



Nota Behoud Bestuurlijke Zelfstandigheid Wassenaar

- Eindversie november 2017 -

© 2017 - J.J.F.M. Borking - E.Th. Krol - K.G. van der Poel - N.A.F.M. Schreiner

Hoofdstuk 1

Aanleiding en Inleiding

Sinds 2010 vinden binnen en buiten politieke gremia in Wassenaar discussies plaats rond de vraag of fusie c.q. een herindeling van Wassenaar met Voorschoten en - wellicht bovendien - met Leidschendam-Voorburg gewenst zou zijn. Een dergelijke gemeentelijke herindeling zal inhouden dat Wassenaar als bestuurlijk zelfstandige gemeente ophoudt te bestaan.

De vereniging Vrienden van Wassenaar (VvW) zet zich al 50 jaar in voor het behoud van het eigen karakter van ons dorp en meent dat het behoud hiervan het best geborgd is - en blijft - met een bestuurlijk zelfstandig Wassenaar. De vereniging heeft zich tijdens een algemene ledenvergadering op 20 april 2011 in een motie uitgesproken voor behoud van een bestuurlijk zelfstandig Wassenaar.

De VvW verzocht in het najaar 2013 een schrijverscollectief bestaande uit dr. J.J.F.M. Borking, E.Th. Krol, dr. K.G. van der Poel en dr. N.A.F.M. Schreiner, allen leden van de VvW, hieraan een studie te wijden. Die studie werd gepresenteerd op een door de VvW georganiseerde informatieavond op 28 januari 2014. Zowel leden als niet-leden van de vereniging alsmede plaatselijke politici bezochten deze avond en alle aanwezigen spraken zich uit voor behoud van een bestuurlijk zelfstandig Wassenaar.

Inmiddels blijkt in 2016 en 2017 de discussie over de bestuurlijke toekomst van Wassenaar – in het bijzonder over al of niet fusie met Voorschoten - weer op gang gekomen te zijn. Waarnemend burgemeester Ch.B. Aptroot kondigde in zijn brief aan de Wassenaarse gemeenteraad d.d 28 juni 2017 aan een oriënterend onderzoek te starten naar de bestuurlijke toekomst van Wassenaar en daarbij de bewoners van Wassenaar zo veel mogelijk te betrekken door – aldus de brief –

“...ophalen van input vanuit de Wassenaarse samenleving om inzicht te krijgen in de meningen ten aanzien van de verschillende opties”

– en vervolgens –

“Het is zaak niet van bovenaf te sturen op één optie, maar juist de discussie met de inwoners en de meningsvorming open in te gaan.”

De vereniging Vrienden van Wassenaar verzocht daarop bovengenoemd schrijverscollectief de studie van januari 2014 te actualiseren in het licht van mogelijke nieuwe feiten, inzichten en literatuur.

Het wettelijk kader rond gemeentelijke fusies is weergegeven in Bijlage A. Een opsomming van gebruikte literatuur is gegeven in Bijlage B.

Hoofdstuk 2

Argumenten tegen een gemeentelijke fusie in het algemeen

Uit de ter beschikking staande literatuur kunnen de volgende argumenten tegen een gemeentelijke fusie in het algemeen kunnen worden geëxtraheerd. Omwille van de overzichtelijkheid zijn de argumenten gerubriceerd in: financieel-economische aspecten, bestuurlijke aspecten, sociale en tevredenheidsaspecten, en politieke aspecten.

Financieel-economische aspecten

1. Bij grotere gemeenteomvang blijken de uitgaven per inwoner toe te nemen. Allers heeft bijvoorbeeld bij 24 gemeenten de ontwikkeling van de uitgaven over 8 jaren na herindeling onderzocht. In nagenoeg alle gevallen is er gedurende die eerste 8 jaar na de herindeling sprake van aanzienlijk hogere uitgaven. [Allers, 2010a; Allers, 2012]. Geertsema (2016) vergelijkt dit internationaal en constateert dat over het algemeen de gemeentelijke uitgaven per hoofd van de gemeentelijke inwoner stijgen, vooral bij samengaan van gemeenten die qua cultuur en politiek van elkaar verschillen. Volgens hem is dit een gevolg van het effect van het compenseren van verwachtingen - tevreden stellen - van burgers
2. Geertsema (2016) wijst erop dat er zowel theoretisch als empirisch geen basis is voor efficiencywinst bij gemeentelijke herindeling of intergemeentelijke samenwerking. Er zijn dus geen aanwijzingen dat recente herindelingen tot besparingen hebben geleid. Integendeel [Allers, 2010a]. Door toename van lokale tarieven nemen de financiële lasten toe [Berghuis et al., 1995 p. 252; Beerepoot et al., 2009]. Als oorzaken van hogere lasten bij fusies geeft Allers aan: Herindeling leidt tot ondoelmatig grote schaal met overmaat aan afstemming en bureaucratie. Grotere bestuurskracht leidt tot het oppakken van meer taken. Integratie van ambtelijke organisaties en ICT, alsmede huisvestingskosten leiden ook tot extra kosten. [Allers, 2012]. Bovendien constateert Abma (2012) dat bestuurskrachtmetingen in bijna alle gevallen een wanverhouding laten zien tussen de ambities van gemeenten (zelfgekozen taken) enerzijds en de feitelijke resultaten anderzijds.
3. De keerzijde van het bedrijfseconomisch schaafeffect is dat de coördinatie en integratie in grotere organisaties meer inspanningen en kosten met zich meebrengen [Boogers & Schaap, 2007]. Geertsema (2016) laat zien dat coördinatie- en communicatiekosten verhoudingsgewijs hoger zijn dan bij kleinere gemeenten.
4. Uit herindelingsonderzoek en uit vergelijkende studies naar het functioneren van grote en kleine gemeenten blijkt steeds opnieuw dat er geen eenduidige positieve schaafeffecten zijn aan te wijzen [Derksen et al., 1987; Denters et al., 1990].
5. De OR-leden van 7 onderzochte fusiegemeenten in de provincie Zuid-Holland zijn niet positief over de financiële effecten voor de gemeenten; dit betrof zowel kapitaalkrachtige als art.12-gemeenten [Beerepoot et al., 2009, p.138].
6. Er is een toename te constateren van het aantal malen dat een jaarrekening met een tekort wordt afgesloten [Beerepoot et al., 2009, p.139].
7. Een grotere gemeente gaat extra activiteiten ontplooiën en wordt aldus kwetsbaar in financieel krappe tijden. Dat zijn de risico's. [Econoom Van Duyn, geciteerd in Van Wijk, 2011]
8. Geertsema (2016) wijst op het zogeheten 'common pool'-effect, dat wil zeggen: bestaande besturen zullen de nog bestaande reserves zo snel mogelijk uitgeven voor de eigen gemeente voordat er een gezamenlijke pot komt en in geval er daarentegen sprake is van financiering door middel van leningen, probeert men de aflossing af te wentelen op de nieuwe grotere gemeente.

Bestuurlijke aspecten

1. Grotere gemeenten blijken geen grotere bestuurskracht te hebben dan kleinere; schaalgrootte zegt niets over de kwaliteit van het bestuur. De stabiliteit van gemeenten neemt weliswaar toe bij gemeentelijk herindeling, maar de kwaliteit van het bestuur niet. [Abma, 2012]. Geertsema (2016) duidt erop dat er bovendien geen empirisch bewijs voor efficiëntiewinsten is, zelfs al zou de bestuurskracht van gemeenten worden vergroot. Integendeel, recent onderzoek ten behoeve van de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex 2017 toont dat het opvallend is dat de best scorende gemeenten vrijwel stuk voor stuk klein zijn [Hendriksma, 2017].

Fusie moet een reactie zijn op een concrete noodzaak, op concrete structurele problemen, die niet op een andere manier kunnen worden opgelost. Kwalitatief mindere bestuurders en minder goede beslissingen kunnen in kleine en grote gemeenten altijd tijdelijk voorkomen; het is onzinnig om als oplossing voor dat tijdelijke probleem te denken aan zoiets ingrijpends en kostbaars als fusie van gemeenten. Overigens wordt het bestuurskrachtargument kennelijk niet zelden het gebruikt als hoofdargument voor fusie. Los van dit alles kan worden geconstateerd dat er géén eensluitend standaard-instrument bestaat voor het meten van bestuurskracht. Dit impliceert dat voor het begrip 'bestuurskracht' in diverse studies een veelheid van uiteenlopende definities wordt gehanteerd, zodat een individu dit steeds weer anders interpreteert en percipieert. Soms zelfs met de waan van de dag: mag men uit het feit dat één wethouder tijdens één moment één verkeerde beslissing neemt concluderen dat de algemene bestuurskracht onder de maat is?

Bovendien is in de tussenrapportage d.d. 20 december 2016 over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid Holland van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten te lezen:

“...het begrip bestuurskracht anno nu nog steeds zeer beperkt houdbaar en toepasbaar is. Belangrijker wordt de vraag gevonden hoeveel meerwaarde en handelingsvermogen het openbaar bestuur kan ontwikkelen in relatie tot maatschappelijke opgaven” [Tussenrapportage GS aan PS 2016, p.4].

Dit past bij de vraag wat bestuurskracht nu helemaal is, en is een onderstreping van de stelling dat men zich kan afvragen of bestuurskrachtonderzoeken geschikt zijn om te gaan discussiëren over fusie.

2. Grotere gemeenten hebben doorgaans méér ambtenaren per inwoner in dienst dan kleinere [Allers, 2010a]. Gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners hebben op 1.000 inwoners gemiddeld 6,7 ambtenaren, terwijl in steden met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld 9,9 gemeenteammbtenaren per 1.000 inwoners werken [Berenschot, 2006]. De kwetsbaarheid van een gemeentelijke organisatie neemt toe en met meer overhead [Beerepoot *et al.*, 2009, p.135, p.140].
3. Wetenschappelijk onderzoek leidt doorgaans tot de conclusie dat van de beoogde versterking van de gemeentelijke bestuurskracht maar weinig terecht komt [Boogers & Schaap, 2007]. Gesproken wordt van "het politieke succes van falend beleid" [Denters, 1996]
4. Grotere gemeenten hebben weliswaar een professioneler ambtelijk en politiek apparaat, maar dit leidt niet tot betere beleidsprestaties of een grotere burgers tevredenheid [Boogers & Schaap, 2007]. Persoonlijk contact tussen individuele burger en wethouder/ambtenaren wordt na de fusie als negatief beoordeeld [Beerepoot *et al.*, 2009 pp.114-118, p.135]. Weliswaar is voor bedrijven toename van professionaliteit in de nieuwe gemeente aantrekkelijker om samen te werken. Echter, in Katwijk hebben de tuinders, verenigd in Flora Holland, nochtans hun vertrouwen na de fusie in de gemeente verloren doordat de kennis van de ambtenaren afnam ten gevolge van overplaatsingen e.d. [Fraanje *et al.*, 2008].
5. Schaalgrootte zegt niet alles over de kwaliteit van een organisatie en bestuur [Korsten, 2004]. Problemen bij intergemeentelijke samenwerking blijven na fusie en verbeteren niet [Toonen *et al.*, 1998 p.121]. In de pre-fusie/besluitvormingsfase ontbreekt niet zelden een grondige en deskundige probleemsignalering en probleemverkenning. Deze gebeuren slechts in kleine kring en het draagvlak onder de inwoners ontbreekt. Lang niet alle probleemaspecten zijn grondig verkend [Beerepoot *et al.*, 2009, p.52].
6. Zowel voor als na de fusie ontstaat verloop van kwalitatief goede medewerkers door onzekerheid over nieuwe organisatie. De motivatie van ambtenaren is lange tijd laag. Na herindeling worden meer externe adviseurs ingehuurd [Beerepoot *et al.*, 2009, p. 135].
7. Er treedt langdurig gebrek aan harmonisatie van het beleid op [Beerepoot *et al.*, 2009, p.25].

8. Er is sprake van beleidsvertraging en geen kwaliteitsverbetering. Uit Beerepoot et al., (2009, p.26) is af te leiden, dat er is juist sprake van een afname van bestuurskracht.
9. Geertsema (2016) constateert dat als er al intergemeentelijke samenwerking is voor bepaalde publieke taken, herindeling geen of minder gevolgen heeft voor efficiëntie op het gebied van samenwerking.

Effecten op betrokkenheid en tevredenheid van burgers

1. Herweijer (2000) constateert:

"De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst staat bij de burger. Ze moet die burgers daarom kennen. Als een burger belt voor een bouwvergunning, dan moet de betrokken ambtenaar een beeld hebben van het gebied en de straat waar die burger woont. En als er een conflictje is op een openbare school, dan kan de onderwijsambtenaar dat plaatsen, omdat hij die school kent, evenals de wijk waarin die school staat. Dat is geen kwestie van statistiek, van kengetallen. Ik merk in heringedeelde gebieden op het platteland dat een ambtenaar ruimtelijke ordening of een ambtenaar milieu zijn eigen gemeente niet meer kent. Ambtenaren staan in hun denken en handelen naar het gemeentehuis gekeerd, voor het gebied zelf hebben ze veel minder oog"

Er is een groeiende kloof tussen de burger en de politiek op landelijk niveau [Euser 2009, p.19]

2. Dat steeds grotere gemeenten steeds meer taken uitvoeren, leidt ertoe dat inwoners vervreemden van hun gemeentebestuur. Ringeling [geciteerd in Van Wijk, 2011] constateert:

"Dit terwijl juist de lokale overheid het aangewezen niveau is om mensen te laten deelnemen aan de samenleving, want burgerschap is een ambt, met rechten en plichten. Die moet je leren kennen. Dan kan het beste door binding met je gemeente."

Er is sprake van een vergroting van de afstand tussen burger en bestuur [Beerepoot *et al.*, 2009, p.21, p.160]. Ook econoom Van Duyn [geciteerd in Van Wijk, 2011] verklaart: "Als een gemeente groter wordt, neemt de afstand tot burgers toe. Net als de bureaucratie". Herweijer (2000) constateert in dit verband:

"De belangrijkste gevolgen van herindeling zijn een grotere bureaucratie en een onzichtbaar, dus niet aanspreekbaar bestuur. [...] Juist omdat de overheid zo ingewikkeld is, moet de overheidslaag die het dichtst bij de bevolking staat een gezicht hebben, direct en persoonlijk aanspreekbaar zijn. Een gemeente moet met de laarzen in de modder staan."

Voorstanders van gemeentelijke schaalvergroting verwachten een verbeterde bestuurskracht, tegenstanders vrezen de toegenomen afstand tussen bewoners en bestuur, en daarmee een grotere apathie van de inwoners voor de lokale politiek [Fraanje & Herweijer, 2013].

3. Schaalvergroting vermindert de bestuurlijke aandacht voor kleinschaliger ontwikkelingen en doet de bereikbaarheid van bestuurders voor de burgers afnemen [Boogers & Schaap, 2007].
4. De schaal van democratische betrokkenheid of gezamenlijkheid is vaak een andere dan die van de optimale schaal voor de uitvoering van bestuurstaken. Om die reden is herindeling een onderwerp dat doorgaans weerstand oproept op plaatselijk niveau [Binnenlands Bestuur, 2011]. Uit onderzoek van o.a. Korsten (2006) en ook van Herweijer (2000) blijkt dat nieuwe gemeenten kunnen rekenen op verzet van bewoners aangezien de zichtbaarheid van het lokale gemeentebestuur - maar ook die op het ambtelijke handelen - afneemt. Als gevolg hiervan zal de betrokkenheid van bewoners afnemen en daardoor dus ook een afname van de legitimiteit van het openbaar bestuur.

Als gevolg van bestuurlijke herindeling neemt het aantal meerkernige fusiegemeenten toe. Opvallend is dat Van Kan, Van Genugten, Lunsing & Herweijer (2014) laten zien dat in een meerkernige gemeente de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentebestuur lager ligt dan gemiddeld genomen mag worden verwacht. Uit hun kwalitatieve deelonderzoek komt naar voren dat de bestuurders van sommige fusiegemeenten alsdan veel aandacht besteden aan het kernbeleid en het stelsel van dorps- en wijkraden. Echter, meer wijkraden leiden tot hogere kosten. Zoals eerder betoogd, ook de financiële lasten lijken in fusiegemeenten hoger te worden. Daarnaast worden maatschappelijke instellingen wellicht ook gedwongen tot fusies en dreigen voorzieningen in de kernen te verdwijnen. Niet iedere kern kan immers een eigen zwembad hebben [De Groot, 2011]. In grotere gemeenten hebben bestuurders een informatievoorsprong op burgers, waardoor het voor burgers moeilijker wordt erachter te komen of hun wensen optimaal worden vertaald naar beleid. In grotere gemeenten is namelijk het aantal burgers dat wel voldoende toegang heeft relatief klein ten opzichte van het electoraat. Volgens Geertsema (2016) is het daarom relatief moeilijk voor kiezers om hun voorkeur te laten doorklinken in het lokale beleid.

5. Het bestuur en de ambtenaren zien zowel letterlijk als figuurlijk de voordelen van de toegenomen afstand, de bevolking daarentegen ziet alleen maar de nadelen. [B&A groep, 2002 pp.23-28]. De ambtelijke en bestuurlijke organisatie professionaliseert en de burger merkt er niets van. [Beerepoot *et al.*, 2009, pp.158-161].

6. Het is veelzeggend dat de tevredenheid van burgers over het functioneren van het gemeentebestuur in kleinere gemeenten beduidend groter is dan in gemeenten van meer dan honderdduizend inwoners [Schaap *et al.*, 2012].
7. Voor de bereikbaarheid is het gunstig om in meerdere kernen gemeentelijke loketfuncties in stand te houden. Maar doelmatigheid is gediend met het concentreren van de gemeentelijke organisatie op één plaats van vestiging. Dit leidt ertoe dat de fysieke afstanden tot gemeentelijke voorzieningen groter, wellicht te groot worden. De fusie van gemeenten gaat vergezeld van schaalvergroting bij maatschappelijke instellingen. Voor het maatschappelijk middenveld kan daardoor de fysieke afstand tot maatschappelijke instellingen, thuiszorg, corporaties, schoolbesturen, welzijnsinstellingen groter worden en is er in verschillende fusiegemeenten een verslechtering te constateren [Beerepoot *et al.*, 2009, pp.107-112, pp.143-145]. Volgens Geertsema (2016) vindt er meer ruis plaats, aangezien er meer schakels in het communicatieproces van de gemeente naar de burger ontstaan.
8. Fusie staat haaks op de decentralisatie. De landelijke politiek besloot per 1 januari 2015 de uitvoering van vele zorgtaken over te hevelen naar de gemeenten. Belangrijke overwegingen bij dit decentralisatiebesluit waren dat een gemeente dichter bij de burger staat en zorgtaken daarom mogelijk goedkoper zou kunnen uitvoeren. Allers (2010b) constateert hierbij een zogeheten decentralisatieparadox: "De paradox is echter dat gemeenten, om die decentralisaties aan te kunnen, steeds groter moeten worden. Daardoor komen ze juist steeds verder van de burger af te staan."
9. Burgerparticipatie tijdens gemeentelijke herindelingen heeft eigenlijk geen invloed [Otto, 2006; Fraanje *et al.*, 2008, p.46]. De kans om invloed uit te oefenen op besluitvorming door de burger t.a.v. de fusie ligt tussen de 4 en 15%. Uit de referenda blijkt vaak dat er onder de burgers geen meerderheid te vinden is voor herindeling en de burgers menen dan ook dat zij feitelijk geen invloed hebben, zoals bijvoorbeeld in Sassenheim, Warmond en Voorhout bij de vorming van de nieuwe gemeente Teylingen [Beerepoot *et al.*, 2009, p.151]
10. De machtspositie van gefuseerde gemeenten in overleg met andere overheden en naar de burger neemt toe en leidt tot meer complexiteit [Beerepoot *et al.*, 2009, p.147-148].
11. Geertsema (2016) wijst erop dat als er geen publieke steun is voor de gemeentelijke herindeling en druk van boven wordt uitgeoefend, de efficiëntiewinst bij de betrokken gemeenten dan niet wordt behaald.

Politieke aspecten

1. Gemeentelijke herindeling tast de kwaliteit van de lokale democratie aan. De betrokkenheid van bewoners bij de lokale politiek neemt af, te zien aan een dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen [Schaap *et al.*, 2012]. Na de fusie is er sprake van forse afname van opkomst bij lokale verkiezingen [Berghuis *et al.*, 1995, p. 92; Beerepoot *et al.*, 2009, pp.118-120; Van Kan, Van Genugten, Lunsing & Herweijer, 2014]
2. Na de fusie is er sprake van lange tijd 'dorpisme' (lokale raadsleden blijven toch nog belangenbehartiger van de oude gemeente) [Beerepoot *et al.*, 2009, p.26, p.102].
3. Het vertrouwen van burgers in de nieuwe gemeente en de gemeentepolitiek neemt af [Beerepoot *et al.*, 2009, pp.114-116,123; Fraanje & Herweijer, 2013]. Bovendien neemt de zakelijkheid van het contact tussen burgers en gemeente toe, hetgeen zich onder meer vertaalt in afgenomen regelmaat van het contact tussen wethouder en individuele burgers [Fraanje & Herweijer, 2013]
4. Door schaalvergroting wordt de invloed van lokale verenigingen en groeperingen op hun directe leefomgeving kleiner. [Beerepoot *et al.*, 2009, pp.143-145].
5. In een aantal gemeenten is de meerderheid voor de herindeling in de raad maar net gehaald. Dat betekent dat het (bestuurlijk) draagvlak daarmee niet erg overtuigend is [Saleh *et al.*, 2006]. Raadsleden vertonen niet zelden *his master's voice*-gedrag. Verschillende raadsleden verklaren achteraf *contre coeur* te hebben gestemd. Veel bestuurders zijn na de fusie ontevreden over het resultaat [Beerepoot *et al.*, 2009, pp.59-72].

Hoofdstuk 3. Wat zou dit voor Wassenaar betekenen?

3.1 Gevolgen van een eventuele fusie Wassenaar - Voorschoten

Vooraf twee opmerkingen:

1. Fusie is formeel niet aan de orde

Het is opmerkelijk dat periodiek door provinciale en gemeentelijke politici de fusieproblematiek aan de orde is gesteld op een manier alsof fusie voor Wassenaar een serieuze, zelfs onontkoombare zaak zou zijn. Niet is minder waar. Met name Wassenaarse politici zouden prudenter met dit onderwerp kunnen omgaan door te constateren dat:

a. fusie niet aan de orde is, omdat er van hogerhand geen enkele officiële aanwijzing in die richting is afgegeven. Er is ook geen herindelingsadvies.

b. de situatie in Wassenaar zo is dat fusie niet zou voldoen aan de toetsingscriteria die de Minister van Binnenlandse Zaken voor fusie hanteert [zie 1.2.3.Wettelijk Kader, punt 4, op p. van deze Nota], namelijk:

(b.1) *De minister wil alleen nog maar fusies die van onderop beginnen (initiatief moet van gemeenten uitgaan; het Rijk wil in beginsel geen fusie opleggen).* In Wassenaar is nimmer het bestuurlijk initiatief tot fusie genomen of de bestuurlijke noodzaak aan de hand van probleemstellingen e.d. uitgesproken.

(b.2) *Het draagvlak bij burgers en politiek moet optimaal zijn.* De Wassenaarse gemeenteraad [Uitgesproken standpunten Raadsvergaderingen, 2016 en 2017] en de Wassenaarse burgers voelen in overgrote meerderheid niet voor fusie.

(b.3) *Een nieuwe eenheid moet logische interne en ruimtelijke samenhang hebben.* Dat kan van een samengaan van Wassenaar en Voorschoten niet, en van een samengaan van Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg al helemaal niet worden gezegd. Zie hierna.

(b.4) *Herindeling moet duurzaam zijn; een binnen afzienbare tijd nieuwe herindeling van dezelfde gemeente moet niet meer aan de orde zijn.* Leidschendam en Voorburg zijn in 2002 gefuseerd. Het zou dus in strijd zijn met de criteria van de minister als die gefuseerde gemeente nu opnieuw bij een fusie met Voorschoten en Wassenaar zou worden betrokken.

De gemeente zou vanuit een andere houding naar de fusieproblematiek kunnen kijken. Niet vanuit het idee van onontkoombaarheid, maar meer door uit te gaan van eigen kracht en wat politiek en burgers zelf vinden.

2. Ambtelijke samenwerking mag niet leiden tot bestuurlijke fusie; samenwerking wel aanpassen

De indruk wordt gewekt dat de keuze voor totale ambtelijke fusie in 2013 een gevolg was van het door het gemeentebestuur vanuit een defensieve houding kijken naar fusiediscussies. Het is maar zeer de vraag of dit voor Wassenaar een goede stap was.

Sterker nog: in het Wassenaarse Bestuurskrachtonderzoek 2010 staat dat:

“...de kern van het idee van ambtelijke fusie, in plaats van herindeling, is het behouden van politiek bestuurlijke autonomie (...). Wil een ambtelijke fusie als alternatief voor herindeling zinvol zijn, dan moet op dit punt worden geborgd dat politiek-bestuurlijke autonomie mogelijk blijft.”

Hieronder volgt de opsomming van specifieke effecten in geval van een fusie Wassenaar-Voorschoten.

Financieel-economische effecten

1. Uit de literatuur (zie hoofdstuk 2) is duidelijk dat fusies en grotere omvang van gemeenten in het algemeen leiden tot hogere kosten, volgens Allers (2012) voor de langere termijn zelfs tussen 10-20% hoger, en zeker niet tot besparingen. Zo heeft Allers heeft bij 24 gemeenten de ontwikkeling van de uitgaven over 8 jaren na herindeling onderzocht. In nagenoeg alle gevallen is er gedurende die eerste 8 jaar na de herindeling sprake van aanzienlijk hogere uitgaven. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit in het geval van Wassenaar-Voorschoten anders zal zijn.

2. Voorschoten verkeert in een slechte financiële positie. Het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft de gemeente Voorschoten daarom in december 2016 onder preventief begrotingstoezicht gesteld. De gemeenteraad van Voorschoten heeft op 22 maart 2017 de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg verzocht een onderzoek te doen naar de oorzaken van de verslechtering van de financiële positie van Voorschoten gedurende de periode 2002-2017. De Rekenkamercommissie heeft op 14 september 2017 haar rapport aangeboden aan de gemeenteraad, en komt tot de volgende conclusies:

a. De gemeenteschuld van Voorschoten is gestegen naar € 43 miljoen euro. Het rapport vermeldt:

“De financiële positie van de gemeente Voorschoten is in de periode 2002-2017 verslechterd. De gemeenteschuld is in deze periode met € 35 miljoen gestegen en bedraagt nu € 43 miljoen (ultimo 2016). In de exploitatie is structureel ten minste € 1,3 miljoen minder ruimte dan aan het begin van de onderzoeksperiode. De exacte omvang van de structurele verslechtering in de exploitatie door het afgenomen vermogen is afhankelijk van de rentestanden en de financieringswijze van de schuld.”

[Rapport Rekenkamercommissie, 2017].

b. Er was onvoldoende inzicht en overzicht om adequaat bij te sturen. Het rapport vermeldt:

“Door het ontbreken van dit zicht werden voorstellen door het college en de raad individueel beschouwd en beoordeeld vanuit hun politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Daarbij was er sprake van een beperkte mate van professionaliteit en ondergeschiktheid van de financiële functie in relatie tot de primaire vakafdelingen en het bestuur binnen de gemeente. De beschikbaarheid van extra liquiditeit (NUON-gelden) maakte dat de politiek-bestuurlijke noodzaak ontbrak om scherp te letten op de ontwikkeling van de financiële positie. Bovendien was de hoogte van de schuldpositie geen relevant politiek item in Voorschoten. Eerst vanaf 2010 en met een nadrukkelijke impuls vanaf 2013, is dit gekanteld naar een professionele financiële functie. Daarnaast is er sprake van een sterke verbondenheid tussen politiek en samenleving (omgevingsgevoelig) en een politiek-bestuurlijke cultuur van het elkaar niet houden aan het verplicht aangeven van alternatieve dekkingsmogelijkheden als plannen worden gewijzigd” [Rapport Rekenkamercommissie, 2017]

3. Voorschoten moet bovendien gedurende de komende jaren een bedrag van 9 miljoen euro bijdragen aan de te bouwen tunnel voor de Rijnlandroute.

4. Wassenaar heeft zelf een forse reserve van € 59 miljoen opgebouwd. Door fusie zal Voorschoten voortaan “mede-eigenaar” worden van die reserve (het spaargeld van de gemeente), een reserve die dus niet meer exclusief voor de Wassenaarse gemeenschap zal beschikbaar zijn. Het is niet uitgesloten dat bij fusie met Voorschoten de Wassenaarse reserve van € 59 miljoen in de eerste plaats gebruikt zal worden om de € 43 miljoen schuld van Voorschoten te vereffenen. Dit leidt er onvermijdelijk toe dat bij Voorschoten de urgentie van budgettaire discipline c.q. bezuinigen minder hoog zal worden. Financiële argumenten kunnen dus nimmer leiden naar een positief oordeel over een fusie Wassenaar-Voorschoten.

Bestuurlijke effecten

1. Wassenaar en Voorschoten zijn qua aard, karakter, bevolkingssamenstelling, geografie, samenwerkingsgerichtheid sterk van elkaar verschillende en geheel zelfstandig functionerende dorpen, die veel te weinig met elkaar van doen hebben om er een bestuurlijke eenheid van te maken. Voorschoten is een dorp, vastgebouwd aan Leiden. Wassenaar is een enclavedorp, qua oppervlakte 5x zo groot als Voorschoten, met als onderscheidende kenmerken: (a) dat het dorp voor meer dan 70% bestaat uit onbebouwde groen- en natuurgebieden met belangrijke natuur- en cultuurhistorische waarden, (b) grote groene luxe villawijken, (c) een landgoederenzone (door de provincie aangemerkt als “kroonjuweel cultureel erfgoed”) en (d) dat Wassenaar noch is vastgebouwd aan Den Haag, noch aan Leiden en Katwijk, noch aan Leidschendam. Samenvoeging van zo van elkaar verschillende dorpen zal leiden tot ingewikkelder, lastiger besturen. Als voorbeeld kan worden vermeld, dat de busverbinding Wassenaar-Voorschoten v.v. is mislukt. De lijn was op 28 februari 2011 ingesteld. Ruim een jaar later wilden de gemeentebesturen geen geld meer bijdragen aan de lijn (uit onderzoek was gebleken dat de gemeente €14,00 moest bijleggen voor elke passagier. Dientengevolge werd de lijn op 25 mei opgeheven. Voorschoten en Wassenaar zijn nu eenmaal geen logische, samenhangende eenheid.

2. Voorschoten is in de regio geheel anders georiënteerd dan Wassenaar. Voorschoten werkt bijvoorbeeld samen met 14 gemeenten uit de regio Midden-Holland (waaronder Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Nieuwkoop e.d.), gemeenten waar Wassenaar in de bestuurspraktijk niets mee te maken heeft. Wassenaar heeft een aantal samenwerkingsverbanden in de Haagse regio. Externe samenhang is er dus niet tussen Wassenaar en Voorschoten. Gemeentelijke samenvoeging van Voorschoten en Wassenaar zal ook op dit punt op voorhand tot allerlei lastige, onoverkomelijke bestuurlijke keuzes leiden. Illustratief is het artikel in de plaatselijke krant Groot Voorschoten van 6 juli 2017, ingezonden door SP en Groen Links, waarin zij deze problematiek belichten en zich uitspreken voor aansluiting bij de Leidse regio [Maassen & Lamers, 2017]

3. Men behoort geen gemeenten samen te voegen die qua samenhang niet logisch en natuurlijk bij elkaar passen. Als burgers geen logische eenheid vormen, zal dat in het bestuur en het ambtelijk apparaat ook nooit het geval zijn. In veel gevallen treedt na fusie “dorpisme” op (opkomen van raadsleden voor hun oude gemeente, voor hun eigen dorp) [Fraanje *et al.*, 2008, p.113]. Er is geen aanleiding om te denken dat dit in de situatie van Voorschoten en Wassenaar niet ook het geval zal zijn.

4. Pleidooien voor fusie komen in het algemeen, en ook bij Wassenaar en Voorschoten, vrijwel altijd uit bestuurderskringen en zelden uit de burgerij. Bestuurders zien na fusie voornamelijk voordelen, burgers voornamelijk alleen maar nadelen.

5. Het is een illusie en op geen enkel onderzoek gebaseerd om te veronderstellen dat door een fusie van Wassenaar en Voorschoten de kwaliteit van het bestuur en van het ambtelijk apparaat in de nieuwe gemeente automatisch zal verbeteren. De beoogde voordelen worden vaak niet bereikt. Kwaliteit van bestuurders heeft niets met gemeentegrootte te maken. Fusie is geen oplossing voor tijdelijk wat mindere bestuurlijke of ambtelijke omstandigheden. Daarvoor is fusie veel te ingrijpend en te kostbaar en heeft deze te veel ernstige nadelen. De meeste in het algemene deel genoemde negatieve aspecten zullen zonder meer gelden voor een fusie van Wassenaar met Voorschoten. Er komt niet automatisch een grotere bestuurskracht, er zijn in verhouding niet minder maar meer ambtenaren nodig (niet zelden door introductie van extra managementlagen), de nieuwe gemeente zal zich wellicht professioneler presenteren, maar de beleids- en bestuursprestaties worden daardoor niet automatisch beter. Er komt vaak niet uit wat met een fusie wordt beloofd.

Het rapport RU Groningen/Berenschot van oktober 2008 [Fraanje *et al.*, 2008; Fraanje & Herweijer, 2013] geeft daar enkele voorbeelden van. In Katwijk en Midden-Delfland gaven B&W en ambtelijke leidinggevenden aan dat de motivatie na de herindeling is toegenomen, terwijl de gemeenteraden en de ondernemingsraden juist stelden dat de motivatie is afgenomen en de blik meer intern is gericht na herindeling. De gemeenteraad van het gefuseerde Westland gaf aan dat het aantal managementlagen na de herindeling in afwijking van de doelstelling fors is toegenomen. In Katwijk, Leidschendam-Voorburg en Westland werden na de herindelingen veel negatieve gevolgen voor het ambtelijk apparaat geconstateerd. In Katwijk werd na de herindeling de totale directie van de gemeente naar huis gestuurd. Fraanje & Herweijer (2013) constateren met betrekking tot de fusie gemeente in het Westland: de Zuid-Hollandse respondenten geven aan dat inwoners na een herindeling minder vertrouwen in hun gemeente hebben. Ook oordelen zij dat de zakelijkheid van het contact tussen burgers en gemeente is toegenomen. Dat vertaalt zich onder meer in de afgenomen regelmaat van het contact tussen wethouder en individuele burgers.

6. Een gemeente van 50.000 inwoners levert niet automatisch betere ambtenaren en betere bestuurders op dan een gemeente met 25.000 inwoners.

7. Voorstanders van fusie laten vage technocratische argumenten als bestuurskracht nagenoeg vrijwel altijd zwaarder wegen dan burgerbetrokkenheid, democratische beginselen, samenhang, identiteit e.d. Bestuurskracht heeft lang niet altijd te maken met de gemeentegrootte.

8. In Wassenaar is in 2010 een bestuurskrachtonderzoek geëntameerd. Om inzicht te krijgen hoe de krachtsverhoudingen vóór en tegen fusie in ons gemeentebestuur liggen, is het nuttig om te laten zien hoe B&W en de raad met het resultaat van dit onderzoek omgingen. Een conclusie uit dat rapport was dat de bestuurskracht in Wassenaar in 2010 (momentopname) als matig werd beoordeeld. Hiermee was duidelijk dat B&W dit rapport zagen als een opmaat naar fusie. De gemeenteraad was het daarmee apert oneens. Het raadsbesluit van 28 februari 2011 geeft duidelijk aan dat de raad tegen fusie en vóór meer samenwerking is, alsmede vóór het inzetten van een proces ter verbetering van slag- en bestuurskracht. B&W liepen te ver voor de troepen uit en werden teruggefloten.

Vervolgens is in 2016 een hernieuwd bestuurskrachtonderzoek ondernomen door BMC Advies. Het rapport is verschenen in december 2016. Daarin schrijft het bureau:

“De aanbevelingen uit het vorige bestuurskrachtonderzoek uit 2010 zijn nog altijd actueel en worden ook op basis van dit onderzoek opnieuw onderschreven”.

Voorts beveelt het bureau aan:

“1. Versterk de bestuurlijke aansturing. Onderzoek daarvoor of en zo ja welke bijdragen de volgende varianten aan het verbeteren van de bestuurskracht kunnen bijdragen:

- variant 1: een optimalisering van de randvoorwaarden voor het functioneren van de ambtelijke organisatie;
- variant 2: een ontvlechting van de ambtelijke organisatie;
- variant 3: een herindeling.

2. Schets aansluitend een perspectief voor regionale samenwerking. Los van de vraag wel/ geen herindeling zullen eenduidige keuzes moeten worden gemaakt voor de regionale samenwerking. Harmonisatie van beleid en regio is noodzakelijk voor het realiseren van een bestuurskrachtige gemeente. Het Rekenkamerrapport ‘Grip op samenwerking’ (2014) biedt handvatten om tot keuzes te komen over samenwerking in de regio.

3. Realiseer goede randvoorwaarden voor de ambtelijke organisatie. Concreet betekent dit; ofwel bouwen aan het verbeteren van en investeren in het WODV-construct; ofwel het verbeteren na een herindeling.”

In dit verband bevat het genoemde BMC-rapport 2016 een aantal opmerkingen die niet worden onderbouwd:

Pagina 19 van het rapport:

“Wel wijzen wij erop dat de keuze voor het laten samengaan van de ambtelijke organisaties inhoudelijk een verstandige keuze is geweest. Immers in 2011 vond de gemeenteraad van Wassenaar/Voorschoten het nodig om het college de opdracht te geven om de slagvaardigheid en kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verhogen. Als de [ambtelijke, red.] fusie niet had plaatsgevonden, was het denkbaar geweest dat de decentralisaties minder adequaat waren aangepakt, de financiële knelpunten groter waren geweest en de inhoudelijke kwaliteit te veel was achtergebleven.”

Pagina 38 van het rapport:

“De ambtelijke fusie was destijds objectief gezien een goede en noodzakelijke stap, maar naar nu blijkt was en is het niet genoeg om de bestuurskracht op het juiste niveau te brengen. Echter, het is realistisch om te veronderstellen dat, als er geen ambtelijke fusie was geweest, de bestuurskracht nog meer onder druk was komen staan.”

Met name de beweringen in de laatste zinnen van deze beide citaten doen sterk denken aan bewijzen uit het ongerijmde.

Medio 2017 bleek dat ambtelijke fusie eigenlijk was mislukt, omdat er uit de gemeenteraden zoveel kritiek kwam dat zeer fors moest worden ingegrepen in de top, het aantal leidinggevend en de hele organisatorische opzet van het ambtelijk apparaat. Omdat ambtelijke fusies vaak worden gezien als opmaat naar echte fusie, had deze mislukking niet moeten leiden naar aanpassingen en doorgaan, maar naar terugdraaien naar de oorspronkelijke situatie, in casu ontvlechting.

Het is goed om bij de beoordeling van bestuurskrachtonderzoeken in het achterhoofd te houden dat volgens veel wetenschappers bestuurskracht een veel te vaag begrip is om op grond daarvan voor fusie te pleiten. En dat is op zich al voldoende aanleiding om variant 3 uit het BMC-advies tot verbetering van de bestuurskracht in Wassenaar (waarin toch wordt gepleit voor herindeling als één van de drie mogelijke verbeteringen) als niet-reëel terzijde te schuiven.

Gevolgen voor tevredenheid van burgers en lokale democratie

1. Alle onderzoeken wijzen, zoals eerder in het algemene deel is te lezen, zonder uitzondering uit dat na een fusie burgers vervreemden van hun gemeentebestuur, dat het vertrouwen van de burger in hun gemeente en de politiek afneemt, dat de belangstelling voor de gemeentepolitiek nog verder terugloopt, dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sterk afneemt. De kwaliteit van de lokale democratie kan hierdoor ernstig worden aangetast. Dit hoofdbezwaar hoort bij fusiediscussies een veel zwaardere rol te spelen.

Enkele voorbeelden uit rapport RU Groningen/Berenschot d.d. okt. 2008 [Fraanje *et al.*, 2008, p. 79]. In Katwijk, waar de fusie met Valkenburg en Rijnsburg plaatsvond in 2006,

“...heeft herindeling geleid tot meer bureaucratie; bestemmingsplannen en bouwvergunningen worden trager behandeld; contact met ondernemers verloopt moeizamer; de nieuwe gemeente ontbeert het soms aan voldoende kennis van lokale situatie; vertrouwen van ondernemers in gemeente is afgenomen; voor burgers geldt zelfs dat er sprake is van een zeker wantrouwen richting gemeentebestuur. Herindeling heeft vooralsnog niet tot een sterker profiel en positie geleid”.

In Leidschendam-Voorburg

“...is bij de burger een soort gelatenheid ontstaan omdat het bedrijventerrein en een woonwijk naar Den Haag zijn gegaan en het contact van het bestuur met de inwoners minder is geworden.”

Als gevolg van bestuurlijke herindeling neemt het aantal meerkernige fusiegemeenten toe. Zoals eerder vermeld op p.4, laten Van Kan, Van Genugten, Lunsing & Herweijer (2014) zien dat de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentebestuur in een meerkernige gemeente lager ligt dan gemiddeld genomen mag worden verwacht. Uit hun kwalitatieve deelonderzoek komt naar voren dat de bestuurders van

sommige fusiegemeenten alsdan veel aandacht besteden aan het kernenbeleid en het stelsel van dorps- en wijkraden. Echter, meer wijkraden leiden tot hogere kosten.

2. Vreemd is dat de bezwaren over het afnemen van vertrouwen in overheid en politiek, die al langer bestaan en bij fusies worden versterkt, nooit aanleiding zijn om een fusie om die reden af te wijzen. Deze bezwaren worden altijd overruled door moeilijk te controleren bestuurdersargumenten neerkomend op: die gemeente is nu eenmaal te klein om bestuurlijk en financieel goed zelfstandig te kunnen draaien.

In Nederland is in ruim 30 jaar het aantal gemeenten van 811 teruggebracht naar 388 per 1 januari 2017. En nog steeds zijn er voorstanders die verder willen gaan. De Werkgroep Openbaar Bestuur pleitte in 2010 voor twee varianten: teruggaan van ca. 400 naar 25 à 30 gemeenten óf teruggaan naar 100 à 150 gemeenten. Deze deskundigen pleitten dus voor gemeenten van 500.000 tot 700.000 inwoners of van 100.000 tot 150.000. De minister van Binnenlandse Zaken kiest de ene keer voor gemeenten met minimaal 25.000 inwoners, dan weer minimaal 100.000, welk minimum hij nu weer lijkt te hebben verlaten. Van den Berg (oud-voorzitter directieraad Vereniging van Nederlandse Gemeenten en emeritus-hoogleraar parlementaire geschiedenis) pleitte in juli 2013 voor differentiatie in gemeentelijke taken (niet elke gemeente hoeft hetzelfde takenpakket te hebben) en ook voor de stelling dat niet één minimale grootte voor alle gemeenten behoeft te worden gehanteerd.

Op een moment dat er tussen deskundigen geen overeenstemming bestaat over wat bij herindeling van gemeenten de beste lijn is, is er dus alle aanleiding om kritisch te kijken naar het huidige fusiebeleid. Als de gemeenten en de burgers er geen voordelen in zien behoort men als overheid er niet aan te beginnen. Geertsema (2017) benadrukt in dit verband dat indien de schaalnadelen bij grotere gemeenten de overhand krijgen boven de schaalvoordelen, het niet meer loont om een grotere omvang te hebben. Doorgaan met maatregelen die het vertrouwen in de gemeente en de politiek nog verder zullen ondergraven, de kloof tussen burger en bestuur nog groter zullen maken, daarvoor zou een verantwoordelijke overheid niet moeten kiezen.

3. Het altijd bij fusies de kop opstekende lastige probleem waar het nieuwe gemeentehuis moet worden gesitueerd, zal in de situatie van Wassenaar en Voorschoten tot eindeloze discussies en slechte oplossingen leiden. Er is geen logische goede plek voor een nieuw gemeentehuis dat goed bereikbaar is voor alle inwoners van de beide gemeenten; oplossingen zullen vrijwel altijd in het nadeel van de burgers én het ambtelijk apparaat uitvallen. Men kan nu al voorspellen dat alleen al de huisvestingskwestie voor een belangrijk deel zal bijdragen aan het mislukken van een fusie.

4. In beide gemeenten zitten plaatselijke partijen van relatief grote omvang in de raad. Deze zullen na een fusie in feite geen bestaansrecht meer hebben. Met blijven bestaan en blijven pleiten voor het eigen dorp plaatst zo'n partij zich immers buiten de nieuwe gemeenteraad die de belangen van beide dorpen moet behartigen. Dus is fusie de dood in de pot voor plaatselijke partijen, terwijl deze partijen de laatste tijd juist een steeds grotere rol in de plaatselijke politiek gaan spelen. Krouwel (2013) liet zien dat 23,7% van de kiezers bij Gemeenteraadsverkiezingen 2010 op een lokale partij stemde. Bij de Gemeenteraadsverkiezingen 2014 was dit getal gestegen naar 29,7%, dus 6 procentpunten hoger. In Wassenaar scoorden de lokale partijen in 2014 tezamen 34,7% van de stemmen. Opnieuw een punt waaruit vastgesteld kan worden dat een Wassenaarse fusie behoorlijk wringt met democratische beginselen.

5. Een gemeente besturen is van een geheel andere orde dan het leiden van een bedrijf. Niet vergeten mag worden dat naar fusies van dienstverlenende (dus niet-kapitaalintensieve) bedrijven anders gekeken behoort te worden dan naar fusies van kapitaalintensieve bedrijven. Bij kapitaalintensieve bedrijven kunnen bij intensievere benutting van een bestaande omvangrijke vaste inrichting inderdaad schaalvoordelen worden behaald. Bij dienstverlenende bedrijven, die een bescheiden vaste inrichting hebben en dus grotendeels leunen op de inzet van menselijke hulpbronnen, is dit vrijwel nooit het geval. Managementbenaderingen uit het kapitaalintensieve bedrijfsleven kunnen dus niet - zoals veelal gebeurt - worden gebruikt bij gemeentelijke fusiepleidooien. Schaalgrootte vergroten van 25.000 tot 50.000 (of 120.000) inwoners biedt geen enkele garantie voor een beter bestuur van gemeenten; integendeel, dat is - zo wijst de praktijk uit - vaak niet het geval en ook heeft het een negatieve invloed op de betrokkenheid van de burgers en op de kwaliteit van de lokale democratie.

Gevolgen voor het karakter van Wassenaar

1. Wat in de meeste onderzoeken onderbelicht blijft, zijn de gevolgen van fusies op besluitvorming ten gevolge van veranderende raadssamenstellingen. Het is niet te voorkomen dat in geval van fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten (plaatsen met andere identiteiten, met andersgerichte samenwerkingsverbanden, met veel meer of geheel stedelijke karakters) een nieuwe gezamenlijke gemeenteraad vanuit andere invalshoeken en andere opvattingen dan alleen de Wassenaarse naar vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, welzijn, cultuur, groen, verkeer zal aankijken. Dat zal op het punt van bijvoorbeeld: wel of niet bouwen op de weilanden van de Wittenburgerweg, wel of geen strandhuisjes, de bouwhoogte in centrum, wel of geen casino, bufferbeleid bij locatie Valkenburg, verkeersbeleid Rijksstraatweg kunnen leiden tot andere keuzes die Wassenaar zelf niet gemaakt zou hebben. Fusie heeft dan ook voor Wassenaar het zeker niet ondenkbare risico dat behalve de gemeentegrenzen ook het karakter van het dorp op den duur ten nadele kan veranderen.

2. Het is opmerkelijk dat pleitbezorgers van fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten die voorkeur al hebben bepaald zonder dat er is onderzocht of alle gemeenten bijvoorbeeld op het punt van bijvoorbeeld ruimtelijk, sociaal, cultureel, verkeers- en financieel beleid wel dezelfde visie hebben voor de nieuwe fusiegemeente.

3. Paspoorten afgeven en vuil ophalen zijn zaken die men uit efficiencyoverwegingen samen kan doen, maar voor het oplossen van beleidsvraagstukken gelden geen efficiencyoverwegingen. Daarvoor behoren de beslissingen te worden genomen door een bestuur dat zo dicht mogelijk bij de burgers staat, voorbereid door ambtenaren die hun omgeving goed kennen. Voor het bepalen van gezamenlijk beleid voor qua aard, karakter e.d. zeer verschillende dorpen c.q. steden is fusie een volstrekt verkeerd instrument.

3.2. Gevolgen van een eventuele fusie Wassenaar, Voorschoten en wellicht Leidschendam/Voorburg

Hoewel alle hiervoor genoemde nadelen/gevolgen bij een fusie met Voorschoten ook en vaak in versterkte mate gelden voor een fusie met Voorschoten én Leidschendam-Voorburg, zijn er ook nog enkele specifiek op een fusie van de drie gemeenten toegespitste nadelen/gevolgen te noemen:

1. Leidschendam-Voorburg is met 73.000 inwoners groot genoeg om - ook gelet op de criteria van het rijk-zelfstandig te kunnen blijven bestaan. Die gemeente is bovendien in 2002 al tot stand gekomen na een fusie; de rijkscriteria gaan echter ervan uit dat gemeenten niet binnen afzienbare tijd (eerder werd hier door de minister als concretisering "bijvoorbeeld binnen 25 jaar" aan toegevoegd) niet opnieuw bij een fusie mogen worden betrokken, opdat aldus wordt voorkomen dat gemeenten van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komen.

2. Leidschendam-Voorburg is door zijn ligging en zijn stedelijk karakter grotendeels onderdeel van het stedelijk gebied Den Haag-Rijswijk. De kenmerkende verschillen tussen Voorschoten en Wassenaar werden al eerder toegelicht. De drie fusiekandidaten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben nog minder gemeen met elkaar dan Wassenaar en Voorschoten. Ook de geografische ligging van Leidschendam-Voorburg pleit tegen een fusie met Wassenaar en met Voorschoten. Deze vier plaatsen vormen op geen enkele manier een logische samenhangende eenheid met een voor de burger herkenbare eigen identiteit.

3. Het ligt voor de hand te verwachten dat een Leidschendammer of een Voorburger nauwelijks affiniteit zal voelen of binding zal hebben met Wassenaar. Van de drie gemeenten zal alleen maar een kunstmatige bestuurlijke eenheid zijn te maken. Het zal niet werken (en het is ook tegen elk democratisch principe) om Leidschendamers en Voorburgers in de nieuwe gemeenteraad (mee) te laten beslissen over Wassenaarse vraagstukken. En omgekeerd geldt uiteraard hetzelfde: hoe kan een raadslid uit Wassenaar deskundig en betrokken meedelen over een bestemmingsplan voor een stedelijke ontwikkeling in Leidschendam of Voorburg? Een gemeente besturen doet men niet vanuit een aangeleerde techniek of opleiding, dat kan alleen maar vanuit een betrokkenheid met en degelijke kennis van de omgeving waarover men beslist.

4. Fusie van deze drie gemeenten lijkt te zijn bedacht door technocratische bestuurders die doen alsof goed besturen los gezien kan worden van democratische principes. Het komt de auteurs voor dat de bestuurders lijken te denken: hoe groter de gemeente des te beter het besturen zal gaan en dat bestuurders fusies durven te bepleiten zonder eerst grondig te onderzoeken of er zwaarwichtige problemen zijn die daartoe noodzakelijk zijn. Dit houdt in dat deze bestuurders louter op basis van schaalgrootte denken: Wassenaar moet opgaan in een gemeente van 124.000 inwoners en daardoor zou dan een beter bestuur worden gerealiseerd. Alle hiervoor opgesomde nadelen bij een fusie met Voorschoten gelden in versterkte mate bij een fusie tussen de eerdergenoemde drie gemeenten.

De afstand tussen burger en bestuur wordt in vergelijking met de situatie in Wassenaar (te) groot. Er doen zich allerlei specifieke vraagstukken voor, zoals: Hoe krijgt men ooit nog een wethouder te spreken? Waar komt het centrale gemeentehuis? Uit onderzoek blijkt dat dit bij uitstek een standaard discussiepunt wordt [Euser, 2009 p.27, p.46]. Het vertrouwen van de burger in de gemeente en in de politiek zal in zo'n gemeente grotendeels ontbreken. De burgers zullen zich nog meer van de gemeente en de politiek afwenden. Een overheid die dat nadeel niet serieus neemt, neemt zichzelf niet serieus. Het vaak daarvoor genoemde "wondermiddel internet" lost deze nadelen niet op en al helemaal niet het ernstige nadeel van inbreuk makende besluitvorming door andersdenkende fusiegemeenteraden. Duidelijk is ook dat geen van de drie gemeenten ook maar enig voordeel zal hebben van deze fusie. Er zal een tekentafelgemeente ontstaan. De problemen om zo'n fusiegemeente doeltreffend te besturen zullen alleen maar groter en moeilijker beheersbaar worden, het omgekeerde wat het Rijk met fusies zou willen bereiken.

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Fusie van Wassenaar is niet aan de orde

1. Het rijk hanteert als uitgangspunt dat fusies van onderop moeten komen (i.c. op initiatief van gemeenten).
2. Fusie is formeel niet aan de orde, omdat er van hogerhand geen enkele officiële aanwijzing in die richting is afgegeven. Er is ook geen herindelingsadvies.
3. Voor de provincie is er geen aanleiding met fusievoorstellen te komen omdat noch uit onderzoek noch feitelijk is gebleken dat zich in Wassenaar uitzonderlijke situaties voordoen waarin bestuurlijke en/of financiële problemen spelen die een herindeling noodzakelijk maken.

Financieel-economische effecten

1. Dat fusies en schaalvergroting op langere termijn zouden leiden tot besparingen is bij veel onderzoeken niet aangetoond. Fusies kunnen tot 10-20% hogere kosten leiden, zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek bij 24 bij herindeling betrokken gemeenten over een periode van 8 jaar na fusie. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit bij fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten anders zal zijn.
2. Het samenvoegen van ambtelijke organisaties, het integreren van bijvoorbeeld IT-systemen, huisvesting, dit zijn allemaal factoren die bij fusie aanzienlijke extra kosten met zich meebrengen.
3. Wassenaar sloot het boekjaar met een voordelig rekeningresultaat van € 1,328 miljoen. Dat blijkt uit de jaarrekening 2016. Wethouder drs. F.F. Blommers (Financiën):
 "De financiële positie van Wassenaar is goed. De stand van de reserves is ten opzichte van de begroting ongewijzigd gebleven, namelijk ruim € 59 miljoen. De liquiditeitspositie is zelfs verbeterd ten opzichte van de verwachtingen bij de begroting 2017. De liquiditeiten/banksaldi zijn met een kleine € 1,5 miljoen toegenomen" [Blommers, 2017].

Het is niet uit te sluiten dat de forse reserve van Wassenaar van ruim € 59 miljoen door fusie mogelijk eveneens gebruikt kan worden voor gehele of gedeeltelijke delging van de € 43 miljoen schuld die Voorschoten heeft, en dan niet meer exclusief voor de Wassenaarse gemeenschap beschikbaar zou zijn.

Bestuurlijke effecten

1. Wassenaar en Voorschoten (samen ca 51.000 inwoners) zijn totaal verschillende en geheel zelfstandig functionerende dorpen. Fusie kan echter niet leiden tot een logische, samenhangende en voor de burger herkenbare bestuurlijke eenheid (een voorwaarde van het Rijk voor fusie). Voorschoten is in de regio geheel anders georiënteerd dan Wassenaar: Voorschoten werkt samen met 14 gemeenten uit de Regio Holland-Rijnland, Wassenaar met Haaglanden. Bij een fusie van Wassenaar (26.000), Voorschoten (25.000) én Leidschendam-Voorburg (75.000) (leidend tot in totaal 126.000 inwoners) worden gemeenten samengevoegd die vrijwel niets met elkaar te maken hebben. Er zal dan zeker geen nieuwe, samenhangende gemeente maar "niet meer dan een administratieve eenheid", een tekentafelgemeente ontstaan, iets wat het Rijk blijkens haar beleidskader bij herindeling juist wenst te voorkomen.
2. Schaalgrootte vergroten van 26.000 tot 51.000 (of tot 126.000) inwoners biedt geen enkele garantie voor een beter bestuur van gemeenten. Grotere gemeenten presteren niet automatisch beter dan kleinere. Wel hebben ze doorgaans méér ambtenaren per inwoner in dienst (tot 50% meer) dan kleinere. Kwaliteit van bestuurders heeft niets te maken met gemeentegrootte.
3. Schaalvergroting wordt in bestuurderskringen niet zelden gezien als panacee voor alle bestuurlijke problemen. Er zijn zelfs al deskundigen die pleiten voor gemeenten van 500.000 tot 700.000 inwoners. Het is duidelijk dat de belangen van de burgers bij fusies ondergeschikt worden gemaakt aan de bestuurdersbelangen. Fusie moet een reactie zijn op een concrete noodzaak, op concrete problemen, die niet op een andere manier kunnen worden opgelost. Bovendien is fusie is niet het enige middel om indien nodig verbeteringen in de bestuursstructuur aan te brengen.

4. In veel gevallen treedt na fusie “dorpisme” op (het blijven opkomen van raadsleden voor belangen van hun oude gemeente, voor hun eigen dorp).

5. In alle drie gemeenten zitten plaatselijke partijen van relatief grote omvang in de gemeenteraad. Deze zullen na een fusie in feite geen bestaansrecht meer hebben, terwijl deze partijen de laatste jaren juist een steeds grotere rol in de plaatselijke politiek zijn gaan spelen.

6. De bestaande ambtelijke samenwerking tussen Wassenaar en Voorschoten dwingt niet tot fusie, zoals ook door de gemeenteraad van Wassenaar nadrukkelijk is uitgesproken.

Effecten voor burgers

1. Het Rijk hanteert al jaren de stelregel dat “het bestuur dicht bij de burgers moet”. Maar tegelijkertijd heeft het Rijk in ruim 30 jaar het aantal gemeenten door herindeling van 811 teruggebracht naar 388 (peildatum 1 januari 2017). Deze revolutie in gemeenteland heeft voor de burger niet geleid tot aantoonbaar beter bestuur. Integendeel, alle onderzoeken wijzen zonder uitzondering uit dat na een fusie burgers vervreemden van hun gemeentebestuur, dat het vertrouwen van de burger in hun gemeente en de politiek afneemt, dat de belangstelling voor de gemeentepolitiek nog verder terugloopt, dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sterk afneemt. De kwaliteit van de lokale democratie wordt na fusie ernstig aangetast.

2. Voor de Wassenaarse burgers zal de bereikbaarheid, de feitelijke afstand tot het gemeentebestuur/de wethouder/de raad/het nieuwe gemeentehuis/de ambtenaar na fusie aanzienlijk verslechteren, vooral voor minder mobiele ouderen.

3. De vraag waar het nieuwe gemeentehuis bij fusie met Voorschoten en mogelijk ook nog met Leidschendam-Voorburg moet komen te staan zal leiden tot eindeloze discussies en tot uitkomsten die vrijwel altijd in het nadeel van een groot deel van de burgers zullen uitvallen.

4. In grotere gemeenten vermindert de bestuurlijke aandacht voor kleinschaliger ontwikkelingen. Uit literatuuronderzoek blijkt dat de tevredenheid van burgers over het functioneren van het gemeentebestuur in kleinere gemeenten beduidend groter is dan in gemeenten van meer dan bijvoorbeeld honderdduizend inwoners.

5. Pleidooien voor fusie komen in het algemeen en ook bij Wassenaar vrijwel altijd uit bestuurderskringen en zelden uit de burgerij. In een fusieproces worden door de invloed van bestuurders vage en moeilijk controleerbare technocratische argumenten als bestuurskracht belangrijker gevonden dan burgerbetrokkenheid, democratische beginselen, samenhang, identiteit. Onderzoek wijst uit dat het vrijwel alleen bestuurders zijn die na fusie voordelen zien, burgers zien vrijwel alleen maar nadelen. Kortom: de burger en de democratie zijn bij een fusie het kind van de rekening.

Effecten voor het karakter van Wassenaar

1. Bij fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten zal de raadssamenstelling veranderen [Schreiner, 2010; Politiek Compendium, 2017]. Zo'n nieuwe (grotere) gemeenteraad zal – ook gelet op de sterk verschillende karakters van de fusiegemeenten - vanuit andere invalshoeken en andere opvattingen dan alleen de Wassenaarse naar vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, welzijn, cultuur, groen, verkeer e.d. kijken. Dat zal kunnen leiden tot andere keuzes, die niet in het huidige beleid van Wassenaar passen en die het karakter van Wassenaar negatief kunnen beïnvloeden.

2. Na herindeling zullen bijvoorbeeld Voorburgers en Leidschendamers, die zich niet of nauwelijks bij Wassenaar betrokken voelen, in een nieuwe “gefuseerde” gemeenteraad - bestaande uit 39 leden - moeten gaan meebeslissen over bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen in het Wassenaarse centrum of haar groene buffers. Aan de andere kant moeten Wassenaarders, die zich niet of nauwelijks betrokken voelen bij Leidschendam of Voorburg, een oordeel uitspreken over een stedelijke ontwikkeling in Voorburg. Men kan zich afvragen of alle betrokkenen (inclusief de leden van zo'n nieuwe raad) zo'n ontwikkeling positief zullen beoordelen. En of dit gevolg van fusie uit democratisch oogpunt bezien de beste aanpak is om de eigen dorpen/steden op een voor de burgers tot tevredenheid stemmende manier te besturen.

3. Wat opvalt is dat pleitbezorgers van een fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten die voorkeur al hebben bepaald zonder dat zij weten of alle gemeenten op het punt van bijvoorbeeld ruimtelijk, sociaal, cultureel, verkeers- en financieel beleid een gemeenschappelijke visie op de nieuwe fusiegemeente hebben. Wij achten het zeer wel denkbaar dat onderzoek daarnaar tot veel fusieweerstand zal leiden.

Aanbevelingen

1. Met name politici in Wassenaar zou prudenter kunnen omgaan met het onderwerp “fusie”. Er is immers van hogerhand geen enkele formele aanwijzing tot fusie van Wassenaar afgegeven. De regering wenst alleen maar fusies van onderaf (op initiatief van gemeenten). De politiek [Uitgesproken standpunten Raadsvergaderingen, 2016 en 2017] en de burgers in Wassenaar willen dat Wassenaar zelfstandig blijft. Fusie is dus niet aan de orde. Zo behoort de insteek van het gemeentebestuur van Wassenaar te zijn bij de regelmatig opduikende fusiediscussies.

2. Decentralisatie (zoals de recent op het gebied van jeugd-, gezondheids- en sociale zorg door de centrale overheid aan de gemeenten overgedragen nationale taken) behoort geen extra of hoofdargument te zijn voor fusie met Voorschoten of zelfs met Voorschoten plus Leidschendam-Voorburg. Voorstanders van fusie gebruiken deze specifieke decentralisatie wel op die manier. Deskundigen stellen echter terecht dat het kabinet er beter aan zou doen zich eens te bezinnen op de voortdurende stroom decentralisaties. Pas als er een visie is op wat we van gemeenten willen, heeft het zin na te denken over de optimale schaal. Een kabinet zou hoe dan ook de hoge verwachtingen aangaande schaalvoordelen, die bij herindeling zo nadrukkelijk spelen, moeten temperen. Als fusie hét antwoord zou dienen te zijn op taakoverdrachten als zo-even bedoeld, dan is dat het verkeerde antwoord. Door een fusie van Wassenaar met één of twee buurgemeenten wordt de kloof tussen burger en bestuur juist vergroot, zo is hiervoor aangetoond. Dat willen de burgers niet en dat wil de rijksoverheid niet. Het Rijk hanteert immers ook nog steeds het uitgangspunt “bestuur moet dicht bij de burger”. Fusie is niet het enige antwoord op decentralisatie. Daarvoor is fusie een veel te ingrijpend en kostbaar middel. Taken kunnen immers na zoveel jaren weer anders verdeeld worden, fusies zijn onomkeerbaar. Outsourcing van niet-beleidsafdelingen kunnen zinvol zijn, zowel naar het bedrijfsleven als naar een andere gemeente die op het specifieke gebied van uitbesteding excellent is (op bijvoorbeeld ICT). Selectieve ambtelijke samenwerking voor de primaire processen zijn effectievere en minder kostbare oplossingen. De gemeente Wassenaar zou er goed aan doen die andere opties boven fusie te plaatsen en nauwkeuriger te onderzoeken.

3. Beperkt men zich tot een fusie van de ambtenarenkorpsen, dan is het grote nadeel van een compleet ambtelijke fusie met meer partners echter dat de gemeentes formeel wel eigenaar zijn van de gemeenschappelijke organisatie, maar feitelijk tot “klant” gereduceerd worden: de (virtuele) afstand tussen ambtenaren en bestuur neemt toe [De Zeeuw 2015].

De koninklijke weg om te gaan is dat het Wassenaars gemeentebestuur de samenwerkingsvorm zo aanpast dat de totale ambtelijke samenwerking wordt beperkt tot alleen een bedrijfstechnisch, puur operationele uitvoeringsdeel (zoals groenonderhoud, vuilafvoer, brandweer, ambulance, maar ook belastinginning, salarisadministratie), een optie die ook in het Bestuurskrachtonderzoek van Wassenaar van 2010 al aan de orde kwam. In de praktijk is immers te vaak gebleken dat bij samenwerking op het gebied van de beleidsvoorbereiding (zoals ruimtelijke ordening, woningbouw, verkeersbeleid, sociale zaken en cultuur) problemen ontstaan. Eén gefuseerde beleidsafdeling kan immers niet op een goede manier twee gemeenteraden met geheel verschillende programma’s en achtergronden van beleidsadviezen voorzien. Voor een goede op elke gemeente afgestemde beleidsontwikkeling is het beter om twee aparte groepen ambtenaren te handhaven die elk vanuit hun ervaring en kennis van de plaatselijke omstandigheden hun eigen College van B&W en hun eigen gemeenteraad adviseren. Dit om te voorkomen dat ambtenaren twee bazen met twee verschillende beleidsrichtingen moeten dienen en de colleges/gemeenteraden en burgers zich niet meer herkennen in het eigen gemeentelijk beleid.

Wij bevelen dan ook aan dat de beleidsontwikkeling uit de samenwerkingsconstructie wordt gehaald. Voorts dat elke gemeente een eigen beleidsgroep in dienst houdt die elk vanuit hun ervaring en kennis van de plaatselijke omstandigheden hun eigen college van B&W en hun eigen gemeