

Gemeentelijke herindeling: een rode draad door het werk van Michiel Herweijer

Rik Reussing

1. Inleiding

Een onderwerp dat als een rode draad door de wetenschappelijke loopbaan van Michiel Herweijer loopt is gemeentelijke herindeling. Het was ook de aanleiding voor onze eerste kennismaking in 1986. Ik was net gestart als onderzoeker bij de 'nulmeting' van het Groningse herindelingsonderzoek, dat werd begeleid door Marten Oosting en Ko de Ridder. Michiel was secretaris van het Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (SBN). Op initiatief van de provincie Groningen had Michiel een onderzoeksvoorstel uitgewerkt voor een nadere analyse van een onderzoek naar opinies over gemeentelijke herindeling in Groningen (Intomart, 1983). Het onderzoek werd als afstudeeropdracht uitgevoerd door sociologiestudent Harry van der Kaap (1986), nu een collega van mij aan de Universiteit Twente. Diens analyse spitste zich toe op het effect van gemeentegrootte op de lokale politieke betrokkenheid. Hij constateerde onder meer dat er geen significant verband is tussen de omvang van de gemeente en het percentage inwoners dat lid is van een politieke partij. Dat resultaat werd bevestigd in een artikel over politieke participatie dat ik schreef als 'spin-off' van het herindelingsonderzoek in Groningen (Reussing, 1989). Daarin kwamen wel twee andere negatieve schaaffecten naar voren: de omvang van de gemeente heeft een negatief effect op het percentage kiezers dat actief is binnen een lokale partijafdeling, de omvang van de partijafdeling op percentage van de leden dat actief is binnen een lokale partijafdeling.

Schaaffecten, zoals de effecten van gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking op de effectiviteit en het democratisch gehalte van het bestuur, bleven ook na zijn benoeming tot hoogleraar in de Bestuurskunde in 1988 de aandacht van Michiel houden. Een gezamenlijk project met Michiel in die tijd was een meta-evaluatie van evaluatieonderzoek naar bestuurlijke schaalverandering (Reussing, 1990). Mijn bijdrage bij zijn afscheid hang ik op aan een opdrachtonderzoek dat ik begin 2001 heb uitgevoerd voor de provincie Gelderland. Doel ervan was het schrijven van een discussienota over de gemeentelijke herindeling rond de gemeente Zutphen (paragraaf 3). Als voorspel geef ik een beeld van de discussie en het onderzoek over herindeling tot 2001 (paragraaf 2), als naspel een beeld van de discussie en het onderzoek over herindeling na 2001 (paragraaf 4) met de focus op het werk van Michiel. Ik besluit met enige persoonlijke opmerkingen.

2. Voorspel (de periode voor 2001)

De herindelingsdiscussie rond 1988 werd beheerst door de vraag naar de bestuurskracht van kleine gemeenten. Een spraakmaker in deze discussie was Wim Derksen. Centrale vraag (Derksen e.a., 1987) voor hem was welke factoren verschillen in taakbehartiging (omvang, kwaliteit, finaliteit en efficiency) door kleinere gemeenten bepalen. Hij is niet gestuit op een minimumdraagvlak voor gemeenten. De gemeentegrootte bepaalt samen met andere exogene factoren (zoals randstedelijkheid, urbanisatiegraad, centrumfunctie, lokale beslissingscultuur) de bestuurskracht van gemeenten. De invloed van de exogene factoren op de bestuurskracht loopt via de endogene factoren (deskundigheid, de interne organisatie en de financiële positie van de gemeente) waarbij de exogene factoren in laatste instantie doorslaggevend zijn. De onderzoeksresultaten ondersteunen volgens Derksen een 'knelpuntenbenadering'. Het onderzoek heeft zeker niet aangetoond dat alle gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn, wel dat niet in algemene zin kan worden vastgesteld welke gemeente wel en welke gemeenten niet voldoende bestuurskrachtig zijn. Om een gebrek aan bestuurskracht te kunnen aantonen zal men zich niet kunnen baseren op algemene wetmatigheden, maar op concreet onderzoek naar knelpunten ten aanzien van de bestuurskracht in de betreffende gemeente.

