattend verklaart de eerste theorie van Bekkers (2007) en Bovens et al. (2012) welke criteria en kenmerken, gezien vanuit vier perspectieven, bijdragen aan succesvol beleid en de tweede theorie van Snellen (1987) geeft een beeld van de verschillende soorten motieven achter de definitieve beleidskeuze.

De overwegingen om zelfstandig te willen zijn kunnen zowel expliciet als impliciet zijn (Ryan & Deci, 2000). Met expliciet wordt bedoeld dat de motivatie onderbouwd wordt met redenen, argumenten en rechtvaardigingen. Dit geeft voornamelijk verklarende informatie voor het handelen. Impliciet houdt in dat er sprake is van onderliggende drijfveren, beweegredenen en motieven. Deze kunnen begrepen worden door het interpreteren van de uitingen. Hiermee wordt vooral informatie gegeven over de bedoeling van het handelen. Het Vier-rationaliteitenmodel focust op het tweede, namelijk het achterhalen van de motieven van actoren om zelfstandig te willen blijven als kleinere gemeente. Binnen dit onderzoek worden motieven gezien als uitingen van een bepaalde houding ten opzichte van zelfstandigheid (Ryan & Deci, 2000).

Volgens Snellen wordt het Nederlandse overheidsbeleid in de laatste decennia beïnvloed door vier normatieve rationaliteiten, zoals onderstaand figuur weergeeft (Snellen, 1987, p. 6). Vanuit ieder perspectief wordt getracht de eigen rationaliteit te maximaliseren, hetgeen ten koste kan gaan van de overige rationaliteiten. Tussen de verschillende rationaliteiten komen bij de beleidsvorming compromissen en ruilingen tot stand (Snellen, 1987).



Figuur 4: rationaliteiten in schema

In dit onderzoek zullen drie van de vier rationaliteiten gebruikt worden. Alleen de juridische rationaliteit zal niet gebruikt worden. Volgens deze rationaliteit moet beleid voldoen aan de intrinsieke eisen die vanuit de wetgeving worden gesteld (Snellen, 2007). Aangezien een gemeente zich te allen tijde moet houden aan de eigen regelgeving alsook aan regels en kaders gesteld door hogere overheden is het niet mogelijk om op dit punt de zelfstandigheid te toetsen. Er mag en kan immers geen onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten op rechtsgebied. Desondanks blijft de benaming – het Vier-rationaliteitenmodel – in dit onderzoeksrapport gehandhaafd.

3.6.1 Rationaliteit

Alvorens de drie typering van rationaliteit uiteengezet worden, is het van belang om rationaliteit in zijn algemeenheid te duiden. Rationaliteit kan gezien worden als het consistent handelen op basis van redevoering. Handelen en ideevorming ontstaan op basis van feiten, aangevuld met kennis van oorzaak en gevolg. Tevens worden de te verwachten baten groter geacht dan de verwachte kosten. Oftewel er treedt maximalisatie op van het verwachte nut of vooruitzicht (Snellen, 1987). Hoewel rationaliteit objectiviteit veronderstelt, waardoor het vrij zou moeten zijn van emoties, wordt het als rationeel gezien om bij besluitvorming rekening te houden met emoties die voort kunnen komen uit een beleidsbeslissing (van den Bosch, 2011).

Onder rationaliteit, toegespitst op het Vier-rationaliteitenmodel, wordt in het algemeen de mate verstaan waarin gedrag op het kiezen en bereiken van bepaalde doeleinden is gericht en de mate waarin het gedrag tot het bereiken van de gekozen doeleinden leidt. Het zijn hierdoor als het ware gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen (Snellen, 1989). Het handelen van een mens wordt bepaald door doeleinden, en een geloof in bepaalde waarden, emoties en tradities. Een besluit wordt als rationeel gezien wanneer de meest effectieve of efficiënte combinatie van middelen wordt gekozen om een bepaald doel te bereiken. Het is daarbij mogelijk om op verschillende manieren rationeel een beleidsbeslissing te maken.

3.6.2 Politieke rationaliteit

De eerste variant van het model is de politieke rationaliteit. De kern van politiek is een strijd om beleid. Beleid moet politiek gewenst zijn en wordt gezien als de uitdrukking van een geweldloze strijd om belangen, posities en ideeën tussen betrokken partijen. Daarnaast moet beleid ook democratisch zijn en op enige wijze uitdrukken wat het volk voor ogen heeft. De functie van de politiek is om ongelijke verdelingen in situaties van gelijke aanspraken tot stand te brengen, zonder daarbij geweld te initiëren (Snellen, 2007). De politiek zorgt hiermee dat de gemeenschap op een vreedzame wijze kan samenleven, zonder het ontstaan van een oorlog van allen tegen allen.

De politieke rationaliteit heeft meerdere typerende kenmerken (Snellen, 2007):

- Ten eerste wordt geëist dat problemen met betrekking tot de gemeenschap via bestuurlijk handelen aangepakt worden. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen het aanpakken en het oplossen van problemen. Zo moeten problemen aangepakt worden, maar hoeven niet noodzakelijkerwijs opgelost te worden. Zo kan het politiek rationeel zijn om bepaalde problemen slechts symbolisch op te lossen of deze terzijde te schuiven.
- Ten tweede draait het om het uitoefenen van bepaalde macht. Zo wordt macht gebruikt om argumentatie, die gestoeld is op een bepaalde overtuiging, zo veel mogelijk betekenis te geven bij de afweging die aan een bepaald besluit ten grondslag ligt (van den Bosch, 2011). De veronderstelling is dat de persoon of instantie met de meeste macht ook het meeste voor elkaar zal krijgen.
- Tenslotte mag de aanpak van problemen geen afbreuk doen aan machtsrelaties. De aanpak moet juist een bijdrage leveren aan de bestendiging van individuele of collectieve macht. Het risico dat bestaat, indien de aanpak individuele of collectieve macht inperkt, is dat gekozen oplossingen teruggedraaid worden of er wordt voor een andere richting gekozen.

Politiek heeft van nature een bepaalde vaagheid in zich en deze vaagheid is inherent aan de politieke rationaliteit. Zo stelt Snellen (2007, p. 78) *“een politiek stabiele, geciviliseerde samenleving heeft (binnen bepaalde grenzen) politici nodig die erin slagen de exacte verdeling van offers en opbrengsten over de verschillende partijen en belangengroepen te verbergen”*. Dit betekent dat in de politieke strijd compromissen en ruilingen gedaan moeten worden die een bepaalde mate van vaagheid bevatten, zodat actoren in het politieke debat kunnen beweren dat ze hun beoogde doelen bereikt hebben.

3.6.3 Economische rationaliteit

Het tweede type betreft de economische rationaliteit. Hierbinnen worden de drijfveren onderzocht die door de economische wetenschap worden gegeven voor zelfstandigheid. De economische wetenschap houdt zich onder andere bezig met vraagstukken over de verdeling van schaarse goederen met als doelstelling de maximalisatie van welvaart (Raijmakers, 2014). Hier zijn overeenkomsten zichtbaar met de politieke rationaliteit, waarin ongelijke verdelingen in situaties van gelijke aanspraken tot stand gebracht moeten worden. Eén van de onderzoeksgebieden waarmee de economische wetenschap zich bezighoudt, is het functioneren van de overheid en de publieke sector. Zo wordt de rol die de overheid inneemt, hoe de overheid haar taken uitvoert en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven veelvuldig onderzocht door deze wetenschapsdiscipline (Raijmakers, 2014).

De economische rationaliteit heeft meerdere typerende kenmerken (Snellen, 2007):

- Ten eerste is er sprake van een beperkte hoeveelheid middelen waarover een gemeenschap beschikt, terwijl diezelfde gemeenschap een grote hoeveelheid bevredigingsbehoeften vraagt. Vanuit de economische rationaliteit wordt verondersteld dat er economisch omgesprongen moet worden met de beschikbare middelen. Immers is de veronderstelling dat er meer behoeften bevredigd kunnen worden als er economisch met de beschikbare middelen wordt omgegaan.
- Ten tweede moet beleid niet alleen politiek en democratisch gewenst en juridisch passend zijn, maar ook doelmatig, doeltreffend, effectief en efficiënt. Daardoor moet het toepassen van de economische rationaliteit op overheidsbeleid leiden tot het behalen van het hoogste resultaat in verhouding tot de ingezette middelen.
- Tenslotte wordt de gevolgde politieke lijn niet gemaakt op grond van een democratische meerderheid. De keuze geschiedt volgens het economisch motief, waarbij een zo maximaal mogelijk positief verschil zit tussen kosten en baten. De politieke lijn die hier het beste op inspeelt, wordt gevolgd.

Het economisch perspectief heeft op voorhand twee beperkingen. Een eerste beperking is dat het de rol van de overheid als verdeler van schaarste als vertrekpunt neemt (Raijmakers, 2014). Door dit vertrekpunt zijn diverse overheidsfuncties beperkt tot die van herverdelen, stabiliseren en alloceren. Niet alle functies van de overheid moeten/kunnen worden bepaald door het beslag op schaarse middelen. Soms moet de overheid, bijvoorbeeld vanuit ideologisch perspectief of fundamentele waarden en normen, een niet-economische afweging maken (Maes, 1982). De tweede beperking betreft de veronderstelling van volledige informatie op grond waarvan keuzes worden gemaakt. Doordat de praktijk weerbarstig is, zal

volledige informatie zelden aanwezig zijn (Maes, 1982). En op de weinige momenten met volledige informatie is het de vraag of de beoordelaar door de hoeveelheid informatie en de gepaarde complexiteit ervan wel in staat is om de informatie te overzien alvorens hij tot zijn keuze komt (Raijmakers, 2014).

3.6.4 Wetenschappelijke rationaliteit

De laatste variant is de wetenschappelijke rationaliteit. Wetenschappelijke kennis is nodig omdat *“kennis omtrent de gedragswijzen en de mogelijkheden tot interventie in de verschillende sectoren van de samenleving een voorwaarde is voor rationeel overheidsbeleid”* (Snellen, 2007, p. 84). Hiermee wordt de evidente waarde van (wetenschappelijke) deskundigheid, die noodzakelijk is voor betekenisvol bestuur, aangegeven. De wetenschappelijke rationaliteit wordt mede hierdoor gezien als sectorspecifiek, omdat deze betrekking heeft op wetenschappelijke kennis die in verschillende wetenschapsgebieden wordt ontwikkeld (Snellen, 1987).

Deze rationaliteit veronderstelt dat overheidsbeleid moet beschikken over passende beleids- en handelingstheorieën en daardoor effectief is. Zo moeten interventies bijvoorbeeld gebaseerd zijn op vakkennis die uit praktijkervaring voortkomt of op wetenschappelijke kennis over werkende gedragsmechanismen binnen een bepaalde context. Daarnaast moet beleid conform de wetenschappelijke rationaliteit ‘evidence based’ zijn. Dit houdt in dat beleidsmakers en -uitvoerders hun beslissingen moeten baseren op gedegen kennis van de werkelijkheid. Onderzoekers nemen de rol aan van het faciliteren van dergelijke beslissingen. Het gaat niet om wat de politiek voor ogen heeft, maar om wat in de praktijk feitelijk werkt (van Reekum, 2017).

De wetenschappelijke rationaliteit heeft meerdere typerende kenmerken (Snellen, 2007):

- Ten eerste kan de wetenschap een controlefunctie uitoefenen. Vanuit autonome wetenschappelijke instituties kan een onafhankelijke en kritische positie aangenomen worden aangaande de beleidsvorming en -uitvoering. Zo vervullen sectorgeoriënteerde takken van sociale en technische wetenschappen een belangrijke functie, aangezien deze sectoren zich relatief autonoom ontwikkelen ten opzichte van elkaar en van de praktijk.
- Ten tweede is kennis in feite zelf onderdeel van politieke actie en staat daar niet boven of buiten, aangezien alle kennis sectorspecifiek is. Dit leidt ertoe dat kennis als wetenschappelijk product ook niet superieur en van hoger gezag is dan andere inbrengen in het beleidsproces naast andere factoren, zoals ervaringskennis, politieke inzichten, intuïtie, maar ook factoren als macht, traditie en status (Simonis & Van Houten, 1985).
- Tenslotte veronderstelt, net als de juridische rationaliteit, de wetenschappelijke rationaliteit de aanwezigheid van een systeem van regels en normen, welke zijn gedefinieerd voor een bepaalde samenleving en worden als voldoende beschouwd. Deze normen zijn nodig om doelen te bereiken die maatschappelijk gezien van belang zijn.

Voor de wetenschappelijke rationaliteit zijn twee beperkingen waar te nemen. Ten eerste worden theorieën gezien als een mengeling van normatieve en empirische elementen. Dit legt de beperktheid van deze rationaliteit bloot, omdat de belangen, die tot bepaalde kennis hebben

geleid, nauw verbonden zijn met de fundamentele relevantiestructuur van het paradigma. Dit betekent dat belangen en relevante kennis in de praktijk tegen elkaar kunnen schuren en botsen. De tweede beperking sluit aan op de eerste beperking, aangezien het betrekken van wetenschap bij beleidsvorming en -uitvoering wordt gezien als een rationalisering van politiek. Volgens Snellen (2007) zullen echter de politieke elementen, zoals belangen en macht, het in de praktijk veelal winnen van theoretische kennis. Dit maakt duidelijk dat de wetenschappelijke invloed in feite beperkt is.

3.7 Rationaliteiten in vergelijkend perspectief

Elke bovengenoemde rationaliteit vertegenwoordigt "een bepaald perspectief op bestaande en gewenste bijdragen van de bestuurskunde aan de relatie tussen openbaar bestuur en politiek" (Snellen, 2007, p. 79). In de praktijk zijn deze rationaliteiten een mix van zowel empirische als normatieve elementen. In onderstaande tabel worden paradigma's in vergelijkend perspectief geplaatst (Snellen, 2007, p. 102). Hiervoor worden de definitie, de betekenis van rationeel beleid, de dominante waarden en de beperkingen vergeleken vanuit het perspectief van de drie rationaliteiten.

	Politieke rationaliteit	Economische rationaliteit	Wetenschappelijke rationaliteit
Definitie	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij de eis om democratische legitimiteit speelt	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij bevrediging van behoeftes met schaarse middelen centraal staat	De rationaliteit bij beleidsbeslissingen waarbij de nadruk ligt op passende beleids- en handelingstheorieën
Rationeel beleid	Legitiem beleid op basis van waarden, normen en wensen in de samenleving	Waardenvrij beleid op basis van een kosten-baten afweging	Beleid onderbouwd door de wetenschap en kennis
Dominantie	Openheid, responsiviteit	Efficiëntie, effectiviteit	Wetenschappelijke methodiek
Beperking	Heeft een bepaalde vaagheid in zich	Verdeler van schaarste als vertrekpunt, onvolledige informatie	Frictie tussen belangen en kennis, politieke rationalisering

Tabel 3: paradigma's in vergelijkend perspectief

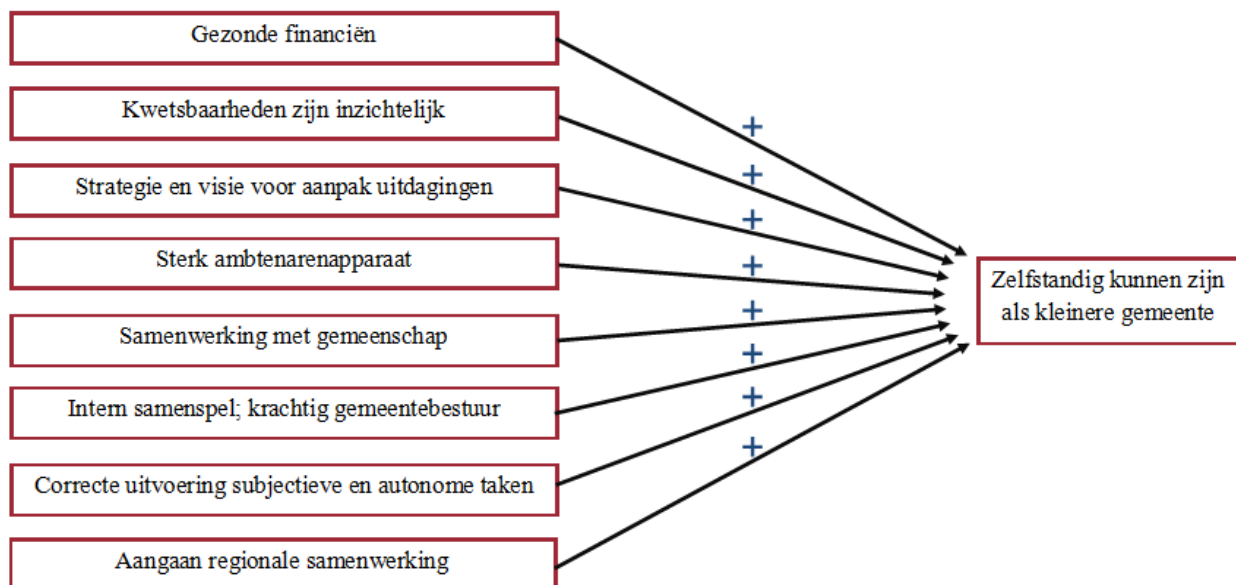
4 – Onderzoeksontwerp

In het voorgaande hoofdstuk zijn uitgebreid de relevante theorieën voor dit onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk worden de conceptuele modellen behorende tot de beschreven theorieën en de operationalisering van centrale concepten uit die theorieën verder uitgewerkt. De conceptuele modellen geven schematisch weer hoe de verschillende randvoorwaarden, benaderingen en rationaliteiten zich tot elkaar verhouden en welke variabelen te herkennen zijn. Daarnaast biedt het inzicht in hoe de verschillende elementen binnen de theorie met elkaar verband houden (Verschuren & Doorewaard, 2015). De operationalisatie vormt als het ware de brug tussen theorie en empirie (van Thiel, 2010). De theoretische concepten worden vertaald naar de cases die onderzocht zullen worden. In feite wordt hiermee de waarneembaarheid van de variabelen geconcretiseerd.

De uiteenzetting van dit hoofdstuk geschiedt in twee onderdelen, enerzijds de conceptuele modellen en anderzijds de operationalisatie van de theoretische concepten. Eerst volgt het conceptuele model voor het zelfstandig *kunnen* zijn. Daarna wordt voor iedere benaderingswijze één conceptueel model opgesteld. Vervolgens wordt één conceptueel model voor de drie motiveringen uiteengezet. De modellen voor de benaderingswijzen en motivaties worden nadien samengevoegd tot één gezamenlijk conceptueel model voor het zelfstandig *willen* zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uitgebreide toelichting en onderbouwing van de operationalisatie van de centrale concepten.

4.1 Conceptueel model – zelfstandig kunnen zijn

In paragraaf 3.2 van het vorige hoofdstuk zijn de randvoorwaarden voor het zelfstandig kunnen zijn van kleinere gemeenten benoemd. Deze randvoorwaarden vormen de factoren die het ‘kunnen’ verklaren. Deze factoren worden hieronder weergegeven in een conceptueel model. Alle factoren hebben een positieve invloed op het zelfstandig kunnen zijn.



Figuur 5: conceptueel model zelfstandig kunnen zijn

4.2 Conceptuele modellen benaderingswijzen

Iedere benaderingswijze wordt weergegeven in een apart conceptueel model. Hiervoor is gekozen omdat de doelstelling van dit onderzoek is om de verschillende factoren die een bijdrage leveren aan het zelfstandig kunnen en willen zijn van kleinere gemeenten inzichtelijk te krijgen. Door vanuit alle vier de benaderingswijzen naar de empirie te kijken, wordt een zo compleet mogelijk beeld verschaft over het zelfstandig willen blijven en daarnaast wordt zodoende de geldigheid van de benadering sterker geacht. De onderzoekscases betreffen kleinere gemeenten die in het verleden, heden of nabije toekomst het vraagstuk van herindeling op de raadsagenda hadden/hebben staan of dat het vraagstuk zich op de achtergrond heeft voorgedaan/zich voordoet. De cases hebben ervoor gekozen of zullen ervoor kiezen om bewust kleiner en zelfstandig te blijven. De conceptuele modellen geven weer hoe twee beleidsmogelijkheden – zelfstandig blijven of herindelen – worden omgevormd onder invloed van de betreffende benadering tot één beleidskeuze, namelijk zelfstandig blijven. Een beleidskeuze is de mogelijkheid die uiteindelijk hét beleid is geworden dat is ingevoerd of zal worden ingevoerd. Zowel de beleidsmogelijkheden als de beleidskeuze worden gehanteerd bij de conceptuele modellen voor de benaderingswijzen.

4.2.1 Rationele benadering

In paragraaf 3.4.1 is de rationele benadering binnen beleidsvorming beschreven. Hieruit zijn twee theoretische kernconcepten te destilleren, namelijk samenhang en waardemaximalisatie. Beide concepten hebben een positieve werking op de beleidskeuze. Samenhang is de verwijzing naar het belang van het ontbreken van onderlinge strijdigheid binnen de beleidsvoering. Het is daardoor noodzakelijk dat alle stappen, die nodig zijn voor de beleidsontwikkeling, nauwkeurig op elkaar afgestemd zijn. Waardemaximalisatie houdt in dat beleidsbepalers altijd streven naar het creëren van een bepaalde gemeenschappelijke waarde op de lange(re) termijn.

Onderstaande figuur geeft de zojuist beschreven concepten schematisch weer in een conceptueel model:



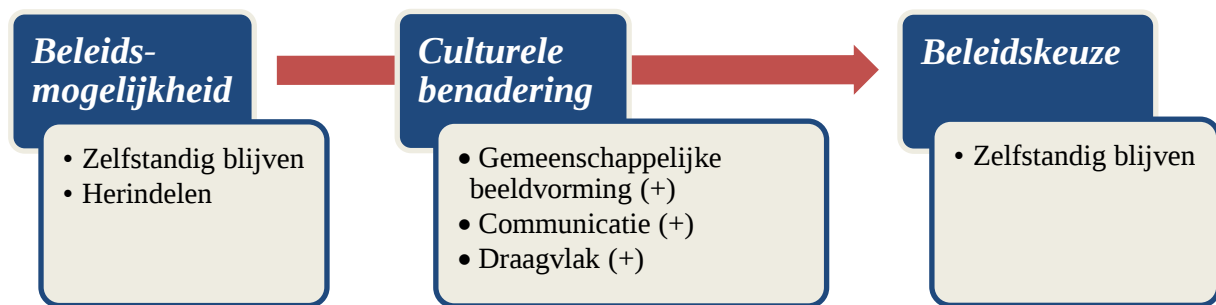
Figuur 6: conceptueel model rationele benadering

4.2.2 Culturele benadering

In paragraaf 3.4.2 is de culturele benadering van beleid uiteengezet. Uit deze benaderingswijze zijn drie kernconcepten te halen, namelijk gemeenschappelijke beeldvorming, communicatie en draagvlak. Alle drie de concepten hebben een positieve werking op de beleidskeuze. Bij het creëren van een gemeenschappelijk beeld draait het om het hebben

van een overeenkomende beeldvorming tussen betrokken partijen over het te voeren beleid. Hiermee wordt het pluriforme karakter van maatschappelijke vraagstukken onderkent als uitgangspunt voor de beleidskeuze. Communicatie is een proces van informatie-uitwisseling. Hierbij is sprake van een zender, een specifieke boodschap met informatie en een ontvanger. Communicatie is bepalend voor het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming. Draagvlak betekent het zorgen dat alvorens het maken van een definitieve beleidskeuze de optionele keuze waar de voorkeur naar uitgaat voldoende ondersteuning en goedkeuring verworven heeft onder de doelgroep.

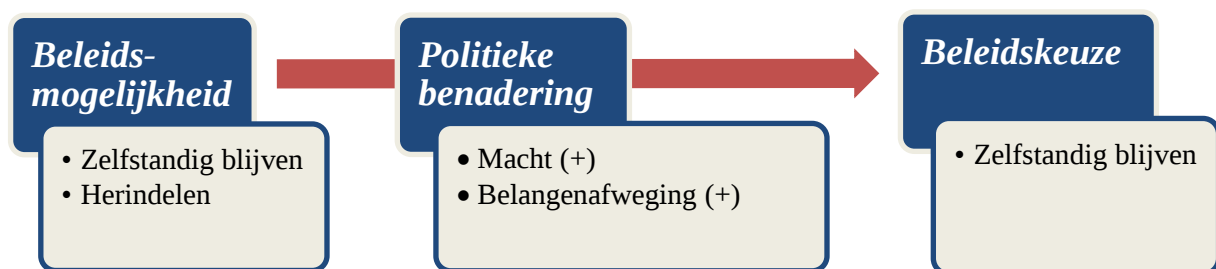
Onderstaande figuur geeft de zojuist beschreven concepten schematisch weer in een conceptueel model:



Figuur 7: conceptueel model culturele benadering

De politieke benadering is in paragraaf 3.4.3 beschreven. Hieruit is te herleiden dat twee kernconcepten van positieve invloed zijn op de beleidskeuze, namelijk machtsuitoefeningen en het maken van belangenafwegingen. In de politieke arena is macht de invloed die een persoon of instantie heeft op andere personen of instanties. Het hebben van macht over anderen betekent dat de machthebber hen kan opdragen of dwingen om zijn wensen uit te voeren. Het maken van een belangenafweging houdt in dat politici belangen tegen elkaar moeten afwegen. Van politici wordt verondersteld dat ze koersen op het algemeen belang. Het is daarvoor nodig om eerst alle verschillende belangen te kennen, waarna de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen worden en duidelijk aangeven wordt hoe ze tot die belangenafweging zijn gekomen.

Onderstaande figuur geeft de zojuist beschreven concepten schematisch weer in een conceptueel model:



Figuur 8: conceptueel model politieke benadering

4.2.4 Institutionele benadering

Paragraaf 3.4.4 behandelt de institutionele benadering van beleid. Deze theorie veronderstelt dat beleid tot stand komt via twee kernconcepten, namelijk haalbaarheid en het hanteren van bepaalde regels. Verondersteld wordt dat beide concepten een positieve werking hebben. Haalbaarheid gaat enerzijds over het realiteitsgehalte van de beleidsvoering en anderzijds over politieke realiteitszin. Er moet politieke steun en draagvlak zijn onder de belangrijkste actoren die een rol spelen in de uitvoering van het beleid. Regels kunnen gezien worden als entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend zijn en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen. Veelal betreffen deze regels de algemenere kaders van beleid.

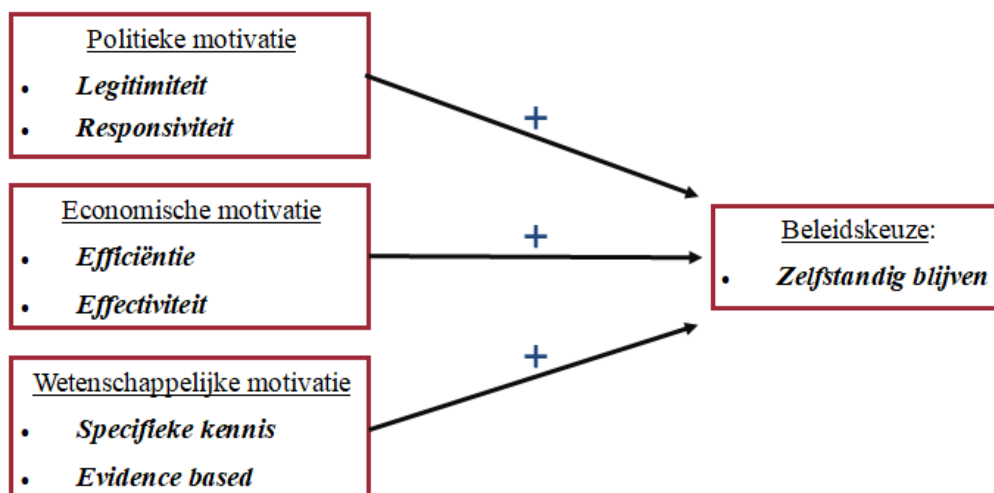
Onderstaande figuur geeft de zojuist beschreven concepten schematisch weer in een conceptueel model:



Figuur 9: conceptueel model institutionele benadering

4.3 Conceptueel model motivatie

Aansluitend op de vier voorgaande conceptuele modellen van de benaderingswijzen wordt één conceptueel model opgesteld voor de drie rationaliteiten. Er is gekozen om één model op te stellen, omdat, zoals beschreven, de gehanteerde rationaliteiten niet wederzijds uitputtend zijn. In tegenstelling tot de Beleidsbenaderingstheorie zijn bij het Vier-rationaliteitenmodel minder duidelijke scheidingslijnen zichtbaar tussen de elementen. Dit betekent dat er in de empirie veel overlap kan zijn tussen de rationaliteiten. Per rationaliteit worden twee typerende kernconcepten genoemd, welke de basis vormen van de betreffende motivatie.



Figuur 10: conceptueel model motivatie

Ten eerste staan binnen de politieke motivatie legitimiteit en responsiviteit centraal. Legitimiteit wordt gezien als een vorm van rechtvaardiging van een bepaalde actie. Het is de wetmatige basis van de gemeente om een bepaalde macht uit te kunnen oefenen. Responsiviteit wordt gezien als de mate waarin de beoogde doelstellingen behaald zijn in overeenstemming met de vooraf gestelde wensen. Ten tweede vormen binnen de economische motivatie efficiëntie en effectiviteit belangrijke pijlers. Efficiëntie is de doelmatigheid van beleid en effectiviteit is het realiseren van beoogde doelstellingen of resultaten. Tenslotte voor de wetenschappelijke motivatie worden specifieke kennis en evidence based-beleid centraal gesteld. Met specifieke kennis wordt bedoeld dat beleid gebaseerd moet zijn op vakkennis uit de praktijk of op wetenschappelijke kennis. Evidence based-beleid houdt in dat beleid is gebaseerd op beslissingen op basis van gedegen kennis over de werkelijkheid.

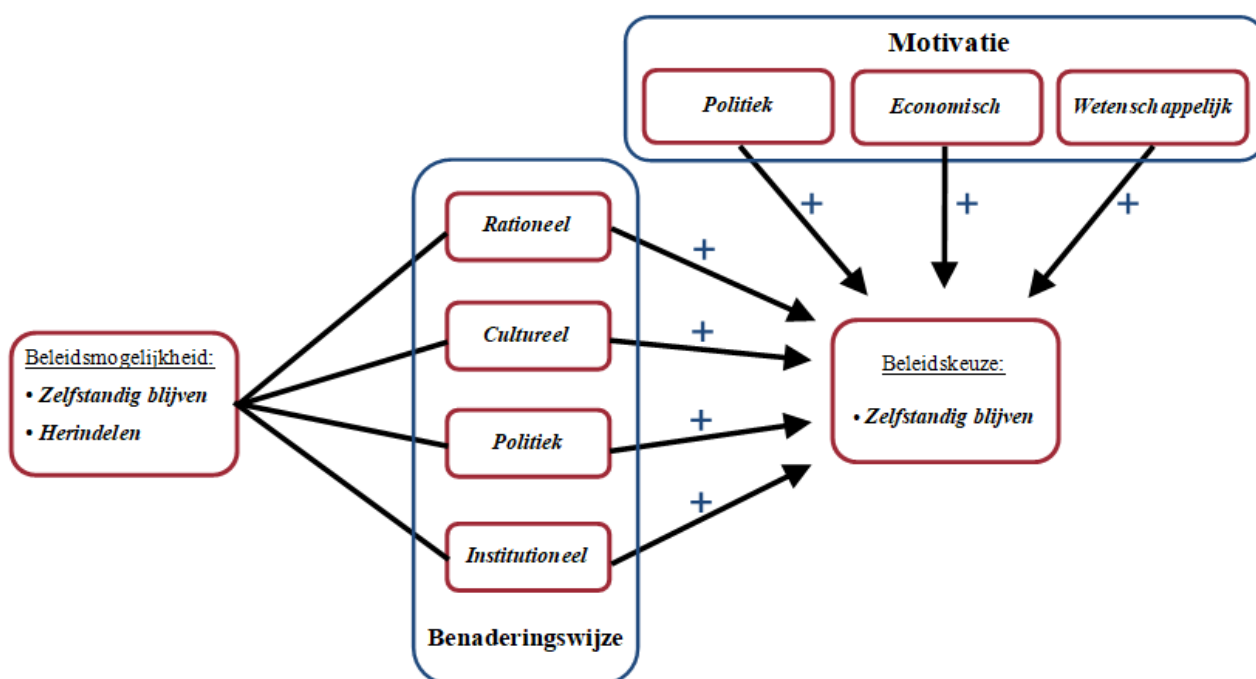
4.4 Conceptueel model – zelfstandig willen zijn

Het geschetste theoretisch kader heeft voor dit onderzoek onderstaand conceptueel model opgeleverd. Hierin zijn de voorgaande vijf losse conceptuele modellen samengevat. Conform de theorieën zijn er zeven modellen die theoretisch gezien een beïnvloedende rol spelen op de beleidskeuze voor zelfstandigheid. Hierbij zijn de vier benaderingswijzen vanuit het perspectief van de beleidsmogelijkheden, oftewel deze zijn van invloed op het maken van de keuze voor zelfstandigheid met als startpunt de afweging tussen zelfstandigheid en herindelen. De drie motivaties zijn daarentegen van directe invloed op de beleidskeuze.

Er is binnen de huidige onderzoeksopzet sprake van drie typen variabelen, namelijk afhankelijke variabelen, onafhankelijke variabelen en modererende variabelen. De afhankelijke variabele is de variabele die gemeten wordt in het onderzoek. Zo kan vastgesteld worden in hoeverre de afhankelijke variabele onder invloed is van de onafhankelijke variabele. De afhankelijke variabele in dit onderzoek is de beleidskeuze ‘zelfstandig blijven’.

De onafhankelijke variabele is een vaststaande variabele en daarvan kan het effect worden gemeten. Binnen dit onderzoek zijn de onafhankelijke variabelen de beleidsmogelijkheden en de motivaties. Enerzijds is er in het model sprake van twee beleidsmogelijkheden, namelijk ‘zelfstandig blijven’ en ‘herindelen’. Anderzijds worden ook de drie motivaties gezien als onafhankelijke variabele, omdat deze direct van invloed zijn op de beleidskeuze. Aangezien dit motivaties betreffen vóór de keuze voor zelfstandigheid, wordt binnen dit onderzoek aangenomen dat hier niet eerst een afweging in beleidsmogelijkheden aan voorafgaat, in tegenstelling tot de benaderingswijzen.

De benaderingswijzen worden gezien als modererende variabelen. Het betreffen variabelen die de relatie tussen twee andere variabelen beïnvloedt. De vier benaderingswijzen hebben de onafhankelijke variabele beleidsmogelijkheden als startpunt. Het verband tussen de beleidsmogelijkheden en de beleidskeuze wordt door de vier benaderingen beïnvloedt en hebben daardoor geen directe relatie met de beleidskeuze. Hierdoor hebben de benaderingen een modererend effect op de afhankelijke variabele. Samenvattend worden in het navolgende model alle zojuist beschreven variabelen schematisch weergegeven in een conceptueel model.



Figuur 11: conceptueel model zelfstandig willen zijn

4.5 Operationalisatie

Deze paragraaf beslaat de vertaling van de concepten naar meetbare indicatoren, opdat er een begripsbepaling ontstaat die maar voor één uitleg vatbaar is. Om de bovengenoemde theorieën voor het ‘willen’ in de empirie te gebruiken is het belangrijk om de waarneembaarheid van de concepten vorm te geven (Verhoeven, 2018). De basis hiervoor wordt gevonden in de zojuist weergegeven conceptuele modellen. Alvorens te komen tot juiste indicatoren dienen de concepten eerst te worden omgezet naar een algemenere omschrijving. Aangezien er in dit onderzoek gebruik gemaakt wordt van semigestructureerde interviews met betrokkenen in de cases worden voor de vier benaderingen de meetbaarheid en waarneembaarheid van de indicatoren gebaseerd op de perceptie van respondenten. Het ‘meten’ van zelfstandigheid kan immers niet gedaan worden door het gebruik van harde cijfers. Onderstaande zeven tabellen geven dit per benaderingswijze en per motivatie schematisch weer.

Rationele benadering		
Concept	Omschrijving	Indicator
Samenhang	De verwijzing naar de significantie van enerzijds het ontbreken van strijdigheid en anderzijds de bekrachtiging met ander beleid	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid overeenkomt met de visie van de gemeente
Waardemaximalisatie	Het door beleidsbepalers streven naar het creëren van een bepaalde gemeenschappelijke waarde op de lange(re) termijn	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid bijdraagt aan het creëren van gemeenschappelijke waarden binnen de gemeente

Tabel 4: operationalisatie rationele benadering

Culturele benadering		
Concept	Omschrijving	Indicator
<i>Gemeenschappelijke beeldvorming</i>	Het pluriforme karakter van maatschappelijke vraagstukken wordt als uitgangspunt onderkent voor de beleidskeuze	De perceptie van respondenten dat er binnen de gemeentelijke politiek een gezamenlijk en overeenkomend beeld is over de keuze en argumentatie voor zelfstandigheid
<i>Communicatie</i>	Een proces van informatie-uitwisseling, waarbij sprake is van een zender, een boodschap met specifieke informatie en een ontvanger	De perceptie van respondenten dat communicatie ervoor zorgt dat het gemeenschappelijke beeld ten aanzien van de keuze voor zelfstandigheid wordt verkregen, behouden of versterkt
		De perceptie van respondenten dat communicatie ervoor zorgt dat nut en noodzaak van de keuze voor zelfstandigheid duidelijk wordt voor betrokken partijen
<i>Draagvlak</i>	Het zorgen dat alvorens het maken van een definitieve beleidskeuze de optionele keuze waar de voorkeur naar uitgaat voldoende ondersteuning en goedkeuring verworven heeft onder de doelgroep	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate ondersteuning en goedkeuring geniet onder de inwoners

Tabel 5: operationalisatie culturele benadering

Politieke benadering		
Concept	Omschrijving	Indicator
<i>Macht</i>	De invloed die een persoon of instantie heeft op andere personen of instanties, wat betekent dat de machthebber hen kan opdragen of dwingen om zijn wensen uit te voeren	De perceptie van respondenten over de mate van invloed van actoren buiten de gemeente in de keuze voor zelfstandigheid
		De perceptie van respondenten over de mate van invloed van actoren binnen de gemeente in de keuze voor zelfstandigheid
<i>Belangenafweging</i>	Politici kennen alle belangen, waarna de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen worden en duidelijk aangeven wordt hoe ze tot die belangenafweging zijn gekomen	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid correct is onderbouwd en afgewogen tegen een eventuele herindeling

Tabel 6: operationalisatie politieke benadering

Institutionele benadering		
Concept	Omschrijving	Indicator
Haalbaarheid	Enerzijds het realiteitsgehalte van de beleidsvoering en anderzijds de politieke realiteitszin. Er moet politieke steun en draagvlak zijn onder de belangrijkste actoren die een rol spelen in de uitvoering van het beleid	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate politieke steun geniet
		De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate ondersteuning en goedkeuring geniet onder de ambtenaren van de gemeente
Regels	Entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend zijn en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen	De perceptie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate aansluit op de huidige beleidsvoering van de gemeente

Tabel 7: operationalisatie institutionele benadering

Politieke motivatie		
Concept	Omschrijving	Indicator
Legitimiteit	De rechtvaardiging van een bepaalde actie, waarbij het de wetmatige basis betreft van een beleidsbepaler om macht uit te oefenen over haar burgers	De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid de maatschappelijke inbedding van de gemeente heeft versterkt
Responsiviteit	De mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gehaald in overeenstemming met de oorspronkelijke wensen en voorkeuren van betrokken actoren	De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid bijdraagt aan het halen van de beoogde doelstellingen van de gemeente conform de wensen en voorkeuren van het gemeentebestuur

Tabel 8: operationalisatie politieke motivatie

Economische motivatie		
Concept	Omschrijving	Indicator
<i>Efficiëntie</i>	De doelmatigheid van beleid, waarbij de focus ligt op het bereiken van de doelstelling met de inzet van zo weinig mogelijk middelen	De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid bijdraagt in het behalen van beoogde doelstellingen, waarbij de nadruk wordt gelegd op de inzet van zo min mogelijk ambtelijke en financiële middelen
<i>Effectiviteit</i>	De ingezette beleidsmaatregelen hebben geleid tot het realiseren van de beoogde doelstellingen of resultaten	

Tabel 9: operationalisatie economische motivatie

Wetenschappelijke motivatie		
Concept	Omschrijving	Indicator
<i>Specifieke kennis</i>	Beleid moet gebaseerd zijn op vakkennis uit praktijkervaring of wetenschappelijke kennis over werkende gedragsmechanismen binnen bepaalde contexten	De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid ertoe zal leiden dat lokale kennis beter gewaarborgd en ingezet kan worden in een correcte vorming en uitvoering van beleid
<i>Evidence based</i>	Beleidsmakers en -uitvoerders baseren hun beslissingen op gedegen kennis van de werkelijkheid	De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid ertoe zal leiden dat de beleidsvorming en -uitvoering beter aansluit op de werkelijkheid
		De motivatie van respondenten dat de keuze voor zelfstandigheid ertoe zal leiden dat de gemeente meer maatwerk kan bieden aan haar inwoners

Tabel 10: operationalisatie wetenschappelijke motivatie

5 – Onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk betreft de methodologische verantwoording van het onderzoek. Hierin wordt toegelicht welke methoden gebruikt zijn en op welke wijze de onderzoeksbetrouwbaarheid is gewaarborgd. Om dit op methodisch verantwoorde manier te volbrengen, wordt eerst een toelichting gegeven over de onderzoeksstrategie. Dit behelst een beschrijving over wat een meervoudige casestudy betreft en waar dit type onderzoek zich voor leent. Daarop volgt een beschrijving van de methoden van dataverzameling en de manier waarop de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de toelichting en onderbouwing van de caseselectie.

5.1 Onderzoeksstrategie

Om het zelfstandig willen zijn te onderzoeken in de empirie wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksstrategie de meervoudige casestudy. *“De gevalsstudie, of in het Engels casestudy, is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht”* (van Thiel, 2010, p. 97). Het betreft een onderzoeksstrategie waarin vier kleinere gemeenten in hun natuurlijke omgeving worden onderzocht. Met deze onderzoeksstrategie is het mogelijk om enkele cases diepgaand te bestuderen, waardoor deze aanpak haaks staat op een breedteonderzoek.

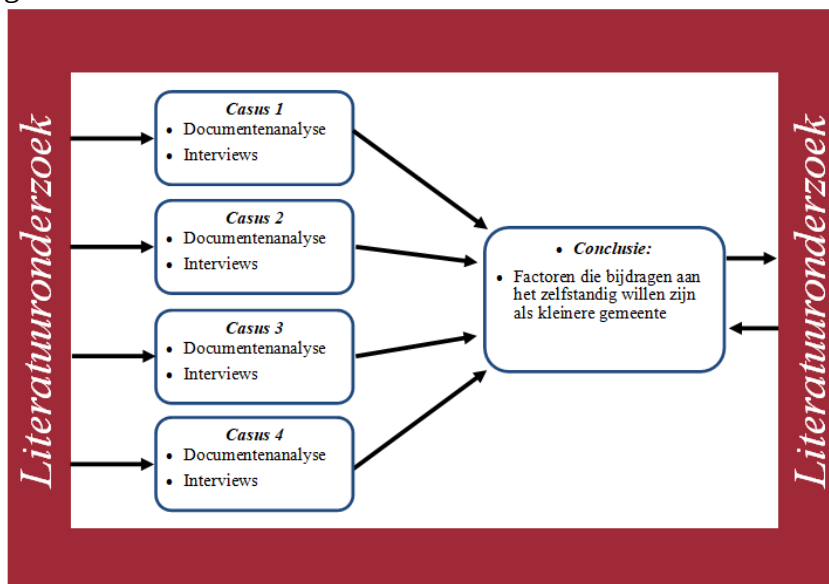
Het onderzoek kan getypeerd worden als ‘kwalitatief’, aangezien getracht wordt om concepten, gedachten of ervaringen te begrijpen, waarmee het mogelijk is om inzicht te verkrijgen in onderwerpen waar nog weinig kennis over is (Verschuren & Doorewaard, 2015). Voor het streven naar diepgang in het onderzoek is het noodzakelijk dat de dataverzameling middels meerdere bronnen verloopt, hetgeen bronnentriangulatie wordt genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2015). Daarnaast, doordat het onderzoeksonderwerp dusver weinig aandacht in de wetenschappelijke literatuur heeft gekregen, kan het betiteld worden als ‘exploratief’. Dit betreft een flexibel onderzoekstype, waarbij vragen worden beantwoord die nog niet eerder uitgebreid onderzocht zijn. Een meervoudige casestudy leent zich hiervoor bij uitstek (Yin, 2003).

Het gebruik van een meervoudige casestudy heeft voor dit onderzoek meerdere voordelen. Ten eerste worden de cases onderzocht in hun natuurlijke omgeving, waardoor het risico op een vertekend beeld verkleind wordt. De meervoudige casestudy geeft daardoor een goed beeld van hoe actoren handelen in de werkelijkheid (Hutjes & Van Buuren, 1996). Ten tweede is een casestudy goed inzetbaar voor beschrijvend en verklarend onderzoek (van Thiel, 2010), hetgeen overeenkomt met de aard van dit onderzoek. Tenslotte is de meervoudige casestudy een onderzoeksstrategie met een allesomvattende methode, waarin zowel de technieken als de logica van het onderzoeksontwerp voor de dataverzameling en -analyse zijn geïntegreerd (Yin, 2003). Daarentegen heeft de meervoudige casestudy ook nadelen. Het grootste nadeel is dat met de meervoudige casestudy slechts een beperkt aantal cases kan worden onderzocht. Dit bemoeilijkt het om de onderzoeksresultaten op grotere schaal te generaliseren. Ondanks een beperkt aantal waarnemingseenheden worden meerdere

beslissingen in verhouding tot elkaar bestudeerd, waardoor de externe (analytische) validiteit van de onderzoeksresultaten alsnog enigszins versterkt wordt (van Thiel, 2010).

Naast de meervoudige casestudy zijn ook andere onderzoeksstrategieën mogelijk bruikbaar voor dit onderzoek, zoals het experiment en de enquête (Hutjes & Van Buuren, 1996). In dit onderzoek is de keuze voor onderzoeksstrategie niet gevallen op een experimenteel onderzoek, omdat het moeilijk zo niet onmogelijk, is om in een laboratoriumsetting het realiteitsgevoel na te bootsen (van Thiel, 2010). Aangezien het zelfstandig blijven als kleinere gemeente voor velen een andere betekenis of beeldvorming oproept, wordt de experimentele methode gezien als ontoereikend. Enquêtes zijn geschikt om zowel feitelijke gegevens te verzamelen alsook om opvattingen van actoren te achterhalen (van Thiel, 2010). Het nadeel van de enquête is dat het in de praktijk moeilijk is om voldoende relevante deelnemers te vinden die willen/kunnen participeren. Het grote voordeel van enquêtes is dat grootschalig onderzoek mogelijk is. Onderzoeksresultaten kunnen beter gegeneraliseerd worden, waardoor met meer zekerheid (algemene) uitspraken gedaan kunnen worden. Desondanks is er gekozen voor de meervoudige casestudy, omdat met een casestudy de achterliggende argumentatie, motivatie en benaderingen van het zelfstandig willen blijven als kleinere gemeente beter in de natuurlijke context bestudeerd kunnen worden, hetgeen bij een enquête onvoldoende mogelijk is (Hutjes & Van Buuren, 1996).

Hieronder wordt een schematisch overzicht gegeven van de beschreven onderzoeksstrategie om te komen tot factoren die bijdragen aan het zelfstandig ‘willen’ zijn van kleinere gemeenten.



Figuur 12: overzicht onderzoeksstrategie

5.2 Methoden van dataverzameling

Bij een onderzoek met slechts enkele cases is het voor de betrouwbaarheid van de bevindingen belangrijk dat er een vorm van methodetriangulatie plaatsvindt. Methodetriangulatie wordt gezien als het verrichten van meerdere metingen vanuit

verschillende invalshoeken (Verschuren & Doorewaard, 2015). In dit onderzoek is de keuze gevallen op het literatuuronderzoek, de documentenanalyse en semigestructureerde interviews om de benodigde informatie te verzamelen. Met het gebruik van deze drie dataverzamelingsmethoden wordt naar verwachting in voldoende mate aan het criterium van methodetriangulatie voldaan.



Figuur 13: volgorde dataverzamelingsmethoden

5.2.1 Literatuuronderzoek

Eerst is er een literatuuronderzoek uitgevoerd om de huidige theoretische gedachten op een rijtje te zetten en te gebruiken als interpretatiekader voor de praktijk (van Thiel, 2010). Het literatuuronderzoek heeft voorzien in algemene informatie over het zelfstandig *kunnen* zijn.

5.2.2 Documentenanalyse

Vervolgens is een documentenanalyse uitgevoerd voor de geselecteerde casussen opdat algemene inzichten ten aanzien van deze casussen direct helder werden. Hiervoor zijn (academische) zoekmachines en diverse literatuurlijsten voor gebruikt. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het praktisch gezien niet mogelijk is om alle informatie te verkrijgen. Getracht is om, net als bij het literatuuronderzoek, een evenwichtig beeld te verkrijgen. Hiertoe wordt onder andere gebruik gemaakt van de volgende type documenten:

- Gemeentelijke beleids- en visiedocumenten;
- Raadsverslagen;
- Onderzoeksrapportages van de provincie en Rijksoverheid naar herindelingen;
- Lokale/regionale nieuws- en krantenartikelen.

Een documentenanalyse heeft twee beperkingen. Ten eerste bestaat er, ondanks dat de argumentatie zo realistisch en objectief mogelijk neergezet moet worden, het risico op een verkeerde interpretatie. Het volledig wegnemen van dit risico is niet mogelijk, maar om het te verminderen worden de interpretaties zo observeerbaar en controleerbaar als mogelijk gemaakt door triangulatie toe te passen (Wester, 2006). Ten tweede is er de mogelijkheid dat door de grote hoeveelheid beschikbaar materiaal het nauwelijks nog te overzien is (van Thiel, 2010). Desondanks wordt verwacht dat in de praktijk dit tweede nadeel niet of nauwelijks van toepassing zal zijn, aangezien het onderzoeksonderwerp dusver nog redelijk onderbelicht is gebleven.

5.2.3 Semigestructureerde interviews

Het meten van invloed van factoren in de empirie kan het beste gedaan worden aan de hand van het vergelijken van resultaten met een nul-situatie. Aangezien dit in het huidige onderzoek niet mogelijk is, worden de percepties van Collegeleden en raadsleden als leidraad gebruikt. Hiervoor zijn dertien gesprekken gevoerd met actoren die in het vraagstuk van zelfstandigheid betrokken waren. Als opzet en voorbereiding van de interviews is gekozen

voor een ‘semigestructureerde’ werkwijze. Er wordt niet gewerkt volgens een vast stramien. Er wordt gebruik gemaakt van een topiclijst. Dit is een lijst met globale vragen die ervoor zorgt dat in het interview niet te veel afgeweken wordt van de belangrijke onderwerpen, maar de verdere invulling overlaat aan het moment. Het interview verloopt aan de hand van een introductie, de topics en een afsluiting (van Thiel, 2010). De topics die tijdens de interviews behandeld worden, zijn gebaseerd op de operationalisering van de theoretische concepten. Voor alle interviews is dezelfde topiclijst gebruikt.

Het voordeel van een semigestructureerde werkwijze is dat tijdens het interview de mogelijkheid bestaat om de richting van het interview beter te kunnen sturen. Een ander voordeel is dat de respondent wordt vrijgelaten in zijn of haar verhaal. Dit vergroot de kans op het verkrijgen van de meeste informatie. Een belangrijk aspect voor het onderzoek is immers de perceptie en motivatie van respondenten om zo de beleidskeuze te verklaren en onderbouwen. Daarnaast wordt de kans vergroot dat de juiste interpretaties van de gebeurtenissen naar boven komen zodra respondenten de ruimte geboden krijgen om hun eigen verhaal te vertellen. Er ligt tijdens het interview immers minder de nadruk op feiten, aangezien deze (grotendeels) zijn terug te vinden in de verzamelde literatuur. De interpretatie van respondenten over bepaalde zaken geeft kleur aan die feiten. Daarentegen is het nadeel van een gestructureerde werkwijze dat er niet geheel vrij over de opinie gesproken kan worden en zijn de mogelijkheden voor het inspelen op de antwoorden beperkt.

De inhoud van de interviews zijn nadien verwerkt tot gespreksverslagen. Om de vertrouwelijkheid van de gesprekken te waarborgen zijn de gespreksverslagen niet naar buiten gebracht of als bijlage aan dit onderzoeksrapport toegevoegd. De topiclijst is wel opgenomen in de bijlage. In de huidige nasleep van corona en de gewoonte om steeds meer thuis te werken, wordt aan de respondent de keuze overgelaten om het interview fysiek of via Zoom te houden. Ondanks dat in een fysiek interview meer ruimte is voor interactie, blijkt dat bij een interview via de digitale weg de sociale wenselijkheid een minder grote rol speelt ten opzichte van een fysiek interview (Baarda & de Goede, 1997, p. 149), waardoor, ondanks de fysieke afstand, alsnog goede informatie verzameld kan worden. Daardoor wordt in dit onderzoek geen onderscheid of rangschikking gemaakt tussen het fysieke interview en het digitale interview.

5.3 Data-analysemethode

Uit de beschreven dataverzamelingsmethoden komen twee soorten informatie; enerzijds theoretische informatie uit de literatuurstudie en documentenanalyse en anderzijds empirische informatie uit de semigestructureerde interviews. De documentanalyse biedt tijdens het verzamelen al enkele handvatten voor het analyseren en categoriseren van het daarmee verzamelde materiaal. Zodra ook het empirische gedeelte van de dataverzameling afgerond is, wordt al het verzamelde materiaal op dezelfde manier geanalyseerd. De data-analyse gebeurt in drie globale stappen:

- De eerste stap is het categoriseren van stukken informatie onder het bijbehorende concept, zoals beschreven in de operationalisatie.

- De tweede stap betreft het plaatsen van de concepten en bijbehorende teksten onder de relevante benaderingswijze of motivering. Door nadere analyse wordt de rode draad vastgesteld.
- De derde stap is het omvormen van stukken tekst en concepten, die geplaatst zijn onder de benaderingswijzen en motiveringen, tot definitieve factoren.

Door het hanteren van deze drie stappen wordt het eenvoudiger om nadien de afzonderlijke stukken tekst om te vormen tot definitieve factoren. Daarnaast worden met deze werkwijze de relevante stukken informatie direct onder de juiste noemer geplaatst. Dit vergemakkelijkt het analyseren ervan.

5.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Doordat er slechts vier cases onderzocht worden, is het belangrijk om in voldoende mate de betrouwbaarheid en validiteit in acht te houden. De validiteit wordt uitgesplitst in de interne en externe validiteit (van Thiel, 2010). Deze twee validiteiten worden samen met de betrouwbaarheid van het onderzoek in de navolgende subparagrafen besproken.

5.4.1 Interne validiteit

De interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek (van Thiel, 2010). Hiermee wordt bedoeld dat hetgeen gemeten wordt, ook daadwerkelijk wordt gemeten (Verschuren & Doorewaard, 2015). Op voorhand is het benoemen en waarborgen van de interne validiteit niet eenvoudig. Er is immers geen sprake van daadwerkelijke metingen binnen deze onderzoeksopzet. Er worden vanuit de literatuur slechts concepten aangedragen die theoretisch gezien van invloed kunnen zijn in de praktijk. De interne validiteit wordt gewaarborgd door het hanteren van verschillende methoden van dataverzameling, oftewel datatriangulatie. Door divers bestaand materiaal te gebruiken, zoals wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, interne memo's en verslagen, externe onderzoeksrapportages en digitale nieuws- en krantenartikelen, wordt de interne validiteit vergroot.

Er zijn enkele specifieke maatregelen genomen om de interne validiteit te waarborgen:

- Ten eerste worden met de operationalisering van de theorie de concepten gedefinieerd waaruit meerdere indicatoren voortvloeien. Deze indicatoren vormen verder de basis voor de topiclijst, die gebruikt wordt bij de semigestructureerde interviews. In feite vormt door het hanteren van deze werkwijze het theoretisch kader de basis voor het analysekader. De topics moeten bij het kader passen, waardoor uiteindelijk de concepten op elkaar aansluiten (Hutjes & Buuren, 1996).
- Ten tweede wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij voor ieder interview dezelfde topics behandeld worden. Dit moet bijdragen aan het beperken van vertekening bij het analyseren van de antwoorden (van Thiel, 2010).
- Tenslotte wordt aan alle respondenten toestemming gevraagd voor het maken van een opname en zijn nadien alle gespreksverslagen toegezonden. Zo kan de respondent, indien die dat noodzakelijk acht, een aanvulling doen of wijziging voorstellen. Dit verkleint de kans dat belangrijke elementen ondergesneeuwd raken of door de onderzoeker verkeerd

geïnterpreteerd worden. Om de vertrouwelijkheid van de gesprekken te waarborgen maken de gespreksverslagen geen integraal onderdeel uit van dit onderzoeksrapport. Naar verwachting zal daardoor het risico op sociaal wenselijke antwoorden afnemen, omdat respondenten daardoor minder op hun woorden hoeven te letten.

Allesomvattend wordt door het gebruik van diverse soorten wetenschappelijke theorieën, bronnen en kennis uit de empirie met daarbij de inachtneming van bovengenoemde specifieke maatregelen verondersteld dat de interne validiteit goed gewaarborgd is.

5.4.2 Externe validiteit

Externe validiteit houdt in dat onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties (Verschuren & Doorewaard, 2015), oftewel de onderzoeksresultaten afkomstig uit de cases kunnen ook toegeschreven worden aan andere, gelijkwaardige cases (van Thiel, 2010). De externe validiteit van dit onderzoek zal waarschijnlijk beperkt zijn, omdat slechts vier cases onderzocht worden. Desondanks wordt de verzamelde kennis en informatie ook gebruikt om de wetenschappelijke literatuur over het onderwerp aan te vullen. Zo wordt voldaan aan de tweede helft van de onderzoeksdoelstelling. De keuze voor een meervoudige casestudy komt de externe validiteit van het onderzoek ten goede. Hoewel een meervoudige casestudy zich onvoldoende leent voor statistische generalisaties, waarbij er uitspraken gedaan worden over een hele populatie op basis van de resultaten van een steekproef, is deze onderzoeksstrategie wel geschikt voor theoretische generalisatie. Hierdoor kunnen er uitspraken gedaan worden op basis van een doelgerichte samengestelde steekproef over de geldigheid en samenhang van concepten (Boeije, 2005). Zo kunnen de resultaten van dit onderzoek richtinggevend zijn voor ander formaat gemeenten die hetzelfde vraagstuk willen onderzoeken.

Er zijn enkele specifieke maatregelen genomen om de externe validiteit te waarborgen:

- Ten eerste wordt voor de dataverzameling gebruik gemaakt van een literatuurstudie, documentenanalyse en semigestructureerde interviews. De laatste twee methoden worden veelvuldig gebruikt bij onderzoeken voor het verzamelen (empirische) data over de cases. De dataverzamelmethode kunnen gezien worden als gangbare methoden voor het consolideren van de externe validiteit (van Thiel, 2010).
- Ten tweede is de gebruikte onderzoeksopzet – operationalisatie op basis van theorieën – een veelgebruikte werkwijze binnen wetenschappelijk onderzoek. Hierdoor kan de betreffende operationalisatie ook gebruikt worden voor andere cases, omdat deze is gestoeld op een ‘neutrale’ basis. Dit bevordert de externe validiteit (van Thiel, 2010).
- Tenslotte wordt er binnen de cases middels semigestructureerde interviews gesproken met Collegeleden en raadsleden. Zodoende wordt er vanuit twee oogpunten, namelijk vanuit zowel uitvoerend als controlerend perspectief, naar hetzelfde vraagstuk gekeken. Mogelijk wordt daardoor een breder beeld van het vraagstuk verkregen, hetgeen de externe validiteit enigszins versterkt.

Daarentegen zijn de gebruikte theorieën niet geheel allesomvattend. De theorieën voorzien immers niet in kant-en-klare indicatoren. Ze bieden slechts handvatten om de empirie beter te kunnen ordenen en te analyseren. Dit maakt de externe validiteit minder krachtig.

Allesomvattend is de externe validiteit van dit onderzoek matig, omdat er met slechts 13 respondenten uit vier gemeenten gesproken is en er geen allesomvattende theorie voorhanden is die voorziet in kant-en-klare meetbare indicatoren.

5.4.3 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid houdt in dat wanneer het onderzoek opnieuw uitgevoerd zou worden dat daaruit dezelfde resultaten komen (Verschuren & Doorewaard, 2015). Bij kwalitatieve onderzoeken wordt extra nadruk gelegd op de onderzoeksbetrouwbaarheid (van Thiel, 2010). Nauwkeurigheid en consistentie zijn belangrijke pijlers voor de betrouwbaarheid. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de gebruikte instrumenten (van Thiel, 2010). Om de nauwkeurigheid van de semigestructureerde interviews te vergroten is er gebruik gemaakt van een topiclijst om alsnog structuur te hebben gedurende het interview. Consistentie gaat om de herhaalbaarheid van het onderzoek (van Thiel, 2010). Bij een hypothetische herhaling van het onderzoek is het de reële verwachting dat bij het gebruik van dezelfde cases, theorieën, respondenten en operationalisatie tot vergelijkbare uitkomsten gekomen kan worden.

Er zijn enkele specifieke maatregelen genomen om de betrouwbaarheid te waarborgen:

- Ten eerste wordt de literatuur verzameld uit vele bronnen. Dit heeft mede geresulteerd in een uitgebreide operationalisering, waaruit de topiclijst is voortgekomen. Deze operationalisatie en topiclijst zijn te gebruiken voor herhaaldelijk onderzoek, waardoor met meer zekerheid dezelfde resultaten behaald kunnen worden.
- Ten tweede wordt er gebruik gemaakt van methode- en bronnentriangulatie. Doordat informatie met meerdere methoden en vanuit meerdere bronnen verzameld wordt, is het risico verkleind dat bij herhaling verschillende uitkomsten uit het onderzoek komen (Verschuren & Doorewaard, 2015). Doordat de concepten op verschillende manieren gemeten en getoetst zijn, is getracht de toevalsfactoren zo veel mogelijk in hun invloed te beperken.
- Tenslotte worden alle onderzoeksstappen duidelijk uiteengezet in dit onderzoeksrapport. Hierdoor is het bij een herhaling van het onderzoek eenvoudiger om de stappen opnieuw uit te voeren en zo tot dezelfde resultaten te komen.

Ondanks de hierboven geformuleerde maatregelen zorgt de semigestructureerde werkwijze van de interviews voor een beperking van de betrouwbaarheid, omdat dit leidt tot ruimte voor eigen interpretatie en diepte-antwoorden van de respondent. Het is daarom van belang dat de onderzoeker tussentijds kritisch reflecteert en zo objectief mogelijk blijft. Daarnaast wordt door het gedeeltelijke explorerende karakter meermaals, indien het moment daartoe vraagt, van de topiclijst afgeweken. Desondanks is de veronderstelling dat, door inachtneming van

bovengenoemde maatregelen, de betrouwbaarheid daar niet significant onder heeft geleden. Daarnaast is het onmogelijk te veronderstellen dat de intenties en opvattingen van de onderzoeker geen rol spelen en dat de onderzoeker de onderzoeksresultaten niet heeft beïnvloed. In feite is dit geen directe belemmering, maar de onderzoeker moet zich hierover terdege van bewust zijn (van Thiel, 2010).

Allesomvattend is de betrouwbaarheid van dit onderzoek voldoende gewaarborgd. Met het nemen van bovengenoemde maatregelen worden de risico's afdoende opgevangen.

5.5 Caseselectie

Binnen het onderzoek worden vier cases gebruikt om antwoord te geven op de hoofdvraag. Voor het selecteren van de cases worden twee belangrijke criteria gesteld:

- Ten eerste betreft het een gemeente in de categorie 'kleiner'.
- Ten tweede moet er in het recente verleden, heden of nabije toekomst sprake zijn (geweest) van een mogelijke herindeling. Het is daarom een vereiste dat de cases:
 - Ofwel in het (recente) verleden is er uitgebreid gesproken over het vraagstuk van zelfstandigheid, waarbij uiteindelijk het weloverwogen besluit is gevallen op het verkiezen van zelfstandigheid boven een herindeling.
 - Ofwel het vraagstuk van zelfstandigheid is momenteel een 'hot item', waar de voorkeur uitgaat naar zelfstandig blijven.
 - Ofwel het vraagstuk van zelfstandigheid heeft zich in het verleden voorgedaan en is toentertijd afgewezen, maar dat door nieuwe ontwikkelingen het vraagstuk zich opnieuw, mogelijk zelfs alleen op de achtergrond, voordoet.

Het selecteren van de juiste cases is complex. Kleine(re) gemeenten verschillen (Korsten, 2015) van grote gemeenten in hun behoeften en mogelijkheden. Deze behoeften en mogelijkheden zijn afhankelijk van de regio waar de gemeente zich bevindt. Zo hebben kleinere gemeenten in de Randstad, te midden van grote steden, andere wensen en noodzakelijkheden dan plattelandsgemeenten. Een andere complexiteit is dat kleinere gemeenten steeds zeldzamer worden en zodra een herindeling dreigt deze veelal ook wordt doorgezet. Hierdoor wordt het aantal cases waaruit gekozen kan worden steeds geringer. Doordat slechts vier cases geselecteerd worden, is ervoor gekozen om vier redelijk gelijkwaardige gemeenten te selecteren. Hierdoor wordt de kans groter geacht op het vinden van factoren die in meerdere cases voorkomen.

De vier geselecteerde gemeenten kunnen bestempeld worden als plattelandsgemeenten en zijn mede geselecteerd op basis van het 'overleven' in een herindelingsklimaat. Aan de hand van bovengenoemde criteria is gekozen voor de cases: Beesel, Gennep, Bergen (Lb.) en Boekel.

6 – Empirie & analyse

In dit hoofdstuk wordt de empirie en analyse van de vier casussen beschreven. De empirie bestaat uit opinies en informatie verkregen uit de interviews, aangevuld met informatie uit de documentenanalyse. In dit hoofdstuk worden antwoorden geformuleerd op twee deelvragen, te weten: “*Welke benaderingswijzen omtrent het vraagstuk van zelfstandigheid komen terug in de cases?*” en “*Welke typen motieven kunnen in de cases worden onderscheiden om de motivatie voor zelfstandigheid te duiden?*” De resultaten zijn verkregen door conform de methoden en technieken, zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven zijn, de empirie te onderzoeken.

In afzonderlijke paragrafen worden achtereenvolgens de cases Beesel, Gennep, Bergen en Boekel behandeld. Per case wordt eerst een korte introductie en achtergrond gegeven. Vervolgens wordt het discours omtrent zelfstandigheid beschreven. Daarna volgen de empirische bevindingen van de benaderingswijzen en motivaties voor de zelfstandigheid. De benaderingen en motivaties zullen getoetst worden of en in welke mate deze het ‘*willen*’ verklaren. Nadien wordt voor iedere case een deelconclusie opgesteld. Er wordt afsluitend een kleurenschema voor de vier cases opgesteld, waarin geanalyseerd en gecategoriseerd wordt in welke mate de concepten terug te vinden zijn in de cases. Een overzicht van de gehouden gesprekken met respondenten en corresponderende nummering van diezelfde gesprekken is te vinden in de bijlage.

6.1 Gemeente Beesel

Beesel is een gemeente in het midden van de provincie Limburg. De gemeente wordt grotendeels omringd door de grotere gemeenten Roermond en Venlo. Daarnaast ligt het aan de oostzijde aan de Duitse grens. De gemeente telt bijna 13.500 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b). Het gemeentehuis bevindt zich in het dorp Reuver. Naast Reuver en het gelijknamige dorp Beesel ligt ook het dorp Offenbeek in de gemeente. Als bestuursseenheid bestaat Beesel al meerdere eeuwen. Zo werd het al in 1275 vermeld en vormde het samen met Belfeld eeuwenlang één schepenbank. Een van de oudste en meest opvallende gebouwen in de gemeente is kasteel Nieuwenbroeck.



6.1.1 Discours zelfstandigheid

Eind jaren '80 werd voor het eerst gesproken over een mogelijke herindeling van Beesel. Indertijd betrof het een samenvoeging van de gemeenten Belfeld, Beesel en Swalmen. Zo kon een sterke plattelandsgemeente ontstaan en dienen als groene buffer tussen Venlo en Roermond. Deze plannen zijn echter nooit geconcretiseerd en daardoor doodgebloed. Toen de gemeente Belfeld in 2001 vrij abrupt bij Venlo gevoegd werd, was dit idee daarmee ook definitief van de baan. Nadien heeft de zelfstandigheid van Beesel meermaals steviger ter discussie gestaan. Zo had de provincie in 2005 het plan om Beesel te fuseren tijdens de grote herindelingsoperatie in Midden-Limburg. Volgens het plan moest Beesel samengevoegd

worden met buurgemeente Swalmen. Uiteindelijk heeft Beesel zich van die herindelingsoperatie onttrokken, waarna Beesel zelfstandig bleef en Swalmen bij Roermond gevoegd werd. Desondanks bleef de dreiging van herindelen voor Beesel bestaan. Ditmaal was Beesel onderdeel van het grote herindelingsplan in Noord-Limburg. Hierdoor zag de provincie haar kans schoon om Beesel opnieuw, na de mislukte poging in 2007, te herindelen per 2010. Dit keer met gemeente Venlo. Als reactie op de opnieuw ontstane discussie over zelfstandigheid werd in 2008 door het Beeselse gemeentebestuur een open brief huis aan huis verspreid, waarin de visie van het College stond; Beesel moest zelfstandig blijven. Zo werd door de toenmalige burgemeester Bert Oord opgeroepen om massaal 'nee' tegen het opheffen van de gemeente te stemmen bij het door de provincie georganiseerde bevolkingsonderzoek (Dagblad De Limburger, 2007). Daarnaast werd in de brief benadrukt dat Beesel de druk van bovenaf aankon. De twijfels over het zelfstandig voortbestaan van Beesel waren volledig te wijten aan de provincie.

Om de Beeselse bevolking verder te overtuigen was de gemeente een publiekscampagne gestart, waren er vele posters verspreid met de tekst 'handen af van Beesel' en werd er een boek uitgegeven waarin bekende Beeselnaren vertelden waarom Beesel vooral Beesel moest blijven (Limburgs Dagblad, 2008b). Daarnaast weigerde het College om nog naar het bestuurlijk overleg met alle gemeenten in de kop van Noord-Limburg te gaan, waarin vooral gesproken werd over de aanstaande fusies en werd er niet meegewerkt aan een tweede bestuurskrachtonderzoek (Limburgs Dagblad, 2008a). Het nut van een tweede onderzoek, kort na het eerste onderzoek, werd niet ingezien. Deze stellingname werd versterkt doordat in het eerste onderzoek Beesel goed scoorde. Hierdoor, alsook door het feit dat Beesel financieel gezond was en er grote maatschappelijke weerstand tegen de herindeling ontstond, kwamen Gedeputeerde Staten in 2008 tot de conclusie dat Beesel zelfstandig mocht blijven (Limburgs Dagblad, 2008b). Achteraf concluderend is Beesel content met de houding van de provincie Limburg. Vooral wordt gewaardeerd dat de Limburgse provinciebestuurders op basis van de juiste argumenten terug durfden te komen op voorgenomen besluiten. Dit bood voldoende basis voor Beesel om in de toekomst samen met de provincie kritisch kijken of zelfstandig blijven verstandig zou zijn indien er meer rijkstaken bij gemeenten neergelegd zouden worden (Limburgs Dagblad, 2008b).

Na de herindelingsperikelen in 2007 en 2010 is het Beesel voor de wind gegaan. Zo werd Beesel nadien veelvuldig getypeerd als modelgemeente (van Lier, 2019). Volgens het gemeentebestuur voldoet Beesel aan drie belangrijke voorwaarden voor haar zelfstandigheid: burgers zijn tevreden met de dienstverlening, financieel doet Beesel het goed en de gemeente kan alles bieden wat er van een gemeente verlangd kan worden. Ondanks de vele positieve geluiden waren er ook meerdere financiële problemen zichtbaar in de afgelopen jaren. Zo was er in het Sociaal Domein in 2020 een tekort van 1,4 miljoen euro en in 2021 van 1,3 miljoen euro (Jacobs, 2021). Desondanks wordt niet getwijfeld aan de zelfstandigheid, aangezien tegenwoordig ongeveer 97% van de gemeenten kampt met tekorten. Dit zou het gevolg zijn van de overheveling van taken van het Rijk naar gemeenten zonder navenante financiële steun. Zo worden noodgedwongen de gemeentelijke belastingen in 2022 fors verhoogd (van der Steen, 2022).

6.1.2 Benaderingen

Rationele benadering

- Samenhang

De zelfstandigheid sijpelt overal doorheen (Gesprek 2). Het komt in vrijwel alle documenten nadrukkelijk naar voren. Zo wordt in het recente coalitieakkoord beschreven dat zelfstandigheid prioriteit één is. Ook in veel raadsvoorstellen komt zelfstandigheid impliciet terug. In feite wordt bij iedere beslissing die de gemeenteraad neemt de zelfstandigheid op een impliciete wijze in acht gehouden (Gesprek 3, 4, 5). Doordat Beesel is ingesloten tussen Venlo en Roermond is er vergelijkingsmateriaal over hoe het anders kan zijn. Zo worden in Belfeld, onderdeel van gemeente Venlo, de nadelen van schaalvergroting ondervonden (Gesprek 2 & 5). Ondanks dat zelfstandigheid van groot belang is, is het voor sommige taken gewoonweg niet mogelijk om die zelfstandig uit te voeren. Daarom wordt er altijd gekeken welke zaken zelfstandig gedaan kunnen worden en welke in een samenwerkingsverband. Het aangaan van samenwerkingsverbanden is daarom ook deels gerelateerd aan het behouden van zelfstandigheid (Gesprek 1). Daarentegen wordt er ook aangegeven dat zelfstandigheid niet direct terugkomt in de visie. Door aan te geven ergens bang voor te zijn, gaat men veelal automatisch in een soort slachtofferrol zitten (Gesprek 3). Oftewel door de zelfstandigheid in de visie niet te benoemen, wil Beesel juist benadrukken dat het zelfstandig is en blijft.

- Waardemaximalisatie

Wat iedere kern in de gemeente kenmerkt, is de grote betrokkenheid. Er wordt veel georganiseerd. Het verenigingsleven en het vele vrijwilligerswerk groeit en bloeit. Dat zorgt voor gemeenschappelijkheid (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). De gemeente hecht ontzettend veel waarde aan het ondersteunen en faciliteren van initiatieven van onderop. Dit wordt in Beesel 'samenkracht' genoemd (Gesprek 3). In grotere gemeenten is de afstand tussen inwoners onderling en die tussen inwoners en gemeente veel groter. Zo voelt bijvoorbeeld Belfeld zich veelvuldig achtergesteld. Hetzelfde geldt voor Swalmen, dat onderdeel is van gemeente Roermond. Het zijn veelal de randkernen die negatieve gevolgen ervaren. De kleinere schaal maakt het mogelijk om alle kernen de juiste hoeveelheid aandacht te kunnen schenken (Gesprek 1 & 5). Het gaat met name om korte lijnen en fijne contacten. Hier gaat ook een bepaalde charme van uit. De waarden die het oplevert, is dat mensen elkaar opzoeken. Inwoners willen van gezamenlijke projecten een succes maken om aan de provincie en de regio te laten zien dat een zelfstandig Beesel projecten op een goede manier kan opzetten en ontwikkelen. De zelfstandigheid is een soort motivator om projecten van de grond te krijgen. Deze betrokkenheid in de gemeenschap wordt versterkt door de zelfstandigheid van de gemeente (Gesprek 4). Het wordt immers belangrijk gevonden om zelf aan de spreekwoordelijke knoppen te kunnen draaien. Zo wordt controle behouden over diverse budgetstromen en -doeleinden. Een kleinere gemeente kan veel beter pijnpunten of aandachtspunten signaleren, waardoor eenvoudiger bijgestuurd kan worden. Doordat de gemeente dicht bij de inwoner zit, kan die ook echt samen met de politiek 'mee-creëren' aan het ontstaan en versterken van de gemeenschappelijke waarden die in Beesel belangrijk gevonden worden (Gesprek 2).

- Gemeenschappelijke beeldvorming

De Beeselse politiek verkondigd allemaal dezelfde mening; zelfstandigheid (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). Over zelfstandigheid is absoluut eensgezindheid. Iedere politieke partij is er voor de gemeenschap en de gemeenschap maakt meer dan duidelijk dat Beesel zelfstandig moet blijven. Het eindpunt is voor iedere partij hetzelfde, alleen de weg ernaartoe verschilt (Gesprek 1, 4). Dit gaat om zaken als het huidige gunstige belastingklimaat, de korte lijnen, het prettige contact tussen inwoners en gemeente, maar ook de charme van de gemeente (Gesprek 2, 3, 5). De gemeenschappelijkheid binnen de politiek komt tot uitdrukking in het feit dat het nooit rollebollend over straat gaat. Ondanks dat in de afgelopen jaren meermaals politieke onenigheid was, was over zelfstandigheid absoluut geen discussie (Gesprek 1, 4, 5).

- Communicatie

Door de gemeente wordt niet actief gecommuniceerd over zelfstandigheid (Gesprek 3). Daarentegen is de gemeente wel actief in het uitdragen van de zelfstandigheid (Gesprek 1). Zo is Beesel initiatiefnemer van de K80, omdat het belangrijk wordt gevonden dat kleinere gemeenten zich verenigen om gebruik te maken van elkaars kennis en kunde, en om elkaar te versterken (Gesprek 1). Ook in de regio wordt de zelfstandigheid actief uitgedragen. Beesel is constant op zoek naar manieren om het beeldmerk gemeente Beesel te versterken. Zo heeft de gemeente een draak als symbool. Ook de gemeenteslogan ‘Gewoon anders, gewoon samen’ wordt breed uitgedragen. De inwoners zijn daar trots op. Dat draagt bij aan de zelfstandigheid (Gesprek 3). Doordat in het verleden Swalmen en Belfeld gedwongen werden te fuseren, motiveert dat extra om de zelfstandigheid uit te dragen (Gesprek 4). Communicatie en zelfstandigheid komen ook terug in het bieden van informatie en hulp. Door de kleinere schaal zijn inwoners sneller op het gemeentehuis om zaken te verkrijgen (Gesprek 2, 5). In grotere gemeenten wordt de stap richting het gemeentehuis veelal nagelaten, omdat het veel tijd kost om er te komen. Ook de gevoelsmatige afstand is in Beesel kleiner (Gesprek 2). De weg naar de politiek of het College is makkelijk te vinden. Het zijn immers korte lijnen. Het opzoeken van persoonlijk contact past bij de zelfstandigheid van Beesel (Gesprek 2, 3, 5).

- Draagvlak

Het draagvlak voor zelfstandigheid is groot. In bijna alles komt de ondersteuning en goedkeuring voor de zelfstandigheid van inwoners naar voren (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). De wisselwerking tussen gemeente en inwoners is nauwelijks te evenaren in een groter geheel (Gesprek 3). Zodra over zelfstandigheid gesproken wordt, is er niemand die zich daartegen uitspreekt. De burger is zich ervan bewust wat die heeft aan een zelfstandig Beesel. Zo zet een groot deel van de gemeenschap zich op een of andere manier in voor de gemeente. Dat geeft bepaalde betrokkenheid aan (Gesprek 1). Maar ook qua besluitvorming. Deze kan in een zelfstandig Beesel snel gaan, waardoor inwoners merken dat er direct actie wordt ondernemen, hoe klein het euvel ook is. Dat is wat de burger graag wil. Ook vanuit financieel oogpunt is zelfstandigheid voordelig. Beesel hanteert immers lage gemeentelijke lasten in vergelijking met buurgemeenten (Gesprek 2, 3, 4, 5).

- Macht van externen

Er vier actoren te benoemen; de Rijksoverheid, de provincie Limburg en de gemeenten Venlo en Roermond. Ten eerste de Rijksoverheid (Gesprek 2, 3, 5). Beesel heeft geen invloed op intenties vanuit de Rijksoverheid om alles te herindelen. Beesel moet ervoor zorgen dat er geen aanleiding voor is om te twijfelen aan de zelfstandigheid van kleinere gemeenten. Noodzakelijk hiervoor zijn gezonde financiën, een goede mentaliteit, niet rollebollend over straat gaan en een adequaat bestuur (Gesprek 5). Met het decentraliseren van taken leek het erop dat de Rijksoverheid ervoor wilde zorgen dat kleinere gemeenten het niet meer konden bolwerken. Echter, de veerkracht van kleinere gemeenten was dusdanig groot dat het herindelingspook buiten de deur werd gehouden. Het is daarom belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan het feit dat klein niet altijd slecht is (Gesprek 3). Ten tweede de provincie Limburg (Gesprek 1, 3, 4). Het gevaar voor zelfstandigheid zit in de bestuurskracht. Als de gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is, is de blik van de provincie direct op Beesel gericht. Dusver heeft Beesel zich met de bestuurskrachtmonitor goed staande weten te houden. Zolang dat gecontinueerd wordt, zal de provincie niet ingrijpen (Gesprek 3). Ten derde de gemeenten Venlo en Roermond (Gesprek 1, 2, 4, 5). Gemeente Venlo is veelvuldig een Artikel 12-gemeente en om de eigen financiën op orde te brengen, is het een optie om de rijke buurman op te slokken. Dan gaat er een lobby op tussen Venlo, de provincie en de Rijksoverheid. Hetzelfde scenario kan gelden met Roermond (Gesprek 5). Al is dit voor beide gemeenten op dit moment geen issue, omdat die de handen al vol hebben met eigen problematieken. Die zitten niet te wachten op Beesel, die dan ook de luis in de pels zal zijn (Gesprek 1). Beesel moet laten zien dat het bestuurskrachtig is. Allesomvattend is er op dit moment en onder de huidige omstandigheden geen actor buiten de gemeentegrenzen te benoemen die directe invloed heeft op de zelfstandigheid van Beesel (Gesprek 2). Een belangrijke voorwaarde hiervoor is de houding van de gemeente Beesel in de regio. Indien die houding verandert van constructief naar afwachtend kan dat van invloed zijn op de zelfstandigheid. Het heeft dan voor het Rijk, de provincie Limburg, Venlo en Roermond weinig meerwaarde om Beesel zelfstandig te laten zijn (Gesprek 2).

- Macht van internen

Er is één actor met directe invloed op de zelfstandigheid; het gemeentebestuur. Daarnaast zijn er inwoners en stakeholders met indirecte invloed of bepaalde belangen. Ten eerste het gemeentebestuur (Gesprek 1, 3). Het College speelt een belangrijke rol om te laten zien dat Beesel voldoende bestuurskracht heeft. Hierin zit het risico van een onervaren bestuur. Mocht het verkeerd uitpakken, heeft dat voor de zelfstandigheid verstrekken gevolgen (Gesprek 1). Het is immers de samenhang van alle dingen die in balans moeten zijn om als zelfstandige gemeente te kunnen functioneren (Gesprek 3). Ten tweede de inwoners (Gesprek 2, 5). In het verleden zijn diverse gemeenten geherindeeld, omdat burgers dat prima vonden. In Beesel zijn de inwoners er juist van overtuigd dat zelfstandigheid de beste keuze is naar de toekomst toe (Gesprek 5). Tenslotte stakeholders (Gesprek 2, 3). Er zijn vele bedrijven en ondernemers die gebaat zijn bij een lokale overheid dichtbij (Gesprek 2). Ook zijn er groeperingen zoals

plangroepen, investeringsbureaus, onderwijsstichtingen, IVN of milieufederaties. Als daar onvoldoende rekening mee gehouden wordt, volgt snel het adagio ‘waar rook is, is vuur’ (Gesprek 3). Het is belangrijk ervoor te zorgen dat die organisaties een wederzijds voordeel hebben van de zelfstandigheid. Zodra die wisselwerking ontbreekt en Beesel alleen de eigen zin doordrukt, zullen dat soort organisaties in een soort lobby negatief over Beesel spreken (Gesprek 3). Die negatieve lobby kan uiteindelijk worden opgemerkt door de provincie Limburg of het Rijk, terwijl juist dat voorkomen dient te worden.

- Belangenafweging

Over het maken van een belangenafweging is verdeeldheid. Enerzijds wordt aangegeven dat in het openbaar nooit wordt gesproken over de voor- en nadelen van zelfstandigheid en herindelen (Gesprek 4, 5). Zolang Beesel de eigen boontjes kan doppen, het financieel goed gaat en alle taken kan uitvoeren, is zelfstandigheid een vanzelfsprekendheid. Pas zodra deze zaken verslechteren, wordt gekeken naar een afweging met een herindeling. Dat is nu geenszins aan de orde. Anderzijds wordt aangegeven dat het belangrijk is om intern periodiek op een zakelijke manier en puur gericht op de inhoud over de zelfstandigheid te spreken (Gesprek 1, 2, 3, 5). Al wordt dit wel als lastig gezien. Snel wordt er geroepen ‘dat je geen slapende honden moet wakker maken’ (Gesprek 1). Het woord herindeling roept bij velen een negatieve connotatie op, terwijl op de momenten dat gesproken wordt over zelfstandigheid, juist om die zelfstandigheid te waarborgen, open het gesprek aangegaan moet kunnen worden. Het is immers niet zo dat als erover gesproken wordt, het ook uitgevoerd wordt. Het vraagstuk intern bespreken is meer bedoeld voor het moment dat alles boven de pet groeit (Gesprek 3). Wel wordt bij dit punt benadrukt dat het niet de bedoeling is om de zelfstandigheid één-op-één tegen herindelen af te wegen. Dan wordt feitelijk aangegeven dat herindeling ook een optie is. Dat is een stap te ver (Gesprek 1).

Institutionele benadering

- Politieke haalbaarheid

Vanuit de politiek is de steun voor zelfstandigheid unaniem. De gemeenschap wil graag zelfstandig blijven en de politiek voert deze wens uit (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). Daar is absoluut eensgezindheid over. Deze keuze wordt door de politiek rationeel onderbouwd. Zodra Beesel niet meer de taken kan uitvoeren en de financiën niet meer op orde zijn, is de zelfstandigheid eindig. Het politieke klimaat wordt gezien als een belangrijke factor voor zelfstandigheid (Gesprek 1). De organisatie en gemeenschap kunnen het nog zo goed doen, maar als de politiek het onvoldoende laat zien is dat het einde van de zelfstandigheid (Gesprek 1).

- Ambtelijke haalbaarheid

Het is lastig om een specifiek beeld te vormen in hoeverre de ambtenaren voorstander zijn van zelfstandigheid, omdat niet expliciet over het onderwerp gesproken wordt (Gesprek 5). Desondanks zal waarschijnlijk een meerderheid voor zelfstandigheid zijn, ondanks dat in grotere gemeenten veelal functies financieel hoger gewaardeerd worden. De ambtenaren zijn tevreden over de gemeente Beesel (Gesprek 1, 2, 3, 4).

- Regels

De beleidsvoering wordt op diverse manieren afgestemd op zelfstandigheid. Ten eerste zit de beleidsvoering dicht op de gemeenschap, waardoor beter ingespeeld kan worden op behoeftes uit de gemeenschap (Gesprek 1). Door de schaal en omvang kan Beesel beter monitoren hoe alles gaat. Voor een kleinere gemeente wordt het makkelijker geacht om beleid te laten aansluiten op de praktijk, doordat de gemeente dichter op de praktijk zit (Gesprek 1). Op basis daarvan kan Beesel zelfstandig zijn (Gesprek 2, 3). Als voorwaarde wordt benoemd dat de gemeente daar wel voldoende aandacht voor dient te hebben (Gesprek 1). Ten tweede komt de zelfstandigheid nadrukkelijk terug in de gemeentelijke lasten. Door de zelfstandigheid kunnen diverse zaken op een gunstige manier georganiseerd worden, waardoor de lasten laag blijven (Gesprek 5). Ten derde pakt Beesel problemen en uitdagingen op met de schaal die het heeft. Vaak is dat laagdrempelig. Zo gaan ambtenaren naar inwoners toe om te kijken hoe zaken op locatie aangepakt kunnen worden. Daardoor krijgt de inwoner een-op-een te horen hoe het uitgevoerd kan worden (Gesprek 3). Tenslotte is Beesel zich ervan bewust dat de zelfstandigheid een aantal zaken moeilijker maakt. Om de beleidsuitvoering op een kwalitatief hoogstaand niveau te krijgen/behouden wordt, indien de schaal van Beesel te klein wordt geacht, op zoek gegaan naar andere mogelijkheden, zoals een gemeenschappelijke regeling (Gesprek 4, 5). In feite is Beesel in dergelijke samenwerkingsverbanden slechts een kleine vis. Desondanks is het ook veelvuldig een kartrekker voor diverse projecten. Dit komt omdat wanneer Beesel zegt iets te doen, dat ook te doen. Aan deze reputatie wordt zeer bewust gebouwd (Gesprek 2). Indien deze constructieve en actieve houding in de regio zou ontbreken, kan het negatieve invloed hebben op de zelfstandigheid.

6.1.3 Motivaties

Politieke motivatie

- Legitimiteit

De gemeente staat midden in de gemeenschap. Hier sluit de Beeselse gemeenteslogan ‘Gewoon anders, gewoon samen’ op aan (Gesprek 3). Dat is de kracht van de visie op zelfstandigheid. De tevredenheid blijkt ook uit het inwonersonderzoek van twee jaar geleden, waarvan de resultaten erg positief waren (Gesprek 4). Er wordt veelvuldig gesproken over de vele voorzieningen die in de gemeente zijn en dat die gekoesterd moeten worden. Het is realistisch dat bij een opschaling het voorzieningenniveau minder wordt. Daarom is het essentieel voor dorpen, voorzieningen en leefbaarheid dat de gemeente zelfstandig blijft (Gesprek 4). Naast het functionele wil Beesel ook de charme behouden (Gesprek 5). Dit komt vooral tot uiting bij het breed faciliteren van evenementen (Gesprek 2, 3). Een zelfstandig Beesel draagt actief bij aan de gemeenschapsvorming. De gemeente weet wie de personen achter de organisatie zijn. Hier is een duidelijke wisselwerking zichtbaar tussen gemeente en gemeenschap. De reële verwachting is namelijk hoe groter het wordt, hoe zakelijker het wordt (Gesprek 2). Echter wordt de kanttekening gemaakt dat het opkomstpercentage bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen zeer laag was (Gesprek 1). Mogelijk betekent dit dat de gemeenschap onvoldoende vertrouwen heeft in de politiek of dat de zelfstandigheid van Beesel hun niks interesseert. Deze mogelijkheden schaden de legitimiteit van de gemeente.

- Responsiviteit

Er worden doelen gesteld die passen bij de zelfstandigheid (Gesprek 2, 3). De doelstellingen worden aangepast naar de schaal van Beesel. Bijvoorbeeld in het Sociaal Domein of Energietransitie worden vaak doelen en eisen gesteld die Beesel gewoonweg moet uitvoeren. Zo is het veelal een uitgemaakte zaak dat diverse projecten samen met Venlo opgepakt moeten worden. Daar heeft Beesel geen invloed op (Gesprek 4). Het thema zelfstandigheid staat hier los van. Desondanks draagt de zelfstandigheid toch op diverse manieren bij aan het voldoen van opgelegde taakstellingen (Gesprek 1, 2). De lijnen zijn kort en de gemeente heeft sneller in beeld wie hulpbehoevend is. Het is daardoor mogelijk om een bepaalde slagkracht te maken. Zelfstandigheid is soms ook lef hebben in de zin van ‘dat doen we gewoon niet’ (Gesprek 3). Slagvaardigheid, daadkracht, gezonde financiën en samenwerkingen zijn pijlers waarmee doelen behaald worden (Gesprek 3). Dat wordt versterkt doordat een zelfstandig Beesel dicht bij de gemeenschap staat.

Economische motivatie

- Efficiëntie & effectiviteit

In de laatste jaren, waarin het financieel lastiger is geworden, wordt actief gezocht naar hoe de zelfstandigheid gewaarborgd blijft met als doel het voorzieningenniveau te behouden. Efficiëntie en effectiviteit zit, naast het financiële aspect, ook in behaalde effecten. Door de zelfstandigheid en kleinere schaal is de gemeente zich meer bewust waaraan iedere euro wordt uitgeven (Gesprek 2, 5). Effecten van investeringen zijn eerder zichtbaar, waardoor eerder in het proces overschotten en tekorten zichtbaar zijn (Gesprek 3). Daar kan sneller op gestuurd worden en daardoor wordt de zelfstandigheid gewaarborgd. Het zorgt ervoor dat Beesel eenvoudiger efficiënt en effectief kan handelen. Daarnaast zijn door de zelfstandigheid de lijnen tussen gemeente en inwoners kort, waardoor sneller beslissingen genomen kunnen worden. Mede hierdoor wordt de interne slagkracht van een zelfstandig Beesel groter geacht dan van grotere gemeenten (Gesprek 4). Desondanks wordt ook aangegeven dat het lastig is om op dit vlak een harde vergelijking te maken met grotere gemeenten, omdat door de krappe arbeidsmarkt het ambtenarenapparaat nog verder onder druk staat en grotere gemeenten veelal meer financiële middelen hebben om zaken voor elkaar te krijgen (Gesprek 1, 4).

Wetenschappelijke motivatie

- Specifieke kennis

De zelfstandigheid draagt bij aan de implementatie van lokale praktijkkennis in beleid. Doordat een zelfstandig Beesel meer benaderbaar is, kan beter waargenomen worden wat er speelt binnen de gemeenschap (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). Ook voor de binding met inwoners is de zelfstandigheid op dit punt voordelig. Er kan immers eenvoudiger, passender en sneller geacteerd worden, omdat de lijnen korter zijn. Ook naar het College toe. Op dit vlak is het voor grotere gemeenten lastiger, omdat door de grote en diverse populatie zijn effecten en

resultaten daar lastiger te monitoren (Gesprek 5). Het is daardoor voor een kleinere gemeente eenvoudiger om beleid te laten aansluiten op de praktijk, doordat de gemeente dichter op die praktijk zit (Gesprek 4). Daar hoort wel een voorwaarde bij, namelijk dat zowel de ambtelijke organisatie als het gemeentebestuur daarin actief moet investeren (Gesprek 1).

- Evidence based

Het is tweeledig om te stellen dat kleinere gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan grotere gemeenten. Enerzijds is het voor maatwerk van belang om als gemeente de voelsprietten te gebruiken om te bepalen wie wat nodig heeft (Gesprek 1, 3, 4, 5). Hiervoor is het noodzakelijk dat beleid goed aansluit op behoeftes in de gemeenschap. Doordat de gemeenteraad geworteld zit in de gemeenschap, kan die een goed beeld vormen van het reilen en zeilen in de gemeente (Gesprek 4). Juist daar zit de kracht van een zelfstandig Beesel in, namelijk het snel kunnen acteren. In grotere gemeenten duurt dit veel langer (Gesprek 3). Door het kleinere ambtenarenapparaat heeft Beesel veel eenpitters, waardoor individuele cases op meer integrale manier bekeken worden (Gesprek 5). Anderzijds vereist het bieden van maatwerk veel in financieel en ambtelijk opzicht (Gesprek 1, 5). In grotere gemeenten zijn meer capaciteiten, expertises en financiële mogelijkheden om behoeftes en noodzakelijkheden te onderzoeken en in beeld te krijgen. Daarnaast brengt de zelfstandigheid op dit vlak ook risico's met zich mee. Ten eerste is de kans hierin ook de bedreiging. Indien één of enkele ambtenaren van hetzelfde beleidsterrein uitvallen, liggen de werkzaamheden stil (Gesprek 5). In grotere gemeenten zijn meerdere ambtenaren die dat werk vrij eenvoudig kunnen oppakken. Ten tweede hebben kortere lijnen ook het risico dat er te snel en te veel wordt toegezegd of wordt gedaan. Het zakelijke wordt overschaduwd door het persoonlijke, wat uiteindelijk financieel nadelige gevolgen heeft (Gesprek 2).

6.1.4 Deelconclusie zelfstandig Beesel

De versterking van het gemeenschapsgevoel wordt gezien als belangrijke grondslag voor de zelfstandigheid (Gesprek 1, 3, 4). De zelfstandigheid draagt eraan bij dat er creatief wordt gekeken naar hoe zaken zo geregeld kunnen worden zodat iedereen tevreden is met zo min mogelijk bureaucratische beslommeringen (Gesprek 3). De korte lijnen en het ons-kent-ons zorgt voor die wisselwerking. De afstand met inwoners wordt daarmee tot het minimale beperkt (Gesprek 4, 5). Een zelfstandige gemeente Beesel is herkenbaar, bereikbaar en aanspreekbaar voor haar inwoners, hetgeen onmogelijk wordt geacht in een groter geheel. En doordat iedereen de zelfstandigheid wil, is de politiek eensgezind over het onderwerp (Gesprek 2, 4). Dat maakt het eenvoudiger om besluiten te nemen.

De zelfstandigheid heeft als nadeel dat er beperkte financiële en ambtelijke middelen zijn, terwijl steeds grotere opgaven uitgevoerd moeten worden (Gesprek 1, 2, 3, 4, 5). Dit beperkt een zelfstandig Beesel om bepaalde zaken van de grond te krijgen. Door de zelfstandigheid is Beesel voor sommige zaken te klein om het eigenhandig te regelen, waardoor het opgepakt moet worden in een gemeenschappelijke regeling. De afhankelijkheid van derden en de daarmee gepaard gaande verminderde invloed wordt als problematisch gezien (Gesprek 4, 5). Daarnaast ontbreekt het binnen de ambtenarij aan bepaald specialisme. Dat vergroot die afhankelijkheid van derden (Gesprek 2, 3, 4).

<u>Casus Beesel</u>		<u>Gevonden elementen</u>
Benaderingswijze	<i>Rationeel</i>	• Vergelijkingsmateriaal met Belfeld en Swalmen • Betrokkenheid en gemeenschappelijkheid stimuleren • Zelfstandigheid motivator voor projecten • Controle behouden over budgetstromen
	<i>Cultureel</i>	• Kleinere fysieke en gevoelsmatige afstand tussen inwoners en gemeente • Groot maatschappelijk draagvlak voor zelfstandigheid
	<i>Politiek</i>	• Constructieve houding in de regio noodzakelijk • Omgevingssensitiviteit College en gemeenteraad noodzakelijk
	<i>Institutioneel</i>	• Politieke eensgezindheid • Aan taakverplichtingen kunnen voldoen • Behoeftes in gemeenschap beter inzichtelijk
Rationaliteit	<i>Politiek</i>	• Gemeente is onderdeel van gemeenschap • Op peil houden voorzieningenniveau • Versterken leefbaarheid • Slagvaardigheid in besluitvorming
	<i>Economisch</i>	• Gunstig belastingklimaat • Korte lijnen tussen inwoners en gemeente
	<i>Wetenschap</i>	• Gemeente zit dicht op de praktijk • Sneller kunnen acteren • Integraliteit van beleidsterreinen

Tabel 11: gevonden elementen Beesel

6.2 Gemeente Gennep

Gennep is een stad en gemeente in het noorden van de provincie Limburg. De huidige gemeente is voortgekomen uit de twee voormalige gemeenten Gennep en Ottersum die in 1973, tezamen met het dorp Heijen van de buurgemeente Bergen, werden samengevoegd. Tegenwoordig omvat de gemeente Gennep, naast de gelijknamige stad, Ottersum en Heijen, verder de dorpen Milsbeek en Ven-Zelderheide. Het aantal inwoners van de gemeente Gennep bedraagt ruim 17.000 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b). Gennep grenst in het westen aan de rivier de Maas en in het oosten aan de Duitse plaatsen Kessel en Hommersum. Gennep staat bekend om haar middeleeuws verleden. Het kenmerkendste gebouw is het stadhuis uit omstreeks 1620.



6.2.1 Discours zelfstandigheid

Na het ontstaan van de huidige gemeente in 1973 is de zelfstandigheid in de vorige eeuw niet of nauwelijks in het geding gekomen. Pas aan het begin van deze eeuw gaan de eerste ideeën op om Gennep te fuseren. Dit zou een fusie betreffen met de gemeenten Mook & Middelaar en Bergen. In november 2007 stemden de drie gemeenteraden afzonderlijk in met een

onderzoek naar een fusie. In Bergen en Gennep werd het onderzoek door alle raadsleden gesteund. In Mook & Middelaar waren slechts twee tegenstanders (L1 Limburg, 2007). Vervolgens hebben de Gedeputeerde Staten van Limburg het initiatief tot herindeling overgenomen. Het ontwerp-herindelingsadvies is in 2009 door de Provinciale Staten goedgekeurd. Het Gennepse College adviseerde de gemeenteraad in te stemmen met een herindeling. Als onderbouwing gaf de toenmalige burgemeester Marlies de Loo dat een herindeling onontkoombaar zou zijn. “Ook al is Gennep het grootst, voor de toekomst redden wij het zo niet”, aldus De Loo in 2008 (de Gelderlander, 2008b). Om draagvlak te peilen onder de inwoners had de gemeente meerdere burgeravonden georganiseerd. Afgaand op de aanwezigen die avonden werd geconcludeerd dat een meerderheid van de bevolking zou instemmen met een fusie. Zolang de eigen belangen in de toekomst goed gediend zouden worden, was de gemeenschap voorstander (de Gelderlander, 2008a).

Mochten onverhoopt Bergen en/of Mook & Middelaar niet tot een herindeling besluiten, dan wilde het Gennepse College zelfs overgaan tot drastischere maatregelen. Het provinciebestuur van Limburg moest in dat geval de weigeraars forceren om alsnog in te stemmen (de Gelderlander, 2008b). De intentie van Gennep was om op 1 maart 2009 de officiële aftrap te geven voor het herindelingstraject, dat begin 2011 afgerond zou moeten zijn. Er waren drie voornaamste redenen van Gennep om toentertijd te willen fuseren: de bestuurskracht was op termijn ontoereikend, er was een zwakke invulling van de subregionale samenwerking en de financiële situatie van Gennep was zorgelijk (Provincie Limburg, 2009). Indien Gennep niet zou fuseren, was het jaarlijks tonnen extra kwijt aan personeelskosten. Dat bleek uit een onderzoeksrapport naar de financiële gevolgen van een herindeling (Dagblad de Limburger, 2008a). De conclusie van het rapport: zelfstandig doorgaan wordt een kostbare kwestie.

Het definitieve herindelingsontwerp werd door de Gennepse gemeenteraad unaniem goedgekeurd. Ook in Mook & Middelaar stemde een meerderheid van negen tegen drie voor het herindelingsontwerp. Daarentegen werd het voorstel in Bergen met negen tegen zes stemmen verworpen. Daardoor kwam de door Gennep vurig gewilde fusie onder druk te staan. Ondanks de bezwaren van Bergen heeft uiteindelijk het provinciebestuur de herindelingsplannen doorgezet. Nadien is de gemeente Mook & Middelaar van standpunt veranderd en schaarde zich daardoor achter Bergen. Er zou te weinig draagvlak vanuit de bevolking zijn. Door protesten van Bergen en Mook & Middelaar is de herindeling controversieel verklaart. In 2011 is het wetsvoorstel voor deze gemeentelijke herindeling ingetrokken door de Tweede Kamer. Naast een afname van maatschappelijk draagvlak was ook het bestuurlijk draagvlak voor de herindeling afgenomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Het kabinet heeft uiteindelijk geconcludeerd dat er geen onoverkomelijke problemen zouden ontstaan indien er geen herindeling zou plaatsvinden. Daardoor mogen Gennep, Bergen en Mook & Middelaar zelfstandig blijven.

Ondanks dat het afketsen van de fusie niet aan Gennep gelegen heeft, zijn ook daar tijdens de fusiegesprekken twijfels ontstaan. Zo werd steeds vaker getwijfeld aan de hoeveelheid draagvlak vanuit de gemeenschap (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Volgens meerdere partijen in de Gennepse gemeenteraad moet de gemeente dicht bij

de burgers staan. Een grotere gemeente leidt een vergroting van de afstand tussen burger en gemeente. Een mogelijke herindeling wordt in de toekomst niet uitgesloten, maar dan moet er ruim voldoende draagvlak onder de burgers bestaan en Gennep moet er duidelijk op vooruit gaan. Beiden zouden dusver niet aangetoond zijn. Sinds het afketsen van de herindeling wordt er op diverse niveaus gezocht naar samenwerking. Gennep wil immers een ambitieuze gemeente in beweging blijven (Buchholz, 2011). Het beeld waar tegenwoordig aan vastgehouden wordt, is dat de gemeente Gennep de komende jaren geheel zelfstandig blijft, aldus voormalig burgemeester Peter de Koning in 2013. Een herindeling is in de komende jaren niet aan de orde (Reijnen-Rutten, 2013). In Gennep is men overtuigd dat draagvlak noodzakelijk is voor een fusie. Aangezien dat ontbreekt, zet Gennep in op zelfstandigheid.

6.2.2 Benaderingen

Rationele benadering

- Samenhang

Expliciet komt de zelfstandigheid niet terug in de visie. Zelfstandigheid is meer het uitgangspunt van de visie (Gesprek 6, 7). Na de mislukte fusiepoging is door de vele decentralisaties de visie vooral gelegd op een goede samenwerking in Noord-Limburg, het Land van Cuijk en met Duitse grensgemeenten (Gesprek 7). In het recente coalitieakkoord wordt ook niet meer gesproken over een mogelijke herindeling. Het blijft zelfstandigheid met diepgaande samenwerking in de regio. Daarmee wordt ook niets uitgesloten. Het gaat erom dat Gennep op een goede manier taken richting inwoners en bedrijven kan blijven uitvoeren.

- Waardemaximalisatie

De gemeenschap Gennep is redelijk op zichzelf aangewezen. Van buurgemeenten Mook & Middelaar en Bergen wordt weinig inmenging verwacht. Die focus is zelf onder de bevolking ontstaan en wordt gekoesterd (Gesprek 7). Dorpen kijken daardoor heel bewust naar wat eigenhandig gedaan kan worden. Gennep heeft een hoog voorzieningenniveau, omdat verenigingen en organisaties intensief samenwerken om die voorzieningen in stand te houden. Enerzijds is de zelfstandigheid een belangrijke factor voor het op peil houden van het voorzieningenniveau. De reële verwachting is immers dat het voorzieningenniveau in een groter geheel minder wordt (Gesprek 7). Anderzijds is door de zelfredzaamheid van de gemeenschap zelfstandigheid minder van belang. Zonder de zelfstandigheid zou die zelfredzaamheid net zo groot zijn (Gesprek 7). Desondanks stimuleert de gemeente nu die zelfredzaamheid ook bewust. De gemeenschappen zijn hecht en de gemeente wil dat ondersteunen. Ook hebben veel gemeenschappelijke waarden te maken met cultuurbehoud (Gesprek 6). Niet alleen het uitvoeren van primaire taken, maar ook proberen bij te dragen aan de cultuur als historisch vestingstadje. Ook is er een uitgebreid verenigingsleven. Dat maakt de dorpen zoals ze zijn: kleinschalig en lokaal. Of deze waarden zonder de zelfstandigheid ondersneeuwen? Het is een feit dat de dienstverlening anders wordt. Daar zou de cultuur niet onder moeten te lijden. Nieuwe regelgeving, waardoor de ondersteuning van verenigingen anders wordt, is wel een risico. De zelfstandigheid zorgt ervoor dat de afstand naar het bestuur kort is (Gesprek 6).

Culturele benadering

- Gemeenschappelijke beeldvorming

Er zit enig verschil in opvatting tussen de politieke partijen, al wordt daar niet openlijk over gesproken. Over herindeling wordt al helemaal niet gesproken (Gesprek 6, 7). Geografisch gezien zit Gennep tussen de Duitse grens en Noord-Brabant ingeklemd. Voor een herindeling moet eerst een geschikte fusiepartner gevonden worden die ook interesse heeft. Die is er niet. Indien over herindeling gesproken wordt, is dat meer een bliksemafleider (Gesprek 6). Desondanks heeft herindeling binnen de Gennepse politiek geen negatieve connotatie. Dit komt omdat Gennep is ontstaan uit een samenvoeging van de gemeenten Ottersum en Gennep. Doordat de burgemeester van Ottersum toen burgemeester werd van de grotere gemeente Gennep werd het onderwerp herindeling veelvuldig besproken onder zijn bewind (Gesprek 7). Inmiddels is een herindeling niet belangrijk genoeg meer om het in het coalitieakkoord te zetten of te benoemen in verkiezingsprogramma's.

- Communicatie

Er wordt nauwelijks gecommuniceerd over zelfstandigheid en over een herindeling wordt al helemaal niet gesproken (Gesprek 6, 7). De enige communicatie hierover betreffen vooral reacties op externe factoren, waarbij veelal de zelfstandigheid wordt aangehaald. Bijvoorbeeld als de verdeling van het Gemeentefonds ter sprake komt, wordt er weleens geroepen van 'dan kunnen we het financieel niet zelfstandig meer redden' (Gesprek 7). Gennep moet in financieel oogpunt constant de touwtjes strak in handen houden. Zolang er geen aanleiding is, wordt er niet gecommuniceerd of gesproken over zelfstandigheid. Het is een uitgangspunt voor veel zaken, geen doel op zich (Gesprek 6).

- Draagvlak

Er is ruimschoots draagvlak onder de inwoners voor zelfstandigheid (Gesprek 7). De gemeenschap is zelfredzaam en de gemeente kan haar taken goed uitvoeren, waardoor burgers tevreden zijn over de huidige situatie. Daarnaast is het ontbreken van een geschikte fusiepartner een andere oorzaak voor het draagvlak. Op het moment dat de herindelingsdiscussie opnieuw begint, zal daar veel over gesproken worden. Daarentegen zal het ook veel mensen weinig interesseren. Zolang Gennep de taakverplichtingen kan uitvoeren, verenigingen kan ondersteunen, activiteiten kan organiseren om de levendigheid te stimuleren en de gemeenschap eigenhandig zaken oppakt, is de zelfstandigheid gewaarborgd (Gesprek 6, 7). Als er onvrede ontstaat, wordt het anders. Die is er op dit moment niet.

Politieke benadering

- Macht van externen

Er worden vier externe actoren benoemd met invloed op de Gennepse zelfstandigheid, te weten de provincie Limburg, de regio Noord-Limburg en buurgemeenten Mook & Middelaar en Bergen. Ten eerste de provincie Limburg (Gesprek 6). Ondanks dat de provinciehuizen in

Den Bosch, Arnhem en Utrecht dichterbij liggen, zal Gennep altijd voor financieringsstromen van de provincie Limburg afhankelijk zijn. Desondanks wordt over het algemeen de invloed van de provincie op de zelfstandigheid nauwelijks nog gevoeld. Ten tweede de regio Noord-Limburg (Gesprek 6). De meeste gemeenten in Noord-Limburg, op Venlo, Bergen en Mook & Middelaar na, zitten rond de 40.000 inwoners. Met 17.000 zit Gennep daar tussenin. Ook zit Gennep redelijk ver van de centrumstad Venlo. Idealiter zouden in de regio allemaal dezelfde eenheden moeten zitten, die daardoor ongeveer in gelijke mate aanspreekbaar zijn (Gesprek 6). Dan zou de positie in de regio worden versterkt. Tenslotte buurgemeenten Mook & Middelaar en Bergen (Gesprek 7). Indertijd was Gennep de enige gemeente die wilde herindelen. Doordat Gennep wordt ingeklemd tussen de provinciegrens en de Duitse grens zijn er geen andere fusiepartners mogelijk. Daarnaast heeft Gennep nog steeds last van die mislukte fusiepoging. Zo houden Mook & Middelaar en Bergen er nog steeds wrange nasmaak op na. Dit heeft enige invloed op de zelfstandigheid, omdat samenwerken met de enige directe buurgemeenten nog steeds als lastig wordt gezien. Desondanks ontstaat er langzamerhand wel meer samenwerking tussen Gennep, Bergen en Mook & Middelaar, maar het initiatief komt voornamelijk uit Gennep (Gesprek 7).

- Macht van internen

Voor het continueren van de zelfstandigheid is het belangrijk dat Gennep een actief bestuur heeft, gericht op het zuiden, dat de capaciteiten bezit om doelstellingen te behalen en middelen kan genereren (Gesprek 6). Door de actieve houding van het Gennepse bestuur zijn afgelopen periode behoorlijk wat middelen van Maastricht naar Gennep gekomen. Hetzelfde geldt voor de afgesloten regiodeal. Indertijd met de fusiepoging hadden de eigen cultuur van de Gennepse gemeenschap en houding van het bestuur ook invloed op het mislukken van de herindeling. Zo is achteraf geconcludeerd dat er tussen Mook & Middelaar, Gennep en Bergen te grote verschillen zijn (Gesprek 6). De kop van Noord-Limburg is immers een langgerekte streek met veel diversiteit. Er zijn andere manieren van werken binnen de drie gemeenten, waardoor een fusie niet meer gewenst was (Gesprek 6). Daarnaast spelen grootgrondbezitters ook een rol in het continueren van de zelfstandigheid naar de toekomst toe (Gesprek 7). Vaak zijn het boeren die vanuit historie diverse percelen in het bezit hebben. Het bezitten van voldoende bouwgrond is immers een belangrijke factor richting de toekomst. Daarnaast zijn ook bedrijven en organisaties die decennialang verankerd zijn in de samenleving, zoals woningbouwcorporaties en de Rabobank, van belang voor zelfstandigheid (Gesprek 7). Bestuurlijk hebben die geen macht, maar door hun bezittingen of door hun rol in de samenleving zijn zij wel een relevante factor. Dan zijn de zelfstandigheid en de kleine schaal een nadeel, omdat Gennep niet de macht heeft om veel van hen te eisen.

- Belangenafweging

Er wordt niet gesproken over zelfstandigheid of over herindeling (Gesprek 6, 7). Ongeveer tien jaar geleden is het samenwerkingsbeleid vastgesteld. Daar worden nog steeds de besluiten op gebaseerd, dat staat los van de zelfstandigheid. In de jaren na de mislukte fusie werd de discussie over zelfstandigheid met momenten nog gevoerd, maar tegenwoordig betreft het geen onderwerp. Zolang alles binnen de gemeente gaat zoals die nu gaan, zal niemand over de zelfstandigheid spreken. Daar zijn de politieke partijen het erover eens.

- Politieke haalbaarheid

Op dit moment is er zeker steun voor de zelfstandigheid, omdat Gennep prima rondkomt en de financiën op orde heeft (Gesprek 6, 7). Voor een mogelijke herindeling zal Gennep wachten totdat Bergen en Mook & Middelaar aangeven interesse te hebben of dat vanuit de Rijksoverheid wordt aangedrongen op schaalvergroting (Gesprek 7). Voor de zelfstandigheid is het belangrijk dat de verplichte taken op een goede manier uitgevoerd worden en dat Gennep zelf ook nog zaken concreet kan ontwikkelen. Het is van belang dat de gemeente enige lucht heeft om tegenvallers op te vangen en moet zich daarom fouten kunnen permitteren zonder direct een Artikel 12-gemeente te worden (Gesprek 6). Het is belangrijk reëel te zijn tegen de burgers op het moment dat het niet meer gaat. Zolang Gennep de taken goed kan vervullen en binnen de gestelde budgetten blijft, is er steun in de politiek voor de zelfstandigheid. Indien dat onvoldoende het geval nog is, brokkelt die steun in snel tempo af (Gesprek 6).

- Ambtelijke haalbaarheid

Naar verwachting zijn de meeste ambtenaren tevreden over de zelfstandigheid (Gesprek 7). Een ambtenaar in Gennep is voor een breed scala aan taken verantwoordelijk, omdat die ook op veel verschillende vlakken actief is. Zo wordt Gennep een soort kweekvijver om goede ambtenaren op te leiden (Gesprek 7). In een grotere gemeente is het salaris veelal hoger, maar het takenpakket en verantwoordelijkheden zijn een stuk kleiner. Het is belangrijk om de toplaag in de organisatie langer binnenboord te houden, aangezien die de langetermijnvisie van de organisatie beslaat en daarmee bijdraagt aan het waarborgen van de zelfstandigheid. Desondanks wordt het steeds lastiger om alle taken op een goede manier uit te voeren door de steeds toenemende complexiteit van de taakstellingen (Gesprek 6). Dit vormt een risico voor de continuering van de zelfstandigheid vanwege de beperkte financiële en ambtelijke middelen.

- Regels

Voor taken in volledige eigendom is de zelfstandigheid voordelig (Gesprek 7). De gemeenschap behoudt immers zelf de controle over de doelen die daarvoor gesteld worden. Voor wat betreft de kleinere projecten is er nauwelijks een onderscheid te maken tussen kleine en grote gemeenten, aangezien die meer afhankelijk zijn van de uitvoering van beleid (Gesprek 6). Desondanks kleven er ook nadelen aan de zelfstandigheid, aangezien er sneller tegen financiële en ambtelijke beperkingen wordt aangelopen. Zo zijn kleinere gemeenten veelal huiveriger voor risicovolle projecten. Indien zo'n project fout gaat, kleven daar forse financiële consequenties aan. In feite zijn deze risico's voor grote en kleine gemeenten hetzelfde, alleen voor kleinere gemeenten heeft dat meer verstrekkende gevolgen (Gesprek 6). Ook qua besluitvorming is het voor een zelfstandig Gennep op een gegeven moment lastig, omdat bepaalde taken zijn uitbesteed in gemeenschappelijke regelingen. Dat ondermijnt de positie van gemeenteraden. In die zin is zelfstandigheid een luxepositie daar waar het gaat om taken die zelf uitgevoerd worden, al wordt er snel tegen grenzen aangelopen (Gesprek 7).

6.2.3 Motivaties

Politieke motivatie

- Legitimiteit

Een obstakel voor Gennep is het label ‘krimpregio’. Provinciaal beleid stelt dat voor iedere nieuwe woning er twee gesloopt moeten worden. Dat is misschien voordelig voor Zuid-Limburg, maar niet voor Noord-Limburg. Door de zelfstandigheid loopt Gennep al snel binnen de provinciegrens aan tegen beperkingen. Dan wordt bepaalde slagkracht gemist (Gesprek 7). Daar wordt de gemeente Gennep door de gemeenschap op aangekeken. Op dit moment staat Gennep op veel lijstjes vrij onderaan, bijvoorbeeld in laaggeletterdheid of hoogte van inkomens. Als Gennep de zelfstandigheid wil behouden, zullen er sterkere factoren in de gemeenschap moeten komen. Dan moeten bijvoorbeeld woningen gebouwd worden voor hogere inkomens, zodat die een hogere OZB betalen. Ergens moeten de financiën vandaan komen om alle sociale voorzieningen overeind te houden (Gesprek 7). Desondanks is het overheersende beeld dat zolang Gennep de taken kan uitvoeren, inwoners niet met de discussie bezig zijn. Eerst moet er iets van onvrede komen over het Gennepse bestuur of over de gang van zaken (Gesprek 6).

- Responsiviteit

Bij zelf gestelde doelen is zelfstandigheid een voordeel (Gesprek 7). Daar kan eenvoudig op gestuurd worden. Bij provinciale en nationale doelen is het voordeel minder. De invoering van de Omgevingswet is hiervoor typerend. Daarvoor wordt negen jaar een overgangsbeleid gehanteerd. Dan neemt Gennep een afwachtende houding aan, zodat eerst grotere gemeenten ermee aan de slag gaan. Dan kan Gennep leren van hun fouten. Met een kleinere schaal kan Gennep zo’n houding meer permitteren dan wanneer een grotere gemeente zo’n houding zou aannemen (Gesprek 7). Daarnaast is de Rijksoverheid redelijk wispelturig in haar beleid, waardoor binnen één jaar ontzettend veel kan veranderen. Voor kleinere gemeenten zijn de fluctuaties groter (Gesprek 6). Dat bemoeilijkt het stellen en behalen van doelen aanzienlijk. In de doelstellingen worden ook ambities in vermeld. Het ambitieniveau is bepalend voor de omvang van de gemeente. Het is allemaal naar aard en schaal. De Gennepse ambities worden altijd zodanig vormgeven dat daarmee het beschikbare budget efficiënt wordt gebruikt. Het effect is sneller zichtbaar, waardoor sneller geacteerd kan worden (Gesprek 6). De zelfstandigheid heeft daar zeker positieve effecten op.

Economische motivatie

- Efficiëntie & effectiviteit

Efficiëntie en effectiviteit zitten voor een groot deel in het maken van keuzes, aangezien het een valkuil is om te veel hooi op de vork te nemen en denken alles op te kunnen lossen (Gesprek 7). Binnen gemeenten wordt veelvuldig de focus, vaak zodra een nieuw College aantreedt, verlegd naar andere beleidsgebieden. Een intern flexibele organisatie is daarvoor

noodzakelijk. Dan heeft een zelfstandig Gennep het voordeel dat er veel ambtenaren zijn met integrale beleidskennis (Gesprek 7). Zo kan de capaciteit efficiënt ingezet worden. Daarnaast worden taken ook complexer. In grotere gemeenten loopt dat vaak stroperiger, omdat er meer bureaucratie omheen zit. De efficiëntie en effectiviteit zit niet in financiële of ambtelijke middelen, maar zit in het feit dat kleinere gemeenten slagvaardiger en sneller kunnen handelen (Gesprek 6). Daarentegen mag het voor de dagelijks operationele zaken, zoals het vervangen van een kapotte lantaarnpaal, geen verschil uitmaken tussen grotere en kleinere gemeenten. Voor de iets grotere projecten, zoals het vervangen van rioleringen, kan waarschijnlijk een grotere gemeente efficiënter te werk gaan, omdat daar dergelijke projecten frequenter uitgevoerd worden. In Gennep is dat routinematige minder (Gesprek 6). Grotere projecten, zoals enorme bouwprojecten, vragen om andere expertise. Grotere gemeenten hebben meer specialistische kennis in huis om dergelijke projecten te begeleiden. Gennep heeft die specialistische kennis niet altijd in huis, waardoor het relatief duur ingehuurd moet worden.

Wetenschappelijke motivatie

- Specifieke kennis

Een zelfstandige gemeente Gennep kan goed een beeld vormen van behoeftes in de gemeenschap (Gesprek 6, 7). Grotere gemeenten kunnen ook helder hebben wat er leeft in een bepaalde wijk, maar de focus wordt alleen gelegd op de wijk waar op dat moment iets speelt. Doordat de gemeente uit vijf kernen bestaat, weet de gemeente altijd als er iets speelt (Gesprek 7). In Gennep zijn twee ambtenaren verantwoordelijk voor het kernenbeleid en die kennen iedereen in de kernen. Die kunnen positieve ervaringen meer integraal uitzetten. Doordat in grotere gemeenten meer ambtenaren zitten op dit beleidsterrein is de integraliteit van beleid minder, terwijl in Gennep eenvoudiger beleidsthema's aan elkaar gekoppeld worden (Gesprek 7). Het risico voor Gennep is de kans op platte dorpspolitiek. In grotere gemeenten wordt minder vanuit het onderbuikgevoel, maar meer op basis van rationaliteit gekeken naar besluiten (Gesprek 6). Gennep staat dicht bij de bevolking, maar dat heeft ook een keerzijde dat het moeilijker daarin doorslaat.

- Evidence based

Een zelfstandig Gennep kan in veel opties sneller en flexibeler zijn (Gesprek 6, 7). Doordat de gemeenteraad dicht bij de samenleving zit, worden de raadsleden meer gevoed met bepaalde signalen. Daar kan sneller op ingegaan worden zodat het meegenomen wordt in beleid. Waarschijnlijk zijn grotere gemeenten bureaucratischer. De zelfstandigheid draagt eraan bij dat er makkelijker maatwerk geboden kan worden. Daarnaast wordt het bieden van maatwerk gezien als noodzakelijk, omdat Gennep de financiële middelen en capaciteiten niet heeft om overal hetzelfde te doen (Gesprek 7). Ook het coalitieakkoord draagt bij aan het bieden van maatwerk. Zo wordt het op straat- en activiteitsniveau gedefinieerd. Dat toont een bepaalde betrokkenheid bij een kern of vereniging (Gesprek 6). Coalitieakkoorden in grotere gemeenten zijn daarentegen veel abstracter.

6.2.4 Deelconclusie zelfstandig Gennep

In Gennep wordt de zelfstandigheid belangrijk geacht voor de binding met de inwoners. Zo worden in grotere gemeenten dorps- en wijkraden gestimuleerd om iets te ondernemen ter verbetering van de leefbaarheid, terwijl in Gennep dat automatisch gebeurt. Inwoners weten als zij het niet oppakken, niemand het zal doen (Gesprek 7). Er wordt daarom ook meer aan burgers overgelaten, hetgeen leidt tot een hechtere gemeenschap. Voor het uitvoeringsvlak geldt dat groter niet altijd beter is (Gesprek 6). Door de zelfstandigheid zit Gennep dicht op de gemeenschap, waardoor de gemeente beter kan inspelen op bepaalde signalen, makkelijker maatwerk kan leveren en tijdiger behoeftes kan waarnemen (Gesprek 7).

De beperkte financiële en ambtelijke ruimte worden gezien als grootste beperkingen van de zelfstandigheid. Hierdoor moet veelvuldig ‘nee’ gezegd worden tegen burgerinitiatieven (Gesprek 6, 7). In een kleinere zelfstandige gemeente wordt van burgers een zelfstandige houding verwacht, terwijl in grotere gemeenten inwoners meer achterover kunnen leunen. Ook is er, door de wispelturigheid van de Rijksoverheid, enige onzekerheid over het op peil houden van het voorzieningenniveau naar de toekomst toe (Gesprek 6, 7). Door de zelfstandigheid worden veel taken weggezet in gemeenschappelijke regelingen. Dit schaadt de invloed van de gemeenteraad (Gesprek 7). Tevens moet door de kleinere schaal en de grotere noodzaak tot samenwerking een zelfstandig Gennep binnen deze samenwerkingsverbanden er ook harder aan trekken dan een grotere gemeente dat moet. In grotere gemeenten is in verhouding de noodzaak voor samenwerking immers kleiner (Gesprek 6).

<u>Casus Gennep</u>		<u>Gevonden elementen</u>
Benaderingswijze	<i>Rationeel</i>	• Op peil houden voorzieningenniveau • Stimuleren gemeenschapszin • Bijdragen aan cultuurbehoud
	<i>Cultureel</i>	• Ontbreken aanleiding voor herindeling • Groot maatschappelijk draagvlak voor zelfstandigheid • Aan taakverplichtingen kunnen voldoen
	<i>Politiek</i>	• Ontbreken geschikte fusiepartner • Capabel gemeentebestuur noodzakelijk
	<i>Institutioneel</i>	• Politieke steun voor zelfstandigheid • Financiële tegenvallers kunnen opvangen • Diverse taken eigenhandig kunnen oppakken
Rationaliteit	<i>Politiek</i>	• Afwezigheid onvrede over gemeentebestuur • Eenvoudiger sturen op doelen en beleid • Meer afwachtende houding kan aangenomen worden
	<i>Economisch</i>	• Integrale beleidskennis ambtenaren • Slagvaardiger en sneller kunnen handelen
	<i>Wetenschap</i>	• Signalen en behoeftes gemeenschap eerder zichtbaar • Minder bureaucratie • Integraliteit van beleidsterreinen

Tabel 12: gevonden elementen Gennep

6.3 Gemeente Bergen



In de voorgaande paragraaf is uitgebreid de discours en empirie over de zelfstandigheid van de gemeente Gennep beschreven. Een voornaam onderdeel hiervan was de mislukte fusiepoging van Gennep, Mook & Middelaar en Bergen. In deze paragraaf wordt gemeente Bergen nader onderzocht. Het interessante aan de positie van Bergen in deze fusiepoging is, is dat het zich altijd sterk ertegen heeft verzet. Mede door deze houding is die uiteindelijk fusie ook afgeketst. Dit maakt Bergen een interessante case om nader te onderzoeken, ondanks dat de mislukte fusiepoging vanuit Genneps perspectief in de vorige paragraaf al behandeld is.

Bergen is een gemeente in het noorden van de provincie Limburg. De hoofdplaats van de gemeente is Nieuw Bergen. De gemeente telt ruim 13.000 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b). Naast het gelijknamige dorp Bergen en de hoofdplaats Nieuw Bergen omvat de gemeente verder de dorpen Afferden, Aijen, Siebengewald, Well en Wellerlooi. In het zuiden grenst de gemeente aan Venlo en in het noorden aan Gennep. In het westen wordt Bergen door de Maas gescheiden van Noord-Brabant en in het oosten liggen de Duitse plaatsen Goch en Weeze. De gemeente staat bekend om haar vele natuurgebieden, waaronder het Reindersmeer en Nationaal Park De Maasduinen.

6.3.1 Discours zelfstandigheid

Het thema herindeling was in 2004 voor het eerst serieus in beeld gekomen na de discussie over een opheffing van buurgemeente Arcen & Velden. Een toentertijd logische gedachtegang was dat een mogelijke toevoeging van Arcen & Velden aan Venlo betekende dat ook andere gemeenten in Noord-Limburg bij een herindelingsprocedure betrokken zouden worden (de Gelderlander, 2004). Met name werd dan gedacht aan het fuseren van Bergen, Gennep en Mook & Middelaar. Als reactie op deze ideeën had de gemeenteraad uitgesproken dat Bergen alleen wil samenwerken met Gennep en Mook & Middelaar. Een fusie was alleen bespreekbaar zodra het een duidelijke meerwaarde had. Daar was vooralsnog geen aanleiding toe, aldus het Bergense College (de Gelderlander, 2004). Desondanks werden in november 2007 de eerste stappen naar een verkenning tot fusie gezet. De Bergense gemeenteraad stemde unaniem in met een onderzoek naar een herindeling. Nadien heeft de provincie Limburg dit onderzoek overgenomen en is de herindelingsprocedure gestart. Het Bergense College adviseerde de gemeenteraad om tegen de gestarte procedure te stemmen. De onderbouwing was dat met regionale samenwerking er voldoende mogelijkheden waren om de positie in de regio te verbeteren (de Gelderlander, 2008b).

In een begeleidende brief van de Gedeputeerde Staten stond dat Gennep, Bergen en Mook & Middelaar de kans kregen om voor 1 april 2008 vrijwillig te fuseren. Indien dat niet zou gebeuren, zou de provincie Limburg een herindeling opleggen (de Bekker, 2007). Verder werd in diezelfde brief beschreven dat een herindeling noodzakelijk was. Door de slechte beoordeling van de bestuurskracht zou er te weinig ruimte zijn voor andere oplossingen. Dit zou te wijten zijn aan de mislukte pogingen van Gennep, Bergen en Mook & Middelaar om

samen te werken. De beperkte bestuurskracht, het tegendraadse gedrag van Bergen en de aankomende decentralisatie van Rijkstaken bracht de provincie tot de conclusie dat fusie de enige optie was (Limburgs Dagblad, 2008c). In de definitieve beoordeling had een raadsmeerderheid zich tegen een herindeling met Gennep en Mook & Middelaar uitgesproken. Bergen zou best in staat zijn om de eigen broek op te houden, was het devies. Uiteindelijk werd er ingestemd met het voorstel van het College, dat betoogde dat geen enkele noodzaak bestond om te fuseren (Limburgs Dagblad, 2008d). Nadien heeft Bergen zich met hand en tand verzet tegen een fusie. Desondanks hebben Gedeputeerde Staten de protesten van Bergen naast zich neergelegd en besloten dat de fusie doorging. Bergen was van mening dat de provincie onvoldoende de mogelijkheden voor samenwerking bekeken had en dat de procedure, zoals die vooraf door experts was opgesteld, genegeerd werd (Dagblad De Limburger, 2008b).

Als gevolg van de gedwongen fusie was er in Bergen in 2008 veel commotie onder de inwoners ontstaan (de Gelderlander, 2008b). Zo was onder andere het actiecomité ‘Bergen Zelfstandig’ opgericht om Bergen als zelfstandige gemeente te behouden. Het College had in een brief aan alle inwoners opgeroepen bezwaar te maken tegen de voorgenomen herindeling (Dagblad De Limburger, 2008c). Op het herindelingsontwerp waren bijna 3.400 bezwaren ingediend, waarvan het overgrote deel uit Bergen afkomstig was. Het College en de gemeenteraad zagen hierin bevestiging dat het draagvlak voor een fusie ontbrak (Greijn, 2009). Het College en een raadsmeerderheid bleven vasthouden dat de provincie blind had aangestuurd op herindeling zonder naar alternatieven in de regio te kijken. Samenwerking intensiveren was volgens de gemeente de oplossing voor een zelfstandig Bergen (Greijn, 2010). Naast het ontbreken van maatschappelijk draagvlak waren er nog andere argumenten tegen de fusie. Zo had Bergen de financiën goed op orde, de dienstverlening was prima geregeld en het belastingklimaat was naar ieders tevredenheid. Bovendien was de gemeente, aldus het College, volop in ontwikkeling (Limburgs Dagblad, 2008c). Door de opening van een burgervliegveld in het Duitse Weeze kon er volop gebouwd worden in alle kernen. Zo werden er, naast de vele nieuwbouwprojecten, een nieuw centrum in Nieuw Bergen en een multifunctionele accommodatie in Well ontwikkeld. Die ontwikkelingen konden voor lange tijd stil komen te liggen door de fusie.

Als een soort compromis had Bergen de provincie en de ‘fusiepartners’ het voorstel gedaan om de herindeling voorlopig uit te stellen en alleen de ambtelijke organisaties samen te voegen. De provincie alsook Gennep en Mook & Middelaar zagen daar niets in (Dagblad De Limburger, 2008b). Een fusie was volgens Gedeputeerde Staten de enige optie. Conclusie: Bergen werd in 2010 door de provincie Limburg gedwongen mee te werken aan een herindeling per 1 januari 2011. Uiteindelijk is de herindeling door de vele protesten en bezwaren – voornamelijk uit Bergen – controversieel verklaard door de Tweede Kamer. Door de afname in bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak heeft het kabinet de herindeling geblokkeerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Om die reden is er ook vanuit de provincie nu geen enkele druk op Bergen om de zelfstandigheid op te geven.

6.3.2 Benaderingen

Rationele benadering

- Samenhang

De visie van de gemeente Bergen is meer een gevolg van de zelfstandigheid (Gesprek 9, 10). Zo wordt in de omgevingsvisie benoemt dat Bergen een zelfstandige gemeente is ingebed in haar omgeving (Gesprek 8). De ligging en historie maken Bergen een bijzondere gemeente en hebben tevens invloed op de zelfstandigheid. Bergen was van oudsher onderdeel van het Hertogdom Kleef, terwijl omliggende steden decennialang onderdeel waren van het Hertogdom Gelre. Hierdoor is de gemeenschap in Bergen altijd een beetje op zichzelf gebleven. Het is daarmee bijna uit zichzelf al een eenheid (Gesprek 8). Zelfstandigheid is meer hoe het historisch gegroeid is. Bergen is in feite een bestuurlijk eiland tussen de Maas en Duitsland. Door de geografische ligging van Bergen wordt dusver de zelfstandigheid gegund (Gesprek 10). Indien Bergen, hypothetisch gezien, midden in den lande had gelegen, was de kans op een herindeling groter geweest. De geografie bepaalt dat Bergen niet interessant is om te herindelen (Gesprek 10).

- Waardemaximalisatie

In Bergen wordt gefocust om de leefbaarheid in de dorpen te versterken. Vanuit de historie heerst sterk een gemeenschapsgevoel van ‘de rest tegen ons’ (Gesprek 8). Een belangrijke waarde is dat men voor elkaar zorgt. De gemeenschapszin is in Bergen in verhouding tot grotere gemeenten erg groot (Gesprek 8, 10). Dat uit zich in het culturele veld, maar vertaalt zich ook naar het Sociaal Domein. De vele vrijwilligers zijn een belangrijke drager waarmee Bergen de zelfstandigheid kan waarborgen. Het is een door de historie gegroeid saamhorigheidsbesef (Gesprek 8). Wat hiervoor belangrijk is, is het zoeken naar gezamenlijkheden voor het verenigingsleven en het saamhorigheidsbesef. Die moeten gecombineerd en ondersteund worden (Gesprek 10). De gemeente tracht dit actief te stimuleren. Daarnaast worden de rust en ruimte in de dorpen gezien als twee belangrijke aspecten die Bergen met de zelfstandigheid tracht te behouden. Het gaat hierbij om het behouden van een soort dorpsgevoel, terwijl dorpen in omliggende gemeenten een andere insteek erop nahouden. Des te meer richting het noorden, des te meer stads het wordt (Gesprek 9). Mede daardoor was de fusie met Gennep en Mook & Middelaar afgeketst. Zonder de zelfstandigheid zou de leefbaarheid in de dorpen op de lange termijn in het geding komen. Door de zelfstandigheid zit de gemeente dicht bij de mensen, waardoor in de dorpen diverse zaken richting de toekomst gerealiseerd kunnen worden. De zelfstandigheid helpt om zaken op deze schaal te kunnen organiseren. Dit is belangrijk, omdat Bergen het label ‘krimpregio’ heeft (Gesprek 9, 10). Echter wordt de kanttekening gemaakt dat de financiële maakbaarheid van de zelfstandigheid beperkt is (Gesprek 10). Met slechts 13.000 inwoners heeft Bergen de financiële en bestuurlijke armslag niet. Grotere gemeenten hebben een sterkere onderhandelingspositie binnen samenwerkingsverbanden. In feite moet Bergen binnen samenwerkingsverbanden er harder aan trekken dan grotere gemeenten dat moeten. De mate waarin dat soort zaken slagen binnen samenwerkingsverbanden, zal bijdragen aan het in de toekomst zelfstandig blijven (Gesprek 10).

- Gemeenschappelijke beeldvorming

Over zelfstandigheid lopen de politieke meningen enigszins uiteen. Op dit moment is er één partij die een herindeling prefereert (Gesprek 8, 9). De andere vier partijen willen zelfstandig blijven. Doordat Bergen uitstekend in staat is om de taken uit te voeren en er relatief grote tevredenheid onder de bevolking is, is er weinig aanleiding om te spreken over de zelfstandigheid. Daar zijn alle partijen het over eens (Gesprek 9). De onderbouwing voor zelfstandigheid wordt zowel op emotionele als rationele basis gemaakt (Gesprek 8). De emotionele kant is dat Bergen gevoelsmatig niks heeft met omliggende steden als Gennep en Venlo. Het is meer Duits georiënteerd. Bij de rationalisering van die emotie wordt afgevraagd of een kleinere gemeente in het huidige complexe beleidsveld de taken aankan. Daar is geen in Bergen twijfel over.

- Communicatie

Er wordt niet door de gemeente over de zelfstandigheid gecommuniceerd (Gesprek 8, 9, 10). Ook tijdens verkiezingscampagnes speelt het thema geen enkele rol. Op dit moment worden diverse projecten, waaronder een groot project voor duurzame energieopwekking, opgepakt, waarbij niet expliciet de link wordt gelegd met de zelfstandigheid. Het is bij dergelijke projecten meer een soort onderhuids gevoel dat die link met zelfstandigheid er wel is (Gesprek 9). Er wordt in ieder geval niet strak gecommuniceerd over het zelfstandig blijven en om het actief uit te dragen. Daarentegen heeft de mislukte herindelingspoging Bergen wel doen beseffen dat goede communicatie naar inwoners toe ontzettend belangrijk is voor het vertrouwen in de gemeente. Vertrouwen is immers een belangrijke drager voor de zelfstandigheid (Gesprek 9). Op de schaarse communicatiemomenten met de provincie indertijd met de herindelingspoging werd nauwelijks geluisterd naar de tegenstanders van herindeling. Dat heeft toen mede geleid tot het grote verzet. Het is belangrijk dat gemeente en inwoners elkaar vinden. Een kleinere gemeente moet juist in staat zijn om op een wederzijds prettige en laagdrempelige manier te communiceren met inwoners (Gesprek 10).

- Draagvlak

De verbazing bij de inwoners zal groot zijn als voorgesteld wordt om een herindeling te onderzoeken (Gesprek 8, 9). Er is geen enkele aanleiding voor. Bergen staat er financieel goed voor, heeft geen achterstanden, staat op diverse ranglijsten altijd hoog en hanteert lage belastingen (Gesprek 8). Als de portemonnee van burgers als indicatie voor tevredenheid wordt genomen, is men tevreden met de zelfstandigheid (Gesprek 8, 9, 10). In de tijd van de aanstaande herindeling ontstond vrijwel direct vanuit zowel politieke partijen als inwoners een soort activistische neiging. De reële verwachting is dat zodra het vraagstuk van zelfstandigheid opnieuw aan de bevolking voorgelegd wordt, zullen de inwoners massaal voor zelfstandigheid kiezen (Gesprek 9). Al wordt hier een kanttekening bij gezet. Zo is 51% van de inwoners niet gaan stemmen bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. Er wordt enige antipathie tegen de huidige politiek bespeurd (Gesprek 10). Dat leidt tot twijfel over de hoeveelheid draagvlak. Daarnaast vormt de uitvoering van (bouw)projecten een belangrijke

drager voor het draagvlak. Zo is er een agenda voor projecten die uitgevoerd worden, waarbij de vraag opkomt of daar nog voldoende van terecht komt in een groter geheel (Gesprek 9). Met de zelfstandigheid houdt de gemeente zelf de controle.

Politieke benadering

- Macht van externen

Er worden drie externe actoren benoemd, namelijk de gemeente Venlo, de provincie Limburg en de Rijksoverheid. Ten eerste gemeente Venlo (Gesprek 8). Venlo is een 100.000+ gemeente en als het onder de 100.000 zakt, krijgt het ‘inwonerhonger’ (Gesprek 8). Dan is het relatief eenvoudig om omliggende gemeenten op te slokken. Vanuit Venloos perspectief is dat logisch, aangezien daar faciliteiten zijn die inwoners uit Bergen gebruiken (Gesprek 8). Alleen Venlo heeft hele andere problematieken die niet aansluiten op de problematieken van Bergen. Prioriteiten worden daar anders gelegd. Ten tweede de provincie Limburg (Gesprek 9, 10). De herindelingsdiscussie, waarvan Bergen onderdeel was, maakte deel uit van een blauwdruk van de provincie om uiteindelijk te komen tot vijf gemeenten in Noord-Limburg. Inmiddels zijn er vanuit de provincie geen intenties meer en komt het tegenwoordig pas in actie zodra het eigen bestuur faalt. Dat is absoluut niet aan de orde. Daarentegen is de fysiek grote afstand van Bergen naar Maastricht een uitdaging voor de zelfstandigheid. De afstand in combinatie met de kleinere schaal beperken de eigen slagkracht (Gesprek 10). Tenslotte de Rijksoverheid (Gesprek 9, 10). Bergen is financieel afhankelijk van het Rijk. Dat is veelal gebaseerd op het inwoneraantal. Als dat niet groeit, wordt het lastig om de zelfstandigheid te waarborgen (Gesprek 10). De Rijksoverheid is in feite tegenstrijdig en wispelturig met haar algehele beleid. Dit heeft ook enige invloed op de zelfstandigheid van Bergen. Enerzijds werd er tot kortgeleden gesproken over 100.000+ gemeenten, anderzijds moet een herindeling van onderop komen. Dat komt in deze regio nooit van onderuit tot stand (Gesprek 10). Desondanks is langzamerhand te zien dat het belang van kleinere gemeenten in Den Haag wordt ingezien. Het lijkt erop dat credo niet langer ‘groot, groter, grootst’ is (Gesprek 8).

- Macht van internen

Mensen maken macht (Gesprek 8). De zelfstandigheid van Bergen is zo sterk of zo zwak als het ambtenarenapparaat, gemeentebestuur of gemeenteraad is. Als aan één van die drie pijlers wordt getornd, wordt de positie verslechterd (Gesprek 8). Gemiddeld genomen leiden hogere salarissen tot meer kwaliteit. Dat is het probleem van kleinere gemeenten op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Voor Bergen is het noodzakelijk om goede bestuurders te hebben die vanuit een intrinsieke motivatie werken (Gesprek 8, 10). Dat vergemakkelijkt het om de zelfstandigheid overeind te houden. Maar mocht het College en/of gemeenteraad falen in haar taken, wordt de fundering van zelfstandigheid verzwakt. Dat is in Bergen niet aan de orde. Voor de zelfstandigheid is het van belang om binding te houden met de inwoners (Gesprek 9). Creativiteit in beleid en in oplossingen leiden tot versterking van de voorkeur van inwoners voor zelfstandigheid (Gesprek 10). Daarnaast is er een bepaalde mate van invloed bij het verenigingsleven en georganiseerde groepen, zoals de LLTB en de Rabobank, te zien (Gesprek 9). Dat zijn sterke maatschappelijk blokken binnen het vraagstuk.

- Belangenafweging

Sinds de mislukte herindelingspoging wordt er niet actief gesproken over de zelfstandigheid (Gesprek 8, 9, 10). De zelfstandigheid is een voldongen feit. Het is in de politiek en samenleving geen enkel issue. Desondanks wordt aangegeven dat het een mogelijkheid is om periodiek intern over het thema te spreken (Gesprek 9). De voorwaarde is dat er geen vooropgestelde uitkomst moet zijn dat Bergen moet opschalen. Juist het gesprek hierover voeren of iedereen nog steeds bewust kiest voor zelfstandigheid. Af en toe bewust die vraag stellen en met elkaar bespreken of Bergen nog op de goede weg zit.

Institutionele benadering

- Politieke haalbaarheid

Met de huidige samenstelling van de gemeenteraad is er één partij voorstander van herindelen. Bij de andere partijen speelt dit niet. Daar overheerst het gevoel dat zelfstandigheid goed is voor Bergen (Gesprek 8, 9). Dat wordt ook bewezen. Bergen doet het op diverse vlakken hartstikke goed. Echter, er bestaan bestuurlijke redenen voor schaalvergroting, maar puur vanuit noodzaak zijn die er niet (Gesprek 8). Indertijd met de herindelingspoging was er onder de politieke partijen toch wel enige discussie, al was toen ook een ruime meerderheid tegen. Desondanks wordt bij de politieke steun een kanttekening gemaakt. Tijdens de mislukte herindeling zouden er raadsleden zijn geweest die voor zelfstandigheid gingen, omdat ze hun positie niet wilden opgeven. Niet vanuit een intrinsieke motivatie, maar vanuit eigenbelang (Gesprek 10). Daarentegen wordt het sterk overheersende beeld door de politiek beaamd dat er bij een fusie reële zorgen zijn over de beperkte invloed, verdwijnende voorzieningen en weerbarstige financiën van fusiepartner(s) (Gesprek 9, 10).

- Ambtelijke haalbaarheid

De reële verwachting is dat de ambtenaren in Bergen bewust kiezen voor een kleinere gemeente (Gesprek 8, 9). Ambtenaren worden met veel zaken geconfronteerd, wat het werk voor hen uitdagend maakt. Dat vraagt ook veel. Bergen is op dit moment prima in staat om nieuwelingen aan te trekken. Het lastige is vooral om ze te behouden (Gesprek 9). Dit vormt een risico voor de zelfstandigheid, aangezien een onderbezet ambtenarenapparaat kan leiden tot een verslechtering van de uitvoering van de taakverplichtingen. Daarnaast is het voor de zelfstandigheid van belang dat de politiek en ambtenarij goed met elkaar samenwerken. Deze wisselwerking is niet alleen van groter belang in een kleinere gemeente, maar ook vanzelfsprekender (Gesprek 8). In grotere gemeenten is de invloed van het management immers veel groter, terwijl in Bergen dat andersom is. Die wisselwerking functioneert goed.

- Regels

Bij alles wat Bergen doet, wordt uitgegaan van zelfstandigheid. In feite is de zelfstandigheid het uitgangspunt bij beleidsvoering (Gesprek 9). Op die manier wordt getracht om de gemeenschappelijke waarden in de samenleving te stimuleren (Gesprek 8). Doordat de schaal van Bergen te klein is om alles zelf te doen, worden ook diverse taken uitgevoerd in regionaal

verband. Opvallend is dat de gemeenten in Noord-Limburg die toentertijd wel zijn samengevoegd in dezelfde samenwerkingsverbanden zitten als Bergen. Dat zijn gemeenten van rond 40.000 inwoners. En met dergelijke inwoneraantallen zijn die gemeenten kennelijk ook niet in staat om alles zelf te doen (Gesprek 9, 10). Dat geeft een bepaalde mate van bevestiging de keuze voor zelfstandigheid. De samenwerkingen in de regio worden gezien als middel om zelfstandigheid te waarborgen. Wel wordt opgemerkt dat daardoor de creativiteit gemist wordt om eerst zelf naar een oplossing te zoeken, omdat veel taken in de gemeenschappelijke regelingen zijn weggezet (Gesprek 10).

6.3.3 Motivaties

Politieke motivatie

- Legitimiteit

Op dit punt is het lastig te veronderstellen of en in hoeverre de zelfstandigheid de legitimiteit van de gemeente versterkt (Gesprek 9, 10). Gevoelsmatig is er een link te leggen. In een groter geheel wordt waarschijnlijk de specifieke verbondenheid van de gemeenschap aangetast (Gesprek 8). Men zet zich in Bergen ook altijd een beetje af tegen de omgeving. Vanuit de historie is de Bergense gemeenschap meer gericht op het oude Duitse achterland. Met een hypothetische fusie met Gennep of Venlo wordt de gemeente een ver-van-mijn-bed-show. Het idee dat Bergen zonder de zelfstandigheid achtergesteld zal worden, overheerst sterk (Gesprek 8). Het is ook deels een cultuurhistorische ondergrond die leidt tot dergelijke sentimenten. Daarentegen is op dit moment ook te zien dat burgers relatief eenvoudig afstand nemen van de politiek (Gesprek 9, 10). Een opkomstpercentage van 49% bij afgelopen gemeenteraadsverkiezingen terwijl tien jaar geleden iedereen de barricade opging om te pleiten voor zelfstandigheid, bemoeilijkt het om te stellen dat iedereen volledig tevreden is met de zelfstandigheid (Gesprek 9). Als mogelijke oorzaak hiervan wordt een krampachtige houding van de gemeente aangewezen, hetgeen zich uit in partijpolitiek in de Raad (Gesprek 10). Dit maakt het tweeledig om de legitimiteit van de zelfstandigheid te beoordelen.

- Responsiviteit

De zelfstandigheid vormt voor het behalen van doelstellingen een belangrijke fundering. Juist omdat het behalen van doelen in de haarvaten van de samenleving gedaan wordt (Gesprek 8). Het is niet zozeer dat Bergen door de zelfstandigheid beter in staat is om taken uit te voeren, maar het wordt meer vanuit een besef gedaan dat het voor de gemeenschap is. Er wordt immers een ander uitgangspunt gehanteerd; niet het uitvoeren van Rijksopgaven, maar het creëren van een prettige omgeving voor de gemeenschap (Gesprek 8, 10). Een typerend voorbeeld is de implementatie van de Wmo. Oorspronkelijk was de aanname van de provincie dat een zelfstandig Bergen het niet zou kunnen behapstukken. Uiteindelijk was Bergen de eerste gemeente in Limburg die de implementatie voltooid had (Gesprek 9). Hier hebben zelfstandigheid en schaal zeker aan bijgedragen. Ondanks dat kleinere gemeenten minder financiële armslag hebben, kenmerken die zich door de grote gemeenschapszin. Zodra de nood hoog is, weet men elkaar te vinden (Gesprek 10). Dat is een voordeel van kleinschaligheid en zelfstandigheid.

Economische motivatie

- Efficiëntie & effectiviteit

Per saldo ontvangt Bergen evenveel gelden per inwoner als grotere gemeenten, maar voor de zelfstandigheid van Bergen is de noodzaak voor goede financiën groter (Gesprek 8, 10). Dit komt in drie oorzaken tot uiting. Ten eerste wordt Bergen impliciet gedwongen om efficiënter te werken. De mate waarin dat slaagt, is afhankelijk van de gemeenschap (Gesprek 8). Doordat de gemeenschapszin groot is, zijn er veel vrijwilligers actief. Dan is het de vraag in hoeverre die gemeenschapszin, in tijde van individualisering, gewaarborgd kan worden. Doordat de zelfstandigheid bijdraagt aan de gemeenschapszin werkt dat de gaande individualisering tegen (Gesprek 10). Ten tweede kennen het gemeentebestuur en de ambtenaren door de kleine schaal de meeste hulpbehoevenden (Gesprek 9). Dat wordt gezien als kracht van de zelfstandigheid. Zaken kunnen daardoor kleinschalig en dicht bij de gemeenschap georganiseerd worden. Hierdoor worden doelen sneller en prettiger bereikt. Tenslotte is verstandig omgaan met de beperkte financiële middelen essentieel. Daarvoor is een goede wisselwerking tussen het bestuur en ambtenarij benodigd. Als een gemeente financiële problemen heeft, ligt dat altijd aan bestuurlijke en ambtelijke onkunde (Gesprek 8). Door de kleinere schaal kennen de bestuurders en ambtenaren elkaar, waardoor de wisselwerking in een zelfstandig Bergen beter functioneert dan in grotere gemeenten (Gesprek 8, 9). Al wordt bij dit punt de kanttekening gemaakt of Bergen niet te klein is om op ambtelijk vlak het brede scala aan taken efficiënt en effectief uit te kunnen voeren, aangezien ambtelijk snel tegen beperkingen wordt aangelopen (Gesprek 10). Desondanks overheerst het beeld dat de zelfstandigheid van Bergen ertoe leidt dat efficiënter en effectiever omgegaan kan worden met de beschikbare middelen (Gesprek 8, 9, 10).

Wetenschappelijke motivatie

- Specifieke kennis

De zelfstandigheid zorgt ervoor dat het eenvoudiger is om een beeld te vormen van wat er speelt in de gemeenschap (Gesprek 8, 9). Door de zelfstandigheid zijn er immers korte lijnen met burgers, verenigingen en andere vertegenwoordigende organen. Die lijnen zijn dermate kort dat vanuit de ambtelijke organisatie veelvuldig contact gelegd wordt met verenigingen om die te ondersteunen daar waar het nodig is. Zonder de zelfstandigheid zal dat in Bergen niet meer op die manier vormgegeven kunnen worden (Gesprek 9). Grotere gemeenten decentraliseren steeds meer taken naar ambtelijk niveau, terwijl op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt worden. Dat verslechtert de kwaliteit van beleid en het proces (Gesprek 8). Door de zelfstandigheid zijn bestuurders in Bergen in staat om bij de inwoners langs te gaan en om met hen in gesprek te gaan (Gesprek 8). De informatie uit deze gesprekken kunnen nadien gebruikt worden om de beleidsvoering te verbeteren. Bergen is daardoor beter in staat om te peilen wat er leeft onder inwoners (Gesprek 8). Des te kleiner de gemeente, des te makkelijker het wordt om met de eigen inwoners in contact te komen (Gesprek 10).

- Evidence based

De kwaliteit van maatwerk staat los van schaalgrootte en zelfstandigheid. Het heeft te maken met de kwaliteit van het ambtenarenapparaat (Gesprek 8). Maatwerk is op vele niveaus te vinden, maar een grotere gemeente met een groter en meer gekwalificeerd apparaat kan net zoveel maatwerk leveren als Bergen. Maar die grote gemeente komt niet in de haarvaten van de samenleving (Gesprek 8). Grotere gemeenten zijn daardoor vaak te laat. De zelfstandigheid leidt ertoe dat Bergen sneller maatwerk kan bieden, niet direct beter (Gesprek 8, 9). Zo is Bergen bijvoorbeeld al vier jaar bezig met de transitie in de landbouw, terwijl de Rijksoverheid nu pas met middelen komt (Gesprek 8). Door de kleinschalige omvang is Bergen in staat om diverse taken beter uit te voeren dan grote gemeenten, omdat de benodigde voorzieningen dicht bij de inwoners gebracht kunnen worden (Gesprek 9). Desondanks is Bergen door de zelfstandigheid genoodzaakt om in diverse samenwerkingsverbanden deel te nemen. Dit bemoeilijkt het om zaken zelf in te vullen, terwijl het juist mogelijk is om lokaal veel op te lossen ongeacht de beleids- en schaalgrootte (Gesprek 10).

6.3.4 Deelconclusie zelfstandig Bergen

In Bergen wordt aangegeven dat, onder de voorwaarden van een capabel bestuur en goed ambtenarenapparaat, door de zelfstandigheid echt het verschil voor inwoners gemaakt kan worden (Gesprek 8). In Bergen wordt gestreefd naar een lokale overheid dicht bij de inwoners. Hierbij zijn de korte lijnen van groot belang. Met dat samenspel wordt getracht om het grote doel van leefbaarheid op de lange termijn te waarborgen (Gesprek 8, 9, 10). Het onskent-ons en de lokale gemeenschapszin geeft het idee dat in Bergen met elkaar nog veel voor elkaar wordt gekregen, zeker met de huidige individualisering van de samenleving. Zonder de zelfstandigheid zou dit in verhouding veel minder worden (Gesprek 8, 9, 10).

De grootste beperking van de zelfstandigheid wordt gevonden in de ambtelijke organisatie. In principe zijn niet alle noodzakelijke specialismen aanwezig, waardoor snel tegen ambtelijke plafonds wordt aangelopen (Gesprek 9). Het noodzakelijke gevolg daarvan is dat er meer samenwerking in de regio gezocht moet worden of er moet kennis ingehuurd worden. Daarnaast wordt er aangegeven dat met de zelfstandigheid gestreefd wordt om zoveel mogelijk faciliteiten in de relatief kleine dorpen te behouden, maar dat die zelfstandigheid dusver onvoldoende ertoe heeft geleid tot het daadwerkelijk behouden van diverse faciliteiten en voorzieningen (Gesprek 10). Benoemd wordt dat juist die faciliteiten en voorzieningen belangrijke bestaansrechten zijn om de gemeente vorm te geven (Gesprek 10).

<u>Casus Bergen</u>		<u>Gevonden elementen</u>
Benaderingswijze	<i>Rationeel</i>	• Geografische ligging • Cultuurhistorische achtergrond • Versterken leefbaarheid • Stimuleren gemeenschapszin
	<i>Cultureel</i>	• Ontbreken binding met omliggende steden/gemeenten • Aan taakverplichtingen kunnen voldoen • Groot maatschappelijk draagvlak voor zelfstandigheid • Gunstig belastingklimaat • Regie houden over projecten
	<i>Politiek</i>	• Capabel en intrinsiek gemotiveerd bestuur noodzakelijk • Behouden specifieke verbondenheid gemeente en inwoners
	<i>Institutioneel</i>	• Ontbreken noodzaak voor herindeling • Politieke steun voor zelfstandigheid
Rationaliteit	<i>Politiek</i>	• Risico op achtergesteld worden in een groter geheel • Meer focus op creëren fijne woonomgeving
	<i>Economisch</i>	• Beleid kan dicht bij gemeenschap uitgevoerd worden • Meer mogelijkheden voor kleinschaligheid
	<i>Wetenschap</i>	• Signalen gemeenschap eerder zichtbaar • Praktijkkennis wordt beter geïmplementeerd in beleid • Korte lijnen tussen inwoners en gemeente • Sneller maatwerk kunnen bieden

Tabel 13: gevonden elementen Bergen

6.4 Gemeente Boekel

Boekel werd in 1814 een zelfstandige gemeente. Hiervoor vormde het een bestuurlijke eenheid met Uden en Zeeland. Boekel is een gemeente aan de oostelijke kant van het Peelgebied van de provincie Noord-Brabant. Naast de hoofdplaats Boekel liggen in de gemeente ook de kernen Venhorst en Huize Padua. De gemeente heeft ruim 11.000 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b). Boekel is onderdeel van de stedelijke regio Uden-Veghel. Deze stedelijke regio is een nawerking van de gemeentelijke herindelingen uit de jaren '90 van de vorige eeuw. In 2004 baarde Boekel opzien door als eerste gemeente geen welstandscommissie te hanteren.



6.4.1 Discours zelfstandigheid

De eerste voortekenen van een mogelijke fusie werden gemaakt door de commissie Schampers, die in 1989 een herindelingsplan voor het noordoosten van Noord-Brabant presenteerde. Daarin stond dat Boekel moest fuseren met de toenmalige gemeente Erp (van Ras, 2012). In het fusieproces bakkeleiden Boekel en Erp vooral over de plaats van het nieuwe gemeentehuis. Begin 1992 stopte Boekel de gesprekken. Toch handhaafde de provincie het voorstel tot samenvoeging van Boekel en Erp. Uiteindelijk was het de Tweede

Kamer die de fusie verwierp. Erp werd bij de gemeente Veghel gevoegd en Boekel bleef zelfstandig. Desondanks ontstonden vrijwel direct na het afketsen van de fusie met Erp nieuwe plannen. In 1995 werden door de Gedeputeerde Staten opnieuw een poging gewaagd om Boekel te fuseren, waarvan dit keer met Gemert (Eindhovens Dagblad, 1995). Ook dit mislukte omdat de provincie het toch beter achtte om Boekel samen met Uden en Veghel te laten fuseren. Hiertoe werd in 1995 het startsein werd gegeven. De gemeenteraad had als reactie hierop een motie naar de Eerste Kamer gestuurd om te benadrukken Boekel zelfstandig wil blijven en dat het besluit tot een zogenaamde vrijwillige samenvoeging met Uden en Veghel slechts genomen is met de rug tegen de muur (Brabants Dagblad, 1997). Ook onder de Boekelse gemeenschap ontstond grote onvrede over de herindelingsplannen van de provincie. Zo waren er ruim 7.000 handtekeningen, onder de toentertijd 10.000 inwoners, ingezameld om Boekel zelfstandig te houden (Vos, 1997). Vervolgens zijn de Eerste en Tweede Kamer wederom tot de conclusie gekomen dat Boekel zelfstandig mocht blijven.

In 2015 kwam opnieuw ter sprake of een zelfstandig Boekel nog houdbaar was. In tegenstelling tot voorgaande fusiepogingen kwamen dit keer de intenties vanuit de gemeente zelf. Zo was Boekel voor de inwoners een van de duurste gemeenten in de regio geworden, terwijl het vijf jaar daarvoor nog de goedkoopste was. Mede daardoor kwamen meerdere politieke partijen in de gemeenteraad tot de conclusie dat Boekel als zelfstandige gemeente zwaar onder druk zou komen te staan (Backx, 2015). Dat de financiële positie van Boekel nijpend was, was al enige tijd bekend. Zo besloot Boekel al in 2010 de eerstvolgende jaren 1,5 miljoen euro per jaar te bezuinigen. In 2015 kwam daar nog een extra bezuiniging per jaar van 1 miljoen euro bovenop (Backx, 2015).

De laatste jaren presteert Boekel financieel beter. Daardoor lijkt ook de keuze voor zelfstandigheid aan populariteit verder te winnen. Zo is volgens een peiling onder de inwoners met het vaststellen van een kader voor de nieuwe burgemeester een belangrijk uitgangspunt dat de nieuwe burgemeester moet vechten voor Boekel om zelfstandig kunnen blijven (Backx, 2020). “De gemeente Boekel blijft zelfstandig als de inwoners dat zelf ook willen”, aldus voormalig burgemeester Pierre Bos. Ook in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 was voor de vier deelnemende politieke partijen één punt hetzelfde: een zelfstandig Boekel, waar het goed toeven is (Backx, 2022). Ook in het Collegeprogramma wordt benoemd dat een fusie, bestuurlijk dan wel ambtelijk, geen toegevoegde waarde heeft.

6.4.2 Benaderingen

Rationele benadering

- Samenhang

De zelfstandigheid komt nadrukkelijk terug in de strategische visie (Gesprek 11, 12, 13). Daarin staat dat Boekel de ambitie heeft zelfstandig te zijn. Deze is gestoeld op drie pijlers: wonen, leven en werken. Hiermee wordt de zelfstandigheid overeind gehouden. Eens in de vijf jaar wordt samen met inwoners de visie geëvalueerd en resulteert dat in een nieuwe visie. In Boekel wordt het belangrijk geacht dat men weet wat de spreekwoordelijke stip op de

horizon is. Wat willen wij zijn? Wie zijn wij? Hoe gaan we dat bereiken? In de visie zit een bepaalde constante; de zelfstandigheid (Gesprek 11). Boekel ontwikkelt zich, maar niet in zijn aard. Deze visie vormt de basis voor het handelen. Zelfstandigheid heeft daarin de hoogste prioriteit (Gesprek 11).

- Waardemaximalisatie

De zelfstandigheid is belangrijk voor het behouden en versterken van gedeelde waarden in de Boekelse gemeenschap. Zo is de betrokkenheid vanuit de gemeenschap erop gericht om zelfstandig de broek op te houden. Het is een stevige wens om als Boekel zijnde niet een onderdeel te zijn van een groter geheel (Gesprek 11, 13). Er is een echt hechte gemeenschap en dat vormt een drager voor evenementen, sportclubs en het uitgebreide verenigingsleven. Dit wordt ruimschoots door de gemeente ondersteunt. De kracht zit vooral in de cohesie die ontstaat, waardoor er een betrokkenheid is in wel en wee, terwijl in grotere gemeenten de individualisering groter is en daardoor de betrokkenheid lager (Gesprek 13). Ook draagt zelfstandigheid actief bij aan bewustwording (Gesprek 11). Dit is een wisselwerking. Zodra er een ambitie bestaat om bepaalde doelen te bereiken, wat uiteindelijk ook lukt, geeft dat zelfvertrouwen. Het leidt tot een positief zelfbeeld. En als dat positieve zelfbeeld wordt gekoppeld aan die zelfbewustheid is dat in feite een bevestiging van het handelen. Dan wordt een opwaartse positieve versterking verkregen van de grondhouding, ambities en doelen. Het is de eigengereidheid in het handelen dat leidt tot bewustwording, waardoor de zelfstandigheid gewaarborgd wordt (Gesprek 11). Het is van belang dat kleinere kernen een bepaald niveau van leefbaarheid hebben (Gesprek 12, 13). Hiervoor zijn de groeipotentie en het voorzieningenniveau belangrijke pijlers. Bij een herindeling wordt Boekel slechts een wijk in een grote gemeente. Het probleem is dat een kleine kern wordt achtergesteld in het grote geheel (Gesprek 13). Grotere steden krijgen immers in verhouding meer groeipotentie aangewezen. De zelfstandigheid kan daarom gezien worden een hulpmiddel om het groeipotentieel te behouden en om alle voorzieningen, die redelijkerwijs bij een gemeenschap als Boekel horen, op peil te houden en om daar financieel in te voorzien (Gesprek 11, 12).

Culturele benadering

- Gemeenschappelijke beeldvorming

Er is in grote mate overeenkomst binnen de politiek over de redenen voor zelfstandigheid. Doordat de inwoner leidend is, zijn alle politieke partijen het eens over de zelfstandigheid (Gesprek 11). Over het algemeen wordt door iedereen dezelfde associatie gelegd tussen zelfstandigheid en leefbaarheid (Gesprek 12). De eigengereidheid is hierin het sleutelwoord. Het creëren van kansen en mogelijkheden, en het wegnemen van beperkingen en beletsels (Gesprek 11, 13). Aansluitend hebben de politieke partijen het gezamenlijke beeld dat zelfstandigheid de beste keuze is om die leefbaarheid op peil te houden en in het behouden van jongeren. Desondanks wordt de kanttekening gemaakt over de beperkte bestuurlijke kracht. Kleinere gemeenten kunnen weinig nog echt zelfstandig uitvoeren (Gesprek 13). Het zijn vooral enkele thema's, zoals Ruimtelijke Ordening, waarin een kleinere gemeente eigenhandig te werk kan gaan.

- Communicatie

Expliciet wordt door de gemeente niet over de zelfstandigheid gecommuniceerd (Gesprek 11, 12, 13). Van belang is dat de gemeente communiceert wat de doelstellingen zijn. Niet expliciet de zelfstandigheid, maar hoe de gemeente aan Boekel werkt om de visie te bereiken waarbij de zelfstandigheid een belangrijk hulpmiddel is (Gesprek 11). Voor het vaststellen van die visie wordt uitgebreid tussen gemeente en inwoners gesproken, geëvalueerd en geanalyseerd. Ook wordt er gesproken met de gemeenschap over de keuze voor een nieuwe burgemeester. In feite zijn de burgemeester en de politieke partijen de voornaamste kanalen waarmee de zelfstandigheid indirect wordt gepropageerd (Gesprek 12). De zelfstandigheid leidt ertoe dat de communicatie tussen de gemeente en gemeenschap wordt getypeerd als laagdrempelig (Gesprek 12). Het is relatief eenvoudig om een afspraak met het gemeentebestuur te maken. Door het onderlinge contact kunnen bepaalde zaken in Boekel wel en in grotere gemeenten niet. Daar wordt meer rechtlijnig gedacht en gehandeld (Gesprek 13). In de kaders, veelal opgelegd door het Rijk en de provincie, wordt er gezocht naar ruimte voor creativiteit. Deze creativiteit zit veelal in het overleg met de omgeving. De zelfstandigheid draagt hieraan bij. Dat wordt door iedereen gekoesterd. Het is belangrijk om de inwoner ervan te doordringen dat de zelfstandigheid belangrijk is. Dat die weet wat ze nu heeft, terwijl zoiets in een grotere gemeente waarschijnlijk onmogelijk is (Gesprek 13).

- Draagvlak

In de gemeenschap is ontzettend veel draagvlak voor zelfstandigheid (Gesprek 11, 12). Velen dragen de zelfstandigheid een warm hart toe en vinden het fantastisch dat Boekel zelfstandig is. Men geniet van die zelfstandigheid. Het is onderdeel van hun levensgeluk (Gesprek 12). Ook op basis van statistieken kan gesteld worden dat inwoners tevreden zijn met de diensten en faciliteiten die Boekel biedt. Zo is 75% van de woningen in eigen bezit. Dat geeft aan dat het prettig wonen is in een zelfstandig Boekel (Gesprek 13). Echter, ook wordt aan de kaak gesteld dat zelfstandigheid op lange termijn mogelijk wel niet vol te houden is doordat de Rijksoverheid met de verdeling van het Gemeentefonds ervoor zorgt dat het bedrag ontoereikend is om problematieken in de toekomst aan te pakken. Zo heeft Boekel jarenlang aan de top gezeten van de gemeentelijke lasten (Gesprek 13). Immers moet ergens het geld vandaan komen om zelfstandigheid te waarborgen. De eigen portemonnee is voor veel inwoners een belangrijke maatstaf. Ook de betrokkenheid bij de politiek is vrij laag, wat het lastig maakt om op dit moment en onder de huidige omstandigheden de hoeveelheid draagvlak voor een zelfstandig Boekel exact vast te stellen (Gesprek 13). Er is duidelijk een lading te zien tussen inwonersgroepen, maar het overgrote deel is positief (Gesprek 12).

Politieke benadering

- Macht van externen

Zwart-wit gezien wordt de zelfstandigheid beïnvloed door de Rijksoverheid, provincie en partnergemeenten in gemeenschappelijke regelingen. Ten eerste de Rijksoverheid (Gesprek 11, 12, 13). De Rijksoverheid heeft invloed met haar algehele beleid, waaronder met de verdeling van gelden uit het Gemeentefonds. Ook plannen die vanuit de Rijksoverheid

komen, zoals 100.000+ gemeenten, hebben invloed op de zelfstandigheid. Ten tweede de provincie (Gesprek 12, 13). De provincie heeft invloed met de verstrekking van bouwvolumes om daarmee de zelfredzaamheid en leefbaarheid van kleinere kernen te kunnen waarborgen. Als de gemeente van de provincie geen woning meer mag bouwen is die ten dode opgeschreven (Gesprek 13). Tenslotte partnergemeenten (Gesprek 11). Partnergemeenten in gemeenschappelijke regelingen hebben indirect invloed, omdat Boekel daarin slechts een onderdeel is van het grotere geheel. Het is van belang om als partner je bijdrage te leveren. Boekel moet vanuit de gemeenschap bijdragen. Desondanks wordt er aangegeven dat er op dit moment en onder de huidige omstandigheden geen enkele actor buiten de gemeentegrenzen is aan te wijzen die enige invloed heeft op de zelfstandigheid van Boekel (Gesprek 11).

- Macht van internen

Er zijn twee voorname interne machtsfactoren, namelijk politieke partijen en diverse groeperingen binnen de gemeenschap. Ten eerste de politieke partijen (Gesprek 11, 12). Het is de gemeenteraad die namens de bevolking bepaalt wie Boekel is, wat Boekel wil en hoe daar invulling aan gegeven wordt. Zodra het Boekelse bestuur weet wat het wil, waarbij de zelfstandigheid als hulpmiddel wordt gebruikt om zaken bereiken, dan is er niemand die nog invloed heeft op die zelfstandigheid (Gesprek 11). Ten tweede diverse groeperingen (Gesprek 12, 13). Er zijn meerdere groeperingen met bepaalde invloed in het vraagstuk, zoals de ondernemersvereniging, sportverenigingen en agrariërs. Sportverenigingen hebben geen belang bij opschaling. Die willen een gemeente dichtbij. Vanuit sectorale verenigingen, zoals de ZLTO, wordt met momenten de vraag gesteld over de toekomst van Boekel. Alleen daar zit geen kracht achter om op te schalen (Gesprek 12, 13). Daarentegen geeft de ondernemersvereniging aan dat Boekel dit op langere termijn niet kan volhouden, waardoor beter nu al begonnen kan worden met opschaling. Allesomvattend valt het met machtsinvloeden binnen de gemeente mee onder de huidige omstandigheden (Gesprek 12). Om zelf invloed te behouden heeft Boekel in de afgelopen jaren veelvuldig grond verworven voor woningbouw (Gesprek 13). Daardoor worden enerzijds de nodige financiële middelen gegenereerd en anderzijds zorgt dit ervoor dat de gemeente nog de nodige invloed kan uitoefenen op het gebied van Ruimtelijke Ordening.

- Belangenafweging

De afweging tussen een herindeling en zelfstandigheid wordt niet gemaakt (Gesprek 11, 12, 13) Het heeft geen meerwaarde, omdat het beter is alleen zaken te evalueren waar de gemeente zich mee bezighoudt (Gesprek 11). Zo is er in het coalitieakkoord niks opgenomen om tegen de zelfstandigheid in te gaan. Er is ook weinig aanleiding toe, aangezien de financiën goed zijn, de politiek redelijk eensgezind is en de organisatie staat. Ook heeft Boekel referentiemateriaal met de naastgelegen fusiegemeente Meierijstad (Gesprek 12). Bijvoorbeeld in de kernen Erp, Boerdonk en Keldonk doen zich nauwelijks woningtoevoegingen voor en intussen, zeker in de huidige woningmarkt, wil een gemeente simpelweg nieuwe woningen toevoegen. Dat lukt zeker in de eerste jaren een fusiegemeente niet (Gesprek 12).

- Politieke haalbaarheid

De politieke steun voor zelfstandigheid is gestoeld op steun vanuit de gemeenschap. Zolang de inwoner niet van mening verandert, zal de politiek zich inzetten voor zelfstandigheid (Gesprek 11, 13). Tussen politieke partijen is soms discussie over hoe ver gegaan moet worden voor zelfstandigheid. Hoe hoog mag de prijs zijn? Wanneer wordt dit punt bereikt? Zelfstandigheid is in dezen afhankelijk van meerdere factoren, zoals politieke stabiliteit, financiële gezondheid en het hebben van een organisatie die uitvoering kan geven om aan de norm voor leefbaarheid te voldoen (Gesprek 11).

- Ambtelijke haalbaarheid

Op ambtelijk vlak zijn er de afgelopen jaren belangrijke keuzes gemaakt omwille van de zelfstandigheid. Boekel is een regiegemeente geworden, waardoor weinig expertise in huis is en relatief veel wordt gesteund op externe expertise. De beleidsambtenaren worden daarmee beleidsregisseurs (Gesprek 12). Er is tevredenheid over de ambtelijke organisatie, maar er wordt aangegeven dat het lastig is vast te stellen in hoeverre de ambtenaren de zelfstandigheid hoog achten (Gesprek 13). De ambtenaren weten dat de zelfstandigheid hoog in het vaandel staat, maar de tevredenheid wordt niet feitelijk gepeild onder de ambtenaren (Gesprek 11). Er wordt immers niet of nauwelijks over de zelfstandigheid gesproken.

- Regels

Doordat zelfstandigheid het uitgangspunt is van de strategische visie komt het op diverse vlakken terug in de beleidsontwikkeling en -uitvoering (Gesprek 11, 12, 13). Met name op het gebied van Ruimtelijke Ordening (Gesprek 13). Zo is Boekel in de afgelopen 10 jaar van minder dan 10.000 inwoners gegaan naar ruim 11.000 inwoners. Deze groei is deels te danken aan het gevoerde beleid (Gesprek 13). Zo is de Welstand afgeschaft, waardoor het 'eigen bouwen' mogelijk is en er geen bouwnormen worden voorgeschreven (Gesprek 13). Ook zet de gemeente in op diverse ontwikkelingen om op die manier de leefbaarheid te behouden. Zo wordt er gebouwd aan een nieuwe woonwijk, wordt er een nieuw industrieterrein ontwikkeld, wordt er gewerkt aan een nieuwe randweg en worden plannen gemaakt om het centrum nieuw leven in te blazen. Dergelijke projecten zouden zonder de zelfstandigheid moeilijker, of misschien zelfs niet, van de grond gekomen zijn (Gesprek 13).

6.4.3 Motivaties

Politieke motivatie

- Legitimiteit

De gemeente is meer dan gemiddeld onderdeel van de gemeenschap (Gesprek 11, 12, 13). Boekel maakt in grotere mate deel uit van het leven van inwoners dan bij andere, omliggende gemeenten. Dit is grotendeels te danken aan de kortere lijnen (Gesprek 11). Het is een stevig gegeven die de Boekelse gemeenschap kenmerkt: 'wij zijn zelfstandig en wij blijven

zelfstandig' (Gesprek 11). Zo draagt de zelfstandigheid bij aan het gemeenschapsgevoel (Gesprek 13). Dit zorgt ervoor dat een gemeenschap leeft. Dit is in grotere gemeenten veel minder. Deze wisselwerking tussen gemeente en inwoners heeft ook het zelfbewustzijn van inwoners vergroot. Op momenten waar de gemeenschap zelf taken kan uitvoeren is het uitgangspunt dat die wisselwerking ertoe leidt dat meer door de inwoner gebeurt. Dat is een uiting van het zelfbewust zijn en het zelfstandig zijn, maar ook van het dragen van verantwoordelijkheid (Gesprek 11). In Boekel zijn diverse maatschappelijke stichtingen actief die een bescheiden financiële vergoeding ontvangen om hun taak te vervullen. Het winstpunt is dat eigen verantwoordelijkheid leidt tot zelfredzaamheid (Gesprek 13). Hierdoor laat de gemeenschap zien dat de lokale overheid gekoesterd wordt, waardoor een grote bijdrage geleverd wordt aan zelfstandigheid (Gesprek 11).

- Responsiviteit

Zelfstandigheid is zelf geen doel. Het doel is om de gemeenschap Boekel verder te brengen op diverse maatschappelijke vlakken, waarbij de zelfstandigheid daarvoor een hulpmiddel is (Gesprek 11). Daarnaast hebben kleinere gemeenten minder last van diverse thema's, omdat die vanwege de kleinere schaal nauwelijks van toepassing zijn (Gesprek 13). En de van bovenaf opgedragen doelen sluiten veelal ook aan op de schaalgrootte. Een punt dat invloed heeft op het behalen van doelstellingen is de bestuurskwaliteit (Gesprek 12). Zowel in grote als kleine gemeenten moet sprake zijn van goed bestuur, alleen kleinere gemeenten lopen meer risico op een beperkte bestuurskwaliteit (Gesprek 12). Desondanks kan Boekel zich op bestuurlijk gebied positief onderscheiden ten opzichte van grotere gemeenten doordat het dichter bij inwoners staat.

Economische motivatie

- Efficiëntie & effectiviteit

Het is op bepaalde vlakken door de zelfstandigheid mogelijk om doelen te behalen met de inzet van zo min mogelijk middelen. Ten eerste is in Boekel het verenigingsleven in staat om veel uitvoering met eigen mensen te doen (Gesprek 11). Ook in het Sociaal Domein worden al jaren veel taken uitgevoerd door vrijwilligers. De zelfstandigheid draagt hieraan bij door op kleinere schaal te enthousiasmeren, elkaar te informeren en het onderhouden van goed contact. Door de grote betrokkenheid van vrijwilligers is die financiële kostenpost relatief bescheiden (Gesprek 11). Ten tweede is met een steeds groter wordend gemeentelijk takenpakket een goede samenhang der dingen belangrijk (Gesprek 12). Met een kleiner College is er meer ruimte om goed naar elkaar te luisteren en met elkaar te spreken. Ook in de gemeenteraad, er zijn immers minder politieke partijen. Door de zelfstandigheid kan in Boekel op bestuurlijk niveau efficiënter gewerkt worden (Gesprek 12, 13). Ten derde kunnen kortere lijnen, directe verbindingen, snellere besluitvorming, een gering aantal politieke partijen en hechte gemeenschapsvorming ervoor zorgen dat kleinere thema's efficiënter en effectiever opgepakt worden (Gesprek 13). Tenslotte kan door lokale kleuring van beleid uit gemeenschappelijke regelingen efficiëntie behaald worden (Gesprek 13). Zo zijn er dorpsteams ontwikkeld die een mengeling zijn van alle facetten van het Sociaal Domein. Dat

heeft een positieve invloed op de gemeenschap, omdat men daar geholpen wordt voor alle zorgvragen. Dit maakt het ook efficiënter. De aanspreekbaarheid en bereikbaarheid, en de onderlinge verbinding die daar gezocht wordt, zijn positieve effecten van de kleinere schaal (Gesprek 13). Daarentegen kunnen grotere gemeente veelal efficiënter inkopen. Door de zelfstandigheid heeft Boekel immers minder financiële armslag om zaken voor elkaar te krijgen (Gesprek 12).

Wetenschappelijke motivatie

- Specifieke kennis

Het is voor beleidsvorming belangrijk om te weten wat onder inwoners leeft. Dat moet een goede wisselwerking betreffen (Gesprek 11, 13). Door de zelfstandigheid kunnen inwoners relatief eenvoudig met bestuurders spreken, waardoor een beter beeld gevormd kan worden van zaken die spelen binnen de gemeenschap. Doordat het bestuur vaker in contact komt met inwoners leidt dat tot meer informatie-uitwisseling (Gesprek 12). Hierdoor kan meer praktijkkennis verkregen worden en kan dat nadien geïmplementeerd worden in beleidsvorming en -uitvoering. Zo kan er actief gezocht worden naar creatieve mogelijkheden in de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld in het Sociaal Domein. Daarentegen heeft de zelfstandigheid en de daarmee gepaard gaande kleinschaligheid het nadeel dat de anonimiteit lager is dan in grotere gemeenten (Gesprek 13). Mogelijk wordt daardoor een soort schroom ontwikkeld om de stap naar bijvoorbeeld het dorpssteam te nemen. Dan wordt er hulp gehaald op een andere manier dan oorspronkelijk door de gemeente was bedoeld. Die werkelijke informatie wordt dan gemist, maar de kosten zijn wel zichtbaar (Gesprek 13). Een ander voordeel van zelfstandigheid is dat de twee à drie wethouders in Boekel integraal moeten werken met hetzelfde scala aan thema's als de zes à zeven wethouders in grotere gemeenten (Gesprek 11). Wethouders in grotere gemeenten moeten daardoor sectoraal denken. Organisatorisch is dit in grotere gemeenten begrijpelijk, maar niet direct beter. De verschillende beleidsterreinen wringen weleens met elkaar. Door de zelfstandigheid kan Boekel op dit punt meer voortvarend, bewuster en eerder in het proces de beleidsterreinen overzien om zo de kennis van de verschillende beleidsterreinen samen te brengen (Gesprek 11, 12).

- Evidence based

Het kunnen bieden van maatwerk is in principe niet afhankelijk van gemeentegrootte (Gesprek 12). De kwaliteit van beleid hangt immers af van ambtenaren, kritische massa in de gemeenteraad, standpuntvorming van de gemeenteraad, visie van de wethouder en de mate van samenhang tussen ambtenaren en politiek (Gesprek 12). Maatwerk betekent dat men het doel wat bereikt moet worden belangrijker vindt dan de regel om dat doel te bereiken (Gesprek 11). Beleid op maat kan net zo goed in Boekel als in grotere gemeenten van toepassing zijn. Beleid kan in kwaliteit verschillen, maar dat is in veel gevallen te wijten aan toevalligheden. Daarentegen heeft Boekel als gemeengoed genomen om te kijken naar het product dat de gemeente wil bieden en in hoeverre dat past bij de inwoner (Gesprek 11, 13). Dat moet in de juiste verhouding staan. Zodra dat lukt, is een kleinere gemeente als Boekel

beter in staat om beleid meer op de praktijk te baseren, waardoor het ook beter aansluit op de werkelijkheid. Dit vergemakkelijkt het bieden van maatwerk (Gesprek 13).

6.4.4 Deelconclusie zelfstandig Boekel

In Boekel wordt benadrukt dat de dienstverlening vanuit de lokale overheid via het bestuur en ambtelijke organisatie bij de inwoners terecht moet komen. Het wordt als plicht gezien daar goed invulling aan te geven (Gesprek 11). Daar draagt de zelfstandigheid substantieel aan bij. De korte lijnen richting het bestuur worden gezien als essentieel (Gesprek 12, 13). De manier waarop de gemeenschap met elkaar omgaat en hoe die zelfstandigheid gekoesterd wordt, is de bevestiging voor zelfstandigheid (Gesprek 11).

De beperkingen van kleinere gemeenten zijn voornamelijk de financiële risico's (Gesprek 12). In feite moeten kleinere gemeenten altijd scherp op de financiën zitten, omdat het complexer is geworden door alle gedecentraliseerde taken. Ook de afhankelijkheid van derden is problematisch (Gesprek 13). Voor alles wat vanuit een samenwerkingsverband opgelegd wordt, is de invloedssfeer gering. Dit geldt inmiddels voor veel beleidsterreinen, hetgeen ook van invloed is op de politiek. Voor de Boekelse politieke partijen is het van belang om op de hoogte te zijn van alle ontwikkelingen binnen de vele samenwerkingsverbanden (Gesprek 13). Dit vergt veel tijd en moeite voor de relatief kleine partijen. Dit vermindert de slagkracht van een zelfstandig Boekel aanzienlijk.

<u>Casus Boekel</u>		<u>Gevonden elementen</u>
Benaderingswijze	<i>Rationeel</i>	• Versterken betrokkenheid • Versterken leefbaarheid • Groeipotentieel behouden/versterken • Op peil houden voorzieningenniveau
	<i>Cultureel</i>	• Laagdrempelig contact tussen inwoners en gemeente • Groot maatschappelijk draagvlak voor zelfstandigheid
	<i>Politiek</i>	• Bijdrage leveren in samenwerkingsverbanden • Vergelijkingsmateriaal met Erp, Boerdonk en Keldonk
	<i>Institutioneel</i>	• Politieke eensgezindheid • Invloed behouden Ruimtelijke Ordening
Rationaliteit	<i>Politiek</i>	• Gemeente is onderdeel van gemeenschap • Korte lijnen tussen inwoners en gemeente • Voldoende bestuurskwaliteit noodzakelijk
	<i>Economisch</i>	• Meer ruimte om naar elkaar te luisteren • Snellere besluitvorming mogelijk • Bereikbaarheid en onderlinge verbinding sociale voorzieningen
	<i>Wetenschap</i>	• Bestuur komt meer in contact met inwoners • Signalen uit gemeenschap eerder zichtbaar • Integraliteit van beleidsterreinen • Beleid sluit beter aan op de praktijk

Tabel 14: gevonden elementen Boekel

6.5 Overzicht empirie

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven waarin, door het gebruik van kleurcoderingen, per case is weergegeven in hoeverre de factoren in de empirie invloed hebben (gehad) in het vraagstuk van zelfstandig willen zijn. Groen betekent ‘heeft veel invloed’, oranje betekent ‘heeft gedeeltelijk invloed’ en rood betekent ‘heeft geen of nauwelijks invloed’.

			Beesel	Gennep	Bergen	Boekel
Beleidsbenaderingstheorie						
Rationeel	Samenhang					
	Waardemaximalisatie					
Cultureel	Gemeenschappelijke beeldvorming					
	Communicatie					
	Draagvlak					
Politiek	Macht	Extern				
		Intern				
	Belangenafweging					
Institutioneel	Haalbaarheid	Politiek				
		Ambtelijk				
	Regels					
Vier-rationaliteitenmodel						
Politiek	Legitimiteit					
	Responsiviteit					
Economisch	Efficiëntie & effectiviteit					
Wetenschap	Specifieke kennis					
	Evidence Based					

Tabel 15: overzicht concepten empirie

6.6 Factoren ‘willen’

In de voorgaande paragraaf is door het gebruik van kleurcoderingen aangegeven in welke mate de beschreven indicatoren van toepassing zijn in de onderzochte cases. In deze paragraaf worden de factoren benoemd en beschreven die het zelfstandig ‘willen’ zijn in de cases specifiek kenmerken. De benoemde factoren moeten in minimaal drie van de vier cases volledig zijn voorgekomen, zodat met meer zekerheid die factoren aangewezen kunnen worden. De andere benaderingswijzen en rationaliteiten zijn in mindere mate van toepassing op het zelfstandig willen zijn. Doordat die overige factoren wel in meer of mindere mate in één of meerdere cases aanwezig zijn, kunnen deze niet zonder meer weggelaten worden. Desondanks zullen deze factoren geen verder onderdeel uitmaken van deze paragraaf. Allesomvattend zijn vijf factoren gevonden in de geselecteerde cases het ‘willen’ verklaren. Deze worden hiernavolgend beschreven.

De eerste factor is ‘**Waardemaximalisatie**’. Deze factor is in alle vier cases volledig teruggekomen. De factor betekent dat de cases zelfstandig willen zijn om bepaalde waarden binnen de gemeenschap te maximaliseren. Enkele genoemde waardes zijn het stimuleren van de betrokkenheid, het ondersteunen van de gemeenschappelijkheid, het op peil kunnen houden van het huidige voorzieningenniveau en het versterken van de leefbaarheid in de kernen. Bij deze factor wordt benoemd dat de zelfstandigheid voor het behouden en/of het maximaliseren van deze waarden van groot belang is, vanwege vergelijkingsmateriaal met omliggende kernen. Dit betreffen kernen die in het verleden een zelfstandige gemeenten waren, maar door herindeling tegenwoordig onderdeel zijn van een grotere gemeente. In die kernen is zichtbaar dat dergelijke waarden achtergesteld worden of nauwelijks nog van toepassing zijn.

De tweede factor is ‘**Draagvlak**’. Deze factor is in alle vier cases volledig teruggekomen. De factor betekent dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate ondersteuning en goedkeuring geniet onder de inwoners. Door het grote aanwezige maatschappelijk draagvlak willen de cases zelfstandig blijven. Bij deze factor wordt benoemd dat inwoners en bestuurders het prettig vinden om een kleine fysieke en gevoelsmatige afstand te hebben van elkaar. Dit vormt een belangrijke drager voor het maatschappelijk draagvlak voor de zelfstandigheid. Een andere drager voor het grote maatschappelijke draagvlak is dat de cases op dit moment prima kunnen voorzien in de taken. In grote lijnen zijn bestuurders en inwoners tevreden over het huidige reilen en zeilen binnen de gemeente. Daarbij wordt wel benoemd dat indien de gemeente niet meer in voldoende mate aan die taakverplichtingen kan voldoen het draagvlak voor zelfstandigheid, naar alle waarschijnlijkheid, in snel tempo zal afnemen.

De derde factor is ‘**Haalbaarheid**’. Deze factor is opgesplitst in een tweetal indicatoren, te weten politieke haalbaarheid en ambtelijke haalbaarheid. Beide indicatoren komen in drie van de vier cases volledig terug en in de andere case komt het gedeeltelijk terug. De factor haalbaarheid betekent dat de keuze voor zelfstandigheid in voldoende mate politieke en ambtelijke steun geniet. In de cases wordt benoemd dat de politieke steun is gestoeld op de

steun voor zelfstandigheid vanuit de gemeenschap. Zolang de gemeenschap wil dat de gemeente zelfstandig blijft, zullen de politieke partijen daar uitvoering aan geven. Daarnaast wordt de politieke haalbaarheid voor het zelfstandig willen zijn ook gevonden in het feit dat de cases aan hun taakverlichtingen kunnen voldoen en de financiën op orde hebben. De ambtelijke steun wordt voornamelijk gebaseerd op het feit dat de ambtenaren die werkzaam zijn binnen de cases indirect hun voorkeur uitspreken voor zelfstandigheid. De gemaakte veronderstelling is dat die ambtenaren niet werkzaam zouden zijn bij een kleinere gemeente als die tegen de zelfstandigheid van de betreffende cases zijn. Wel wordt benoemd dat het feitelijk peilen van tevredenheid onder ambtenaren voor zelfstandigheid niet wordt gedaan, waardoor niet met volledige zekerheid de ambtelijke haalbaarheid vastgesteld kan worden. Er wordt namelijk in de cases niet of nauwelijks over de zelfstandigheid gesproken. Daarom is in een van de vier cases ambtelijke haalbaarheid slechts gedeeltelijk van toepassing.

De vierde factor is '**Responsiviteit**'. Deze factor komt in drie van de vier cases volledig terug. Deze factor houdt in dat het behalen van beoogde doelstellingen bijdraagt aan de keuze voor het zelfstandig willen zijn. In de cases wordt benoemd dat er doelstellingen gekozen worden die aansluiten bij de zelfstandigheid. Oftewel er worden bewust geen grote, megalomane projecten als doelstelling gesteld. De doelstellingen moeten naar aard en schaal zijn. Belangrijke dragers voor het behalen van doelstellingen zijn daadkracht, gezonde financiën en het aangaan van samenwerkingen. De veronderstelling is dat het behalen van doelstellingen gedaan wordt in de haarvaten van de samenleving. Door de zelfstandigheid zitten kleinere gemeenten dichter op de gemeenschap, waardoor signalen en effecten sneller zichtbaar zijn. Daar kan door de gemeente direct op worden geacteerd. Dit draagt bij aan het behalen van doelen. De reden dat in een van de vier cases deze factor gedeeltelijk terugkomt, is omdat benoemd wordt dat het behalen van doelen ook voor een groot gedeelte afhankelijk is van de bestuurskwaliteit. Hierdoor wordt het belang van zelfstandigheid bij het behalen van doelen binnen die case kleiner geacht.

De vijfde factor is '**Specifieke kennis**'. Deze factor komt in alle vier cases volledig voor. Deze factor houdt in dat de keuze voor zelfstandigheid ertoe zal leiden dat lokale kennis beter gewaarborgd en ingezet kan worden in een correcte vorming en uitvoering van beleid. In de cases wordt benoemd dat de zelfstandigheid ervoor zorgt dat de gemeente benaderbaar is, waardoor de binding met inwoners groter wordt geacht. Dit zorgt voor korte lijnen tussen burgers en de gemeente, hetgeen uiteindelijk leidt tot meer informatie-uitwisseling. Signalen uit de gemeenschap zijn daardoor sneller zichtbaar. Er wordt een belangrijke voorwaarde aan deze factor gesteld, namelijk dat de gemeente actief moet investeren in een goede binding met haar inwoners. Een dergelijke binding met inwoners is immers niet vanzelfsprekend. Daarnaast wordt gesteld dat het door de zelfstandigheid mogelijk is om beleidsterreinen integraal aan elkaar te koppelen. Hierdoor kan informatie van het ene beleidsterrein relatief eenvoudig bij een ander beleidsterrein ingezet worden. Dit zorgt ervoor dat lokale praktijkkennis beter en breder geïmplementeerd kan worden in beleidsvorming en -uitvoering. Verondersteld wordt dat een dergelijke integraliteit van beleidsterreinen zonder zelfstandigheid niet of nauwelijks mogelijk is.

7 – Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: “*Welke factoren dragen bij aan het zelfstandig kunnen én willen zijn van kleinere gemeenten?*” Deze hoofdvraag is ten behoeve van de uitwerking in twee onderdelen gesplitst, te weten het zelfstandig ‘kunnen’ zijn en het zelfstandig ‘willen’ zijn.

7.1 Factoren ‘kunnen’ en ‘willen’

Voor het benoemen van factoren die het ‘kunnen’ verklaren, zijn randvoorwaarden vastgesteld waaraan gemeenten moeten voldoen om zelfstandig en toekomstbestendig te zijn. Deze zijn op basis van een literatuurstudie vastgesteld. De randvoorwaarden bestaan uit zeven factoren. In de eerste plaats moet er gezorgd worden voor ‘gezonde financiën’, ‘sterk ambtenarenapparaat’, en ‘lokale en regionale samenwerking’. Vervolgens moet gezorgd worden voor ‘inzichtelijke kwetsbaarheden’, ‘duidelijke visie en strategie voor aanpak van uitdagingen’, ‘intern samenspel/krachtig gemeentebestuur’ en ‘correcte uitvoering subjectieve en autonome taken’. De eerste drie factoren komen zijn noodzakelijk voor de zelfstandigheid alsook voor de toekomstbestendigheid. De laatste vier factoren zijn of noodzakelijk voor de zelfstandigheid of voor de toekomstbestendigheid.

Voor het vaststellen van factoren die het ‘willen’ verklaren zijn twee theorieën gebruikt, te weten de ‘Beleidsbenaderingstheorie’, zoals beschreven door Bovens, ’t Hart en Van Twist (2012) en Bekkers (2007) en het ‘Vier-rationaliteitenmodel’ van Ignace Snellen (1987). De indicatoren zijn middels semigestructureerde interviews gestaafd in vier cases, te weten de gemeenten Beesel, Gennep, Bergen (Lb.) en Boekel. De factoren die bijdragen aan het ‘willen’ worden gevonden in tabel 15. Daaruit blijkt dat de navolgende factoren een positieve invloed hebben op het zelfstandig willen zijn van kleinere gemeenten. Van de rationele benadering is de factor ‘*Waardemaximalisatie*’ in alle cases is teruggekomen. Vanuit de culturele benadering wordt in alle cases beaamd dat de factor ‘*Draagvlak*’ aanwezig moet zijn binnen de gemeenschap. Vanuit de institutionele benadering wordt benoemd dat de factor ‘*Haalbaarheid*’, bestaande uit zowel ‘*Politieke haalbaarheid*’ als ‘*Ambtelijke haalbaarheid*’, van toepassing is. Vanuit de politieke rationaliteit is de factor ‘*Responsiviteit*’ van belang. Tenslotte wordt vanuit de wetenschappelijke rationaliteit ‘*Specifieke kennis*’ aangemerkt als relevante factor. De overige benaderingswijzen en rationaliteiten zijn in mindere mate van toepassing, al zijn deze wel in één of meerdere cases dermate aanwezig dat deze niet zonder meer weggelaten kunnen worden.

7.2 Reflectie onderzoek

Het grootste knelpunt van het onderzoek was dat er geen concrete theorie voorhanden was om het ‘willen’ te verklaren. Uiteindelijk is er gekozen om met twee verschillende theorieën synchroon aan elkaar de empirie te onderzoeken. Doordat ook de bewust gekozen theorieën niet voorzien in kant-en-klare indicatoren zijn deze op basis van redevoering van de

onderzoeker aangewezen en geoperationaliseerd. De keuze voor deze indicatoren is daardoor voor enige interpretatie vatbaar en kan door andere onderzoekers anders worden beoordeeld. Doordat het onderwerp dusver weinig onderzocht is, is er ook geen andere mogelijkheid om relevantere theorieën aan te wenden. De keuze voor deze theorieën is daardoor grotendeels te verantwoorden.

Reflecterend op het empirische gedeelte van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de huidige werkwijze de juiste was. Het onderzoek werd door alle respondenten gevoed met relevante informatie en de gekozen semigestructureerde werkwijze was ondersteunend aan het doel van de gehouden gesprekken. Door respondenten werd ook aangegeven dat zij het prettig vonden om de ruimte te krijgen om de eigen visie en het eigen perspectief op het vraagstuk uiteen te zetten. Ook gaven de respondenten aan het fijn te vinden dat de zelfstandigheid van kleinere gemeenten op een wetenschappelijke manier onderzocht werd. De respondenten waren het grotendeels met elkaar eens dat er te veel naar schaalvergroting en herindeling wordt gekeken en te weinig naar het uitvoeren van gemeentelijke taken vanuit een perspectief van zelfstandigheid. Dit versterkte de keuze voor het onderzoeksonderwerp.

7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

De benaderingen en rationaliteiten van beleid zijn vele jaren geleden gevormd en sinds die tijd verbeterd en aangevuld. In dit onderzoek zijn vier cases en contexten onderzocht die allen een gedeelde waarde hebben, namelijk zelfstandigheid. In feite is het uitgangspunt voor alle cases – zelfstandigheid – hetzelfde, alleen de weg ernaartoe verschilt. Met deze vaststelling werd getracht om met het gebruik van benaderingen en rationaliteiten van beleid factoren bloot te leggen die zelfstandigheid (deels) verklaren. Echter is de conclusie dat niet één benadering of motivatie het proces volledig verklaard. Enerzijds komt dit doordat de theorieën niet voorzien in kant-en-klare indicatoren en anderzijds is dit onderzoek zowel geografisch als context gebonden, waardoor theoretische concepten niet zonder meer toegepast kunnen worden op andere cases. Een vervolgonderzoek kan mogelijk uitwijzen in hoeverre de benaderingswijzen en rationaliteiten van toepassing zijn op andere cases. Dit kunnen zowel andere kleinere gemeenten betreffen, maar ook gemeenten met een andere grootte of andere specifieke kenmerken. Dan kunnen de onderzoeksresultaten met meer zekerheid worden aangenomen en mogelijk meer worden gegeneraliseerd.

Een tweede aanbeveling voor een vervolgonderzoek is om met het huidige onderzoek meer de diepte in te gaan. Hiervoor kunnen dezelfde vier cases genomen worden, waarbij met meer mensen wordt gesproken. In het huidige onderzoek is alleen met raads- en Collegeleden gesproken. Mogelijk kan dit uitgebreid worden met ambtenaren, inwoners of andere (al genoemde) stakeholders. Met een dergelijk onderzoek wordt de matig beoordeelde externe validiteit verbeterd. Het is daarvoor noodzakelijk om met een veelvoud aan relevante personen te spreken over het onderwerp dan in dit onderzoek is gedaan. Daardoor zal de generaliseerbaarheid van het onderzoek met de inzet van een groter aantal respondenten uit verschillende achtergronden worden vergroot. Mogelijk kan hierdoor ook dieper op de materie worden ingegaan en kan het onderwerp vanuit andere perspectieven worden bekeken.

Literatuurlijst

Aardema, H., & Korsten, A. (2005). *De staat van de gemeente - Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*. https://vng.nl/files/vng/201706_de_staat_van_de_gemeente.pdf

Allecijfers.nl. (2022, 16 maart). *Ranglijst van de grootste en kleinste gemeenten in inwoners in Nederland*. [Data set]. <https://allecijfers.nl/ranglijst/grootste-en-kleinste-gemeenten-in-inwoners-in-nederland/#tablerow>

Allers, M., Natris, J. de, Rienks, H., & Greef, T. de (2021). *Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie*. <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/gemeentelijke-herindeling-schaadt-lokale-en-nationale-democratie>

Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2nd ed.). New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

B en W Bergen: protesteer tegen de herindeling. (2008c, 27 september). *Dagblad De Limburger*, 1.

Baarda, D.B., & Goede, M.P.M. de (1997). *Basisboek methoden en technieken, praktische handleiding voor het uitvoeren van onderzoek*. Houten, Stenfert Kroese.

Bachrach, P., & Baratz, M. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *The American Political Science Review*, 57(3). 632 - 642. <https://doi.org/10.2307/1952568>

Backx, K. (2015, 28 oktober). Twijfel over zelfstandig Boekel groeit. *Brabants Dagblad*.

Backx, K. (2018, 21 maart). 'Eigenwijze ideeënfabriek' houdt stand. *De Gelderlander*, 4-5.

Backx, K. (2020, 21 november). 'Vecht voor zelfstandig Boekel'. *Brabants Dagblad*, 2.

Backx, K. (2022, 11 maart). Er valt nog wel wat te kiezen in Boekel: de belangrijkste punten per partij op een rijtje. *Brabants Dagblad*.

Beesel blijft zelfstandig. (2008b, 1 februari). *Limburgs Dagblad*, 9.

Beesel kiest met open brief voor het offensief herindeling. (2007, 14 december). *Dagblad De Limburger*, 17.

Bekker, J. de (2007, 7 november). 'Kans is erg klein dat Mook zelfstandige gemeente blijft'. *De Gelderlander*, 32.

Bekkers, H., & Bouwmans, H. (2011). 'Ambtelijke fusie is het voorportaal van herindeling'. *Binnenlands Bestuur* 32(22), 8-9. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ambtelijke-fusie-het-voorportaal-van-herindeling>

Bekkers, V. J. J. M. (2007). *Beleid in beweging*. Boom Lemma.

'Bergen kan eigen broek ophouden'. (2008d, 5 juni). *Limburgs Dagblad*, 2.

Bergen kijkt 'Meijel-spook' recht in de ogen. (2008c, 15 mei). *Limburgs Dagblad*, 13.

Bergens verzet fusie zinloos. (2008b, 12 september). *Dagblad De Limburger*, 2.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom Lemma.

Boogers, M., Klok, P. J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253691/Effecten-van-regionaal-bestuur-voor-gemeenten.pdf>

Bosch, D. P. van den (2011). 'Politieke rationaliteit in het wetgevingsproces'. *RegelMaat*, 2011(1), 23-36. https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2011/1/RM_0920-055X_2011_026_001_003

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar Bestuur*. Wolters Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Broeksteeg, J. L. W., & Krieken, K. H. J. van der (2017). *Lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing*. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/175840>

Buchholz, J. (2011, 26 juli). 'Fusie zou ons sterker hebben gemaakt'. *Dagblad De Limburger*, 1.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a, 23 februari). *Gemeentegrootte en stedelijkheid*. [Data set]. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022b, 25 februari). *Inwoners per gemeente*. [Data set]. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>

Dahl, R. (1957). The concept of Power. *Systems research and behavioral science*, 2(3), 201-215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>

Dienst Uitvoering Onderwijs. (2014, maart). *Nieuwe voortijdig schoolverlaters*. <https://download.cbs.nl/overige/nieuwe-voortijdig-schoolverlaters.pdf>

- Donk, W. van de (1997). *De arena in schema*. Koninklijke Vermande.
- Eenhoorn, H. B., & Rozenberg, P. F. (2006, oktober). *Samenwerkend naar zelfstandigheid?* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62923/onderzoek-naar-randvoorwaarden-voor-zelfstandigheid-van-gemeenten.pdf>
- EenVandaag. (2018, 3 juli). *Gemeenten slaan alarm over gedwongen fusie door provincie*.
<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-slaan-alarm-over-gedwongen-fusie-door-provincie/>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Towards clarification of a fractured paradigm. *McQuail's reader in mass communication theory*, 390-397. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Gennep ja, Bergen nee. (2008b, 31 mei). *De Gelderlander*, 34.
- Goudriaan, F. (2017, december). *Op weg naar een optimale informatiepositie – informatiepositie kleine gemeenten op het gebied van veiligheid*.
https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Informatiepositie_gemeenten/Rapportage_onderzoek_informatiepositie_kleine_gemeenten.pdf
- Greijn, D. (2009, 15 januari). 'Het gemeentebestuur van Bergen is bang zijn macht kwijt te raken'. *De Gelderlander*.
- Greijn, D. (2010, 13 januari). Er is wel draagvlak, nee, dat is er niet. *De Gelderlander*.
- Gunsteren, H. van (1976). *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central Rule Approach in Public Affairs*. London: Wiley.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering. In Abma, T., & Veld, R. in 't (Red.), *Handboek Beleidswetenschap* (pp. 83-95). Meppel: Boom.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1). 3-19.
<https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/27301/24727>
- Hemminga, P. (2011). *Herindeling: een snoer zonder einde*.
https://pure.knaw.nl/ws/files/466990/art._herindeling_htf.pdf
- Herweijer, M., & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Het nieuwste wapen van Beesel tegen fusie met Venlo: een poster. (2008a, 25 januari). *Limburgs Dagblad*, 13.

Hommes, D., Vreede, J. de, & Bronswijk, J. (2019). *Een toekomstbestendig en zelfstandig Haaksbergen*.
<https://www.haaksbergen.nl/Docs/Inwoners/Actueel/Een%20toekomstbestendig%20en%20zelfstandig%20Haaksbergen.pdf>

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (9^e, geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hutjes, J. M., & Buuren, J. A. van (1996). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom: Meppel: Boom.

Inwoner vreest herindeling. (2008a, 14 april). *De Gelderlander*, 11.

Jacobs, K. (2021, 20 mei). Financiële molensteen om nek van zelfstandig Beesel. *Dagblad de Limburger*, 5.

Keune, M. (2016). Nog steeds een mirakel? *De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*. Amsterdam University Press.

Klijn, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid en Maatschappij*, 20(5). 230-243.
<https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/26820/24256>

Korsten, A. (2013). *Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*.
<https://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/ABC%20van%20beleidsevaluatie.pdf>

Korsten, A. (2015). *Waarom veel kleine gemeenten sterk en zwak zijn*. <http://www.arnokorsten.nl/pdf/Gemeente/Zwakten%20van%20kleine%20gemeenten.pdf>.

L1 Limburg. (2007, 28 november). *Fusie kop van Noord-Limburg stapje dichterbij*.
<https://l1.nl/fusie-kop-van-noord-limburg-stapje-dichterbij-99734?pagina=16>

Lean Six Sigma. (z.j.). *Toekomstbestendigheid en continuïteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden*.
<https://www.sixsigma.nl/artikelen/continuïteit#:~:text=Toekomstbestendigheid%20heeft%20alles%20te%20maken,door%20vergrijzing%20en%20nieuwe%20generaties.>

Lier, M. van (2019, 25 mei). Petra vliegt uit, mama moves on. *Dagblad de Limburger*, 6.

'Liever samen met Uden/Veghel' - Boekel komt niet bij Gemert. (1995, 18 augustus). *Eindhovens Dagblad*, 13.

Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter*. London: Palgrave Macmillan.

Maes, R. (1982). *Bestuursorganisatie: gedecentraliseerde besturen*. Leuven: Acco.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2007, juli). *Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen*. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/beoordelingskader-interbestuurlijke-verhoudingen>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). Samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar [Kamerbrief]. *Kamerstukken II* 2009/10, 32240 nr. 5. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32240-5.html>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013, maart). *Bestuur in samenhang*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/212244/Bestuur-in-samenhang.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019a). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019b). *Beleidskader Gemeentelijke Herindelingen*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/212238/Beleidskader-gemeentelijke-herindeling.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022, 14 maart). *Gemeentelijke herindeling*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling#:~:text=Nederland%20heeft%20al%20lange%20tijd,gemeentelijke%20herindelingen%20afgenomen%20tot%20345>.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 2 april). *Tabel aantal inwoners gemeenten per 1 januari 2019*. [Data set]. <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl>.

Motie 'Boekel zelfstandig' naar Den Haag. (1997, 11 juli). *Brabants Dagblad*, 13.

Nee tegen herindeling 'Gennep kan zelfstandig blijven' (2004, 27 november). *De Gelderlander*.

Niet herindelen kost Gennep en Bergen miljoen. (2008a, 2 mei). *Dagblad De Limburger*, 15.

NOS. (2021, 20 oktober). *Advies: nieuwe verdeling miljarden onder gemeenten nog altijd problematisch*. <https://nos.nl/artikel/2402360-advies-nieuwe-verdeling-miljarden-onder-gemeenten-nog-altijd-problematisch>

Provincie Limburg. (2009, 1 december). HERINDELINGSADVIES Gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar [Memorie van toelichting]. *Kamerstukken II* 2009/2010, 32240 nr. 3.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2009Z23108&did=2009D60817>

Rademaker, H. (2022, 25 februari). Montfoort maakt met 80 kleine gemeenten een statement: “We hebben echt meer geld nodig”. *RTV Utrecht*.
<https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3323715/montfoort-maakt-met-80-kleine-gemeenten-een-statement-we-hebben-echt-meer-geld-nodig>

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

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. Wiley.

Ras, T. van (2012, 30 augustus). Herstel 'weeffouten' uit 1994. *Brabants Dagblad*.

Reekum, R. van (2017, 24 juli). Wetenschappelijk gefundeerd beleid is een hype. *Sociale Vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/wetenschappelijk-gefundeerd-beleid-is-een-hype/>

Reijnen-Rutten, E. (2013, 26 januari). HERINDELING Gemeente wil wel samenwerken – Gennep blijft nog jaren zelfstandig. *De Gelderlander*.

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
doi:10.1006/ceps.1999.1020

Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie?*
https://vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
doi:10.2307/2939044

Simon, H. (1985). Human Nature in Politics: The dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79(2), 293-304.
<https://doi.org/10.2307/1956650>

Simonis, J. B. D., & Houten, D. J. van (1985). Kennis en macht: De onevenwichtigheid van beleidsmodellen. *Beleid en Maatschappij*, 12(10), 243-252.

<https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/26007/23454>

Snellen, I. Th. M. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom H. D., Tjeenk Willink.

Snellen, I. Th. M. (1989). *Domeinconflicten tussen recht en beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H. D., Tjeenk Willink.

Snellen, I. Th. M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde, een essay over haar paradigma's*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Speulman A. (2012). *Eén voor allen, onderzoek naar totstandkoming ambtelijke fusies in de provincie Overijssel*. Radboud Universiteit Nijmegen.

https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1636/Speulman%2c_Arie_1.pdf?sequence=1

Steen, P. van der (2022, 17 maart). Het CDA op verlies? Niet in Beesel. *NRC Handelsblad*, 16.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

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

Valkhoff, J. (2010, 10 september). *Kleine gemeente is de beste dienstverlener*.

<https://www.gemeente.nu/bestuur/e-overheid/kleine-gemeente-is-de-beste-dienstverlener/>

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* (6de editie). Amsterdam: Boom Lemma.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.

Voermans, W. (2021, 20 februari). *Een 'gedwongen huwelijk' tussen gemeenten zorgt voor deuk in vertrouwen politiek*. KRO-NCRV. <https://pointer.kro-ncrv.nl/een-gedwongen-huwelijk-tussen-gemeenten-zorgt-voor-deuk-in-vertrouwen-politiek>

Vonk, G. J., & Tollenaar, A. (2012). *Lokale verzorgingsstaat: nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat*. (Bestuursrecht & Bestuurskunde; Vol. 8). Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

Vos, L. (1997, 4 september). Boekel: We hebben toch gewonnen. *Brabants Dagblad*, 13.

Vries, M. S. de (2009, 21 oktober). *Herindeling is gedwongen huwelijk: stel bruidsschat veilig*. De Gelderlander.

Wester, F. (2006). *Documentenanalyse: Theorie en praktijk*. Deventer: Kluwer

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

Bijlage 1 – Topiclijst

Introductie

- Respondent danken voor tijd en introduceren onderzoeker.
- Benoemen uitschrijven gespreksverslag en dat het wordt toegezonden ter verificatie.
- Benoemen opname en vragen naar de wenselijkheid voor anonimiteit en niet openbaar maken van het gespreksverslag.
- Werkwijze en doel onderzoek toelichten; 4 benaderingswijzen en 3 typen motivatie, ieder bestaande uit enkele indicatoren.
- Cruciale rol respondent en geschiktheid case benadrukken.
- De vragen zijn breed geformuleerd, zodat perceptie van respondenten ruimte geboden krijgt. Het gaat om de werkelijkheid zoals die door de respondent wordt voorgesteld; er is daardoor ook geen ‘fout’ antwoord.
- Korte introductie van respondent; functie en taken.

1. Rationele benadering

- Samenhang:
 - In hoeverre komt de zelfstandigheid terug in de visie van de gemeente?
- Waardemaximalisatie:
 - In hoeverre draagt de zelfstandigheid bij aan het creëren van gemeenschappelijke waarden binnen de gemeenschap?
 - Zo ja, kunt u een dergelijke gemeenschappelijke waarde benoemen?

2. Culturele benadering

- Gemeenschappelijke beeldvorming
 - In welke mate is er eensgezindheid over de keuze en drijfveren voor zelfstandigheid binnen de politiek?
- Communicatie
 - In hoeverre wordt het gemeenschappelijke beeld over de zelfstandigheid door vormen van communicatie versterkt?
 - Kunt u voorbeelden van communicatievormen noemen?
 - In hoeverre worden nut en noodzaak van de zelfstandigheid door vormen van communicatie versterkt?
 - Kunt u voorbeelden van communicatievormen noemen?
- Draagvlak
 - In welke mate is er onder de inwoners draagvlak voor de zelfstandigheid?

3. Politieke benadering

- Macht
 - In welke mate hebben actoren van buiten de gemeentegrenzen bepaalde invloed op het zelfstandig blijven?
 - Welke actoren?

- In welke mate hebben actoren van binnen de gemeentegrenzen bepaalde invloed op het zelfstandig?
 - Welke actoren?
- Belangenafweging
 - In hoeverre wordt de zelfstandigheid afgewogen tegen een herindeling?

4. Institutionele benadering

- Haalbaarheid
 - In hoeverre geniet de zelfstandigheid politieke steun?
 - In hoeverre geniet de zelfstandigheid ondersteuning en goedkeuring onder de ambtenaren van de gemeente?
- Regels
 - In hoeverre heeft de beleidsvorming en -uitvoering voordeel bij de zelfstandigheid?

5. Politieke motivatie

- Legitimiteit
 - In hoeverre versterkt de zelfstandigheid het maatschappelijk draagvlak van de gemeente?
- Responsiviteit
 - In hoeverre draagt de zelfstandigheid bij aan het nastreven van beoogde doelen?

6. Economische motivatie

- Efficiëntie & effectiviteit
 - In hoeverre is het voor een kleinere zelfstandige gemeente mogelijk om taken uit te voeren met de inzet van zo min mogelijk ambtelijke en financiële middelen?

7. Wetenschappelijke motivatie

- Specifieke kennis
 - In hoeverre kan door de zelfstandigheid een beter beeld gevormd worden van het wel en wee binnen de gemeenschap, zodat die lokale praktijk kennis nadien gebruikt kan worden in beleidsvorming en -uitvoering?
- Evidence based
 - In hoeverre draagt de zelfstandigheid bij dat beleid beter aansluit op de praktijk?
 - In hoeverre is de gemeente daardoor ook beter in staat om maatwerk te bieden?

Tot slot

- Wat ziet u als het grootste voordeel van zelfstandigheid?
- Wat ziet u als het grootste nadeel van zelfstandigheid?
- Heeft u nog een specifieke en dusver niet besproken toevoeging voor mijn onderzoek?
- Afsluiting en nogmaals dankwoord uitspreken.

Bijlage 2 – Overzicht gesprekken

Nr.	Gemeente	Respondent	Functie
1	Beesel	Rian Janssen	Raadslid
2	Beesel	Lou Cremers	Raadslid
3	Beesel	Marcel Roelofs	Wethouder
4	Beesel	Jan Hendriks	Raadslid
5	Beesel	Patrick Jacobs	Raadslid
6	Gennep	Twan Reintjes	Raadslid
7	Gennep	Holger Rodoe	Voormalig raadslid & huidig wethouder
8	Bergen	Antoon Splinter	Wethouder
9	Bergen	Jacob Knoops	Raadslid
10	Bergen	Patrick Robben	Raadslid
11	Boekel	Pierre Bos	Voormalig burgemeester
12	Boekel	Martijn Buijsse	Wethouder
13	Boekel	Frans Dijcks	Raadslid