Ook Denters, De Jong en Thomassen (1990) hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur. De kwaliteit van het bestuur werd onderzocht in termen van de staatkundige concepties democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat. Hoewel hun de onderzoeksbenadering sterk verschilt met het onderzoek van Derksen komen de onderzoeksresultaten in sterke mate overeen. De redenering die ten grondslag ligt aan het gemeentelijke herindelingsbeleid is slechts voor een deel in overeenstemming met de feiten. Er is wel een sterke positieve samenhang tussen de omvang van de gemeente en de omvang en differentiatie van het gemeentelijke bestuursapparaat. De inhoudelijke beleidskwaliteit bleek echter niet systematisch hoger in gemeenten met een uitgebreid en gespecialiseerd bestuursapparaat. Wel was een drietal aspecten van de vormkwaliteit in gemeenten met een groot en gespecialiseerd apparaat wat beter verzorgd dan in de kleinere gemeenten. De omvang van de gemeente is dus lang niet zo relevant voor de kwaliteit van het lokaal bestuur als beleidsmakers ons willen doen geloven. De bewijslast voor het tekortschieten van het lokale bestuur in kleine gemeenten moet daarom bij de instantie liggen die in het bestaan van die gemeenten wil ingrijpen. Dat is een vergelijkbaar standpunt als de 'knelpuntenbenadering' van Derksen.

Dit is tevens het moment waarop Michiel Herweijer zelf om de hoek komt kijken. Zijn blijvende grote belangstelling voor gemeentelijke herindeling blijkt bijvoorbeeld uit het overzicht van onderzoek naar het functioneren van kleine gemeenten dat hij schreef in opdracht van de provincie Drenthe (Herweijer, 1993). Hij was ook verantwoordelijk voor de opzet en de uitvoering van de tweede fase van het evaluatieonderzoek naar herindeling in de provincie Groningen (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995). Het onderzoek had een longitudinaal karakter omdat de gemeenten op twee

momenten zijn gemeten: drie jaar voor en drie jaar na de herindeling. Het is ook quasi-experimenteel omdat een drietal heringedeelde gemeenten (fusies van negen oude gemeenten) is vergeleken met twee gemeenten die net buiten de herindeling bleven. Het onderzoeksmodel gaat ervan uit dat herindeling leidt tot een schaalvergroting en tot een fusie. Zowel de schaalvergroting als de fusie hebben herindelings-effecten, die zich op hun beurt weer vertalen in concrete veranderingen in het beleid en de organisatie van gemeenten. Een fusie brengt niet alleen herindelings-effecten, maar ook veranderingskosten met zich mee. De veranderingskosten zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding van de herindeling.

De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat zich veel tijdelijke fusie-effecten hebben voorgedaan. Deze effecten hebben in principe een eenmalig en voorbijgaand karakter. Alleen de professionalisering van het personeelsbeleid wordt gezien als een fusie-effect dat wel een blijvend herindelings-effect is. De waardering van de schaafeffecten spitst zich toe op drie kwaliteitsaspecten: het eerste aspect heeft betrekking op de kwaliteit van de gemeentepolitiek en de beide andere aspecten op de bestuurskracht.

- 1) Voor de kwaliteit van de gemeentepolitiek is gekeken naar het niveau van de politieke participatie. De drie heringedeelde gemeenten scoren op dit punt minder gunstig dan voor de gemeentelijke herindeling en dan de gemeenten die buiten de herindeling zijn gebleven.
- 2) Voor de kwaliteit van de beleidsprestaties is gekeken of de herindelingsgemeenten wel voldoen aan de gebruikelijke (landelijke) standaarden van toereikende beleidsvoering. Drie jaar na de herindeling zijn de prestaties weinig bemoedigend. Op alle beleidsterreinen scoren de drie heringedeelde gemeenten slechter dan de twee niet-heringedeelde gemeenten. Het kan hierbij ook gaan om tijdelijke fusie-effecten.
- 3) Voor de gezondheid (onafhankelijkheid) van de gemeentelijke organisatie is gekeken naar de financiële reserves. In twee van de drie heringedeelde gemeenten is de financiële positie verslechterd. In de derde gemeente is de financiële positie intact gebleven. Dat is tevens de gemeente waarvan de oude gemeentebesturen de herindeling op tijd en zorgvuldig hebben voorbereid. Hier kon het fusieproces reeds drie jaar na de herindeling worden afgesloten.

Herweijer en de zijnen geven uitdrukkelijk een aantal beperkingen aan van het onderzoek en daarmee van de onderzoeksresultaten. De belangrijkste beperking is dat de ontrafeling van tijdelijke fusie-effecten en duurzame schaafeffecten niet volledig eenduidig is. De gegevens beperken zich tot de eerste collegeperiode na de herindeling en er is (nog) geen informatie over de gevolgen van gemeentelijke herindeling op langere termijn.

De belangstelling van Michiel als bestuurskundige beperkte zich niet tot het bestuderen van de effecten van herindeling. Hij heeft samen met Jurgen Eshuis ook een handreiking voor gemeenten geschreven voor het samenvoegingsproces (Eshuis & Herweijer, 1994). Ze konden daarbij voortbouwen op de tussentijdse meting die Peter Beerlage (1990) als afstudeeronderzoek, begeleid door Ko de Ridder, vlak voor

de herindelingsdatum deed in de drie clusters van de in Groningen samen te voegen gemeenten. Deze handreiking is geschreven in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Voorbeeld is het betrekken van belanghebbenden bij het samenvoegingsproces. Naast de 'inner circle' van ingewijden is er een grote groep 'buitenstaanders' die een groot belang hebben bij de uitkomsten van de besluitvorming. De kans is dan groot dat er een informatiekloof ontstaat. Deze kloof kan worden overbrugd door steeds opnieuw de 'achterbannen' bij nieuwe stappen in het veranderingsproces te betrekken (Eshuis & Herweijer, 1994: 105). Andere onderwerpen die worden behandeld zijn de organisatie van het samenvoegingsproces, de bestuurlijke organisatie, de ambtelijke organisatie, de inpassing van personeel, de huisvesting van het gemeentelijk apparaat, de samenvoeging van de financiën en de relaties van de gemeente met de omgeving (politieke partijen, burgers en gemeenschappelijke regelingen).

Het kenmerk van een goed bestuurskundige is dat hij ook normatieve vraagstukken en standpunten niet uit de weg gaat. Michiel liet duidelijk merken in een bijdrage aan een kritische bundel over de toenmalige koers van de PvdA (Herweijer, 1996) dat hij weinig ziet in gemeentelijke herindeling als oplossing voor problemen van centrumgemeenten. Met de schaalvergroting die dat oplevert verdwijnt de sociale vernieuwing, onder meer omdat de betrokkenheid met de gemeentepolitiek van de burgers in de buitendorpen van de uitgebreide centrumgemeente afneemt. Het is ook een bedreiging voor de compacte stad, omdat ook de centrumstad dan landelijk gaat bouwen en traditionele stadsbewoners hun groene recreatiezone kwijtraken. Een linkse agenda ziet er anders uit en accepteert dat grote steden verschillend zijn. Er is geen hard bewijs dat de nostalgische hang naar schaalvergroting de gelijkheid en het welzijn van de inwoners van de grote steden dient.

De conclusie van het voorspel is dat herindelingsonderzoek over het algemeen een vrij negatief beeld oplevert van de effecten van herindeling op de bestuurskracht en op het democratisch gehalte van het bestuur (Reussing, 1996), maar dat de herindelingsstrein in de tussentijd gewoon doordendert. Bas Denters (1996) noemt dit 'het succes van falend beleid'. Een eerste belangrijke nuancering op dit beeld is dat uit onderzoek van Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh (1998) naar al doorgevoerde herindelingen blijkt dat op de langere termijn de positieve effecten van herindeling volgens de meeste respondenten wel degelijk over de negatieve effecten overheersen. Deze positieve aspecten betreffen vooral de kwaliteit van het functioneren van het ambtelijke deel van de organisatie en in mindere mate de politieke en bestuurlijke componenten. In financieel opzicht verandert er wat betreft de lokale lastendruk weinig voor de burgers in de heringedeelde gemeenten. Een tweede belangrijke nuancering is dat twee andere aspecten (het voorzieningenniveau en de stedelijke ontwikkelingsfunctie) in deze onderzoeken niet expliciet aan de orde zijn gekomen. Deze aspecten werden wel meegenomen in mijn eigen discussienota over de gemeentelijke herindeling rond Zutphen (Reussing, 2001).

3. Discussie over de herindeling rond Zutphen (2001)

Vanaf 2001 vond de besluitvorming plaats over de gemeentelijke herindeling in de regio Graafschap en de regio Achterhoek. Het doel van de discussienota die ik begin dat jaar heb geschreven in opdracht van de provincie Gelderland (Reussing, 2001) was het op een hoger peil brengen van de discussie over de herindeling rond de gemeente Zutphen. In deze discussienota werden drie alternatieven meegenomen. Deze drie alternatieven zijn gekozen met het oog op de positie van de gemeente Zutphen.

- **Alternatief A:** de zogenaamde '*nul-optie*' voor Zutphen. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen zelf niet bij de herindeling betrokken is, maar de omliggende gemeenten in de Graafschap (en eventueel de Achterhoek) wel. Het gevolg is dat de gemeente Zutphen op haar huidige inwonertal (35.000) blijft steken en wordt omringd door één of meer gemeenten die haar in inwonertal benaderen, evenaren of zelfs overtreffen. Een combinatie van de gemeenten Lochem, Vorden, Gorssel en Warnsveld komt uit op 45.000 inwoners.
- **Alternatief B:** de '*oostelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen wel wordt betrokken bij de herindeling van de Graafschap (Zutphen, Warnsveld, Gorssel, Vorden en Lochem). In het gebied van de Graafschap ontstaan in dat geval één grote gemeente (85.000 inwoners) of twee grotere gemeenten. De combinatie Zutphen, Warnsveld en Gorssel heeft 55.000 inwoners, de combinatie van Lochem en Vorden samen 30.000 inwoners.
- **Alternatief C:** de '*westelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen haar schaalvergroting zoekt in de gemeenten aan de overkant van de IJssel: Brummen en Voorst. Op die manier zou een gemeente ontstaan van 80.000 inwoners. Verder lijkt het (gezien hun oriëntatie op de gemeente Zutphen) logisch dat ook de gemeente Warnsveld en de kern Eefde uit de gemeente Gorssel aan deze combinatie worden toegevoegd. Het inwonertal van de nieuwe gemeente Zutphen zou dan stijgen tot ongeveer 95.000 inwoners.

In de nota werden drie aspecten meegenomen. De achterliggende gedachte van de keuze voor de drie groepen aspecten is dat de drie alternatieven die in het onderzoek worden betrokken voor deze aspecten een verschillende uitwerking kunnen hebben.

- **Aspect a:** de aspecten die betrekking hebben op de *bestuurskracht* van gemeenten en het opheffen van *knelpunten* in het functioneren van gemeenten. Bij bestuurskracht gaat om het vermogen om de gemeentelijke taken op een adequate manier te kunnen behartigen. Bij knelpunten kan worden gedacht aan bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten. Ook de maatschappelijke samenhang in de nieuwe gemeente is een belangrijk aandachtspunt.
- **Aspect b:** de aspecten die betrekking hebben op het *voorzieningsniveau* in de centrumgemeente en de omliggende gemeenten. Zutphen (35.000) heeft op het gebied van de voorzieningen een verzorgingsfunctie voor een veel groter gebied (100.000 tot 120.000 inwoners). Het gaat om de gevolgen voor het draagvlak voor de voorzieningen in de gemeente Zutphen zelf en het voorzieningsniveau in de omliggende gemeenten in relatie tot het voorzieningsniveau in Zutphen.

- **Aspect c:** de aspecten die betrekking hebben op de (sociaal-economische) *ontwikkelingsfunctie* van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek (Zutphen, Deventer en Apeldoorn). Hierbij zijn drie onderdelen van belang. In de eerste plaats de bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden om een veel ambitieuzere taakstelling op dit gebied te realiseren. In de tweede plaats de mogelijkheden tot compleet bestuur (integrale afwegingen tussen stad en platteland). In de derde plaats de mogelijkheden voor de gemeente Zutphen om voldoende tegenspel te bieden tegenover de beide andere (veel grotere) gemeenten in de regio Stedendriehoek.

Op basis van de inschatting van de mogelijke effecten per aspect is een matrix ingevuld waarbij de drie alternatieven worden gescoord op de drie aspecten (zie figuur 1). Het uitgangspunt bij het toekennen van deze scores was de versterking van de positie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. De scores geven een totaalindruk van de relatieve voordelen en nadelen van de drie alternatieven. Daarbij ging ik gemakshalve even voorbij aan allerlei specifieke vragen die de drie alternatieven opleverden. Het ging niet zozeer om de scores op zich, maar vooral om het stimuleren van de discussie. Om enige structuur te geven aan deze discussie zijn verschillende vraagpunten geformuleerd.

Figuur 1: Scores herindelingsalternatieven gemeente Zutphen (+, – en +/-)

	Aspect a	Aspect b	Aspect c
	bestuurskracht en knelpunten	voorzieningsniveau	ontwikkelingsfunctie
Alternatief A (‘nul-optie’)	–	–	–
Alternatief B (‘oostelijke optie’)	+	+	+/-
Alternatief C (‘westelijke optie’)	+/-	+	+

Uit de matrix valt af te leiden dat alternatief A (de ‘nul-optie’) voor Zutphen op alle drie aspecten negatief uitpakt. Het leidt niet een vergroting van de bestuurskracht en tot de oplossing van de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten rond Zutphen. Het regionale voorzieningenniveau in de Graafschap zou met achteruitgang worden bedreigd. Tenslotte biedt dit alternatief onvoldoende mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de gemeente en voor de invulling van ruimtelijke taakstelling na 2020. De beide andere alternatieven scoren op alle aspecten hoger dan alternatief A. Op het punt van het voorzieningenniveau scoren beide alternatieven positief. Een voorwaarde lijkt wel dat ook de gemeenten Warnsveld en Gorssel bij alternatief C worden betrokken. Anders dreigt een versnippering van regionale voorzieningen in de Graafschap.

Op de andere aspecten bestaan wel duidelijke verschillen tussen de twee alternatieven. Beide alternatieven leveren voldoende bestuurskrachtige gemeenten op, maar alternatief C levert door de oriëntatie van Zutphen in westelijke richting wel het gevaar op dat de knelpunten in oostelijke richting onvoldoende worden opgelost en de positie van de Graafschap binnen de regio Stedendriehoek wordt verzwakt. Bij de ontwikkelingsfunctie scoort alternatief B beter dan alternatief A, maar slechter dan alternatief C. Het is de vraag of alternatief B de gemeente Zutphen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden geeft voor de langere termijn. Alternatief C lijkt als enige voldoende ruimtelijke voorwaarden te bieden voor een hoger ambitieniveau van Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. Vanuit de verschillende aspecten lijkt het optimale plaatje voor de gemeente Zutphen en de regio Stedendriehoek een combinatie van de varianten B en C.

4. Naspel (de periode na 2001)

De uiteindelijk beslissing over de herindeling rond Zutphen die in 2005 is doorgevoerd is een B-min variant, waarbij Zutphen alleen is samengevoegd met Warnsveld. Op die manier ontstond er een nieuwe gemeente Zutphen van 46.000 inwoners. Ook werd het bedrijventerrein 'Eefde-West' van de gemeente Gorssel overgedragen aan Zutphen. De rest van Gorssel (dus inclusief de kern Eefde) fuseerde met Lochem. Vorden vormde samen met Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen en Zelhem de nieuwe gemeente Bronckhorst. Daarmee heeft geen van de betrokken partijen volledig haar zin gekregen.

- De provincie Gelderland niet, omdat ze een meer grootschalige herindeling wilde en alternatief C (de 'Ijsselsprong') als een serieuze optie beschouwde.
- De gemeente Zutphen was (in 2001) zelf geen voorstander van de sprong over de IJssel, maar wilde wel graag nog meer groeien. Bovendien wordt ze nu omringd door twee gemeenten (Bronckhorst en Lochem) met bijna evenveel inwoners.
- De gemeente Warnsveld heeft uiteindelijk de handdoek in de ring moeten werpen na een jarenlange strijd. In de tachtiger jaren kon de gemeente met behulp van Marten Oosting (1985) het vege lijf nog redden. In het nieuwe millennium is dat niet meer gelukt, ondanks het vurige pleidooi voor haar zelfstandigheid van Arno Korsten (2003) op basis het SETA-concept (Korsten e.a., 2002). Korsten werd daarbij overigens gesteund door Michiel Herweijer die oordeelde dat het bestuur van Warnsveld 'a prima vista' (redelijk) goed functioneert (Korsten, 2003: 8). Op het eerste gezicht betekent in dit geval dat er geen sprake was van een uitgebreide visitatie in het kader van een bestuurskrachtmonitor (Korsten e.a., 2007).

Van belang is dat deze beslissing plaatsvond in een sterk veranderend politiek-bestuurlijk landschap rond gemeentelijke herindeling. Werd tijdens de Paarse kabinetten nog ingezet op grootschalige herindeling en versterking van centrumgemeenten (de C20-gemeenten, zoals Zutphen) via herindeling, sinds de kabinetten Balkenende in 2002 werden er geen herindelingen meer van bovenaf afgedwongen. Dit heeft echter nauwelijks geleid tot een daling van het aantal nieuwe gemeentelijke samenvoegingen (Boogers e.a., 2010: 8-9). Wel heeft kennis over de effecten van

herindeling er toe geleid dat er meer afgewogen beslissingen over herindeling kunnen worden genomen. Hieraan heeft Michiel Herweijer een belangrijke bijdrage geleverd. Dat bleef hij ook doen na 2001. Met Rachel Beerepoot en Rien Fraanje (2009) heeft hij op een heldere manier de effecten van herindeling op een rij gezet op basis van onderzoek onder informanten (de direct betrokken burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren) naar recente herindelingen in Zuid-Holland. Dat levert een genuanceerd beeld op. In drie fusiegemeenten zijn de informanten opvallend positief over de baten die herindeling hun gemeente heeft gebracht. Het gaat hier om drie middelgrote gemeenten met een fusie van beperkte zwaarte. In de vier andere gemeenten (met een bovengemiddelde grootte) zijn ze veel minder positief over de resultaten. Het algemene beeld is dus dat kleinschalige herindelingen aanmerkelijk betere differentiële effecten sorteren dan grootschalige (Beerepoot e.a., 2009: 156-158).

Naast de effecten van gemeentelijke herindeling bleef Michiel aandacht besteden aan het herindelingsproces. Hierbij maakt hij een duidelijk onderscheid tussen de besluitvorming over herindeling (strategische keuzen) en de implementatie van herindeling (operationele uitwerking). Een panel van raadsleden, ondernemingsraadsleden en gemeentebestuurders in vier fusiegemeenten merkt op dat bij de besluitvorming het aantal alternatieven beperkt is en er eigenlijk niet zoveel te kiezen valt. Slechts in één van de gemeenten was er een groot politiek draagvlak. Het proces van besluitvorming krijgt met moeite een zesje. In de beide processen waarbij provincie het voortouw had was het panel meer tevreden over de tijdigheid van het proces (Beerepoot e.a., 2009: 71-72). Vooral in de implementatiefase klagen de informanten dat de tijd te kort was om de zaken beter voor te bereiden. Op het moment dat de fusie formeel is afgerond, kan aan de hand van de fusie-effecten worden vastgesteld in hoeverre de operationele voorbereiding geslaagd was. De fusie-effecten zijn relatief klein in de clusters waar tijdig met de operationele voorbereiding kon worden begonnen. Het relatief grote aantal externe adviseurs heeft ook een negatief effect. In de fase van de implementatie spelen de leden van de tijdelijke projectorganisatie (ambtelijke top, bestuurders en adviseurs) een beslissende rol. Op het punt van de objectiviteit krijgen deze 'regisseurs' maar een magere zes van de informanten (Beerepoot e.a., 2009: 91).

Bij het beslissen over herindeling ligt 'groupthink' op de loer'. Samen met Rien Fraanje heeft Michiel dit risico geanalyseerd in een artikel voor Bestuurswetenschappen op basis van het materiaal uit de provincie Zuid-Holland. Groupthink duidt op het verschijnsel dat soms ingrijpende besluiten worden genomen door een kleine, hechte groep beslisers die in een groot isolement verkeert ten opzichte van het beleidsveld en weinig aandacht heeft voor contraire informatie. Groupthink treedt op als beslisers menen dat de omgeving hen vijandig gezind is en de groep beslisers geen regelmatig contact meer onderhoudt met de omgeving. Herweijer en Fraanje (2009: 52-53) hebben in de acht onderzochte processen van besluitvorming twee momenten van groupthink aangetroffen. Deze risico's kunnen worden blootgelegd door procedures te ontwerpen die tegenspraak ontlokken en leiden tot meer prudente, terughoudende besluitvorming. In het verleden heeft Michiel met zijn

Groningse collega Hans Engels al voorstellen gedaan voor verbetering van de procedure voor gemeentelijke herindelingen (Engels & Herweijer, 1999). Uit een recente 'second opinion' die hij en zijn promotor Peter Boorsma schreven over het herindelingsvoorstel Gooi en Vechtstreek blijkt dat de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de procedure rond gemeentelijke herindeling nog steeds te wensen overlaat (Boorsma & Herweijer, 2010).

5 Tot besluit

Dit overzicht laat zien dat Michiel ('effecten van') Herweijer trouw is gebleven aan de idealen die hij aan het begin van zijn loopbaan als hoogleraar uiteenzette in een interview voor een Twentse lustrumbundel (Kielema e.a., 1991: 50-57). Hij gaf toen aan dat hij een hekel had aan symbolisch beleid en professoraal imponeergedrag en niet vies was van praktijkonderzoek. Zijn favoriete boek was dan ook Raymond Chandler's "Trouble is my business". Hij had ook sterke voorspellende gaven. "Het is beangstigend dat ik hier tot mijn vijftenzestigste kan blijven zitten. Het zou dus misschien helemaal niet zo'n slecht idee zijn een tijdelijk hoogleraarschap in te stellen". Michiel heeft dus woord gehouden en getoond dat hij niet hecht aan het pluuche: eerst via zijn demotie tot universitair docent en daarna met zijn overstap naar de Noordelijke Rekenkamer. Voor de wetenschap is het goed nieuws dat hij daarnaast actief blijft als bijzonder hoogleraar in de Bestuurskunde in Nijmegen en als redactielid van Bestuurswetenschappen. Als redactiesecretaris van dat tijdschrift is het een genoegen hem daar weer aan te treffen.

Literatuur

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

Beerlage, P.J.T., *Het samenvoegingsproces van herindelingsgemeenten*, afstudeerscriptie, Groningen, mei 1990.

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

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

Boorsma, P.B. & M. Herweijer, *Herindelingsvoorstel Gooi en Vechtstreek (GV4)*, een second opinion, januari 2010.

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

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

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

Engels, J.W.M. & M. Herweijer, *Kwaliteit en zorgvuldigheid. Op weg naar een betere procedure voor gemeentelijke herindelingen*, Groningen, 1999.

Eshuis, J.A. & M. Herweijer, *Samenvoegen van gemeenten*, Deventer, 1994.

Herweijer, M., *Het functioneren van kleine gemeenten*, een overzicht van onderzoek voor de provincie Drenthe, Groningen, maart 1993.

Herweijer, M., Verslaafd aan schaalvergroting?, in: J. Berkouwer & A. Hoogerwerf (red.), *Markt, ongelijkheid en solidariteit. Op zoek naar een herkenbare PvdA*, Tilburg, 1996.

Herweijer, M. & M.J. Fraanje, Beslissen over herindeling en risico's van 'groupthink', in: *Bestuurswetenschappen*, 2009, nr. 5, p. 29-54.

Intomart, *Opinieonderzoek gemeentelijke herindeling Groningen*, Groningen, mei 1983.

Kaap, H. van der, *Betrokkenheid bij de lokale politiek in kleine gemeenten*, afstudeerscriptie, Groningen, juli 1986.

Kielema, J., G. Neelen, H. Scholtens & A. Verbeke, *Sturen in onrustig water. Acht visies op bestuurskunde en het openbaar bestuur*, uitgave ter gelegenheid van het derde lustrum van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente, Enschede, november 1991.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeente-ambtenaren voor contracterende gemeenten*, Heerlen, oktober 2002.

Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Aide-mémoire voor kabinet en parlement, Warnsveld, september 2003.

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

Oosting, M., *Warnsveld van de kaart?*, nota aan de Raad van de gemeente Warnsveld, Warnsveld, januari 1985.

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

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

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

Reussing, G.H., *Discussienota gemeentelijke herindeling rond Zutphen*, rapport voor de provincie Gelderland, Enschede, januari 2001.

Ridder, J. de, K.Th. van Barneveld-Krol, E.J. Beneker & G.H. Reussing, *Longitudinaal evaluatieonderzoek gemeentelijke herindeling Groningen. Tussenrapport I*, verslag eerste fase: voormeting, Groningen, augustus 1988.

Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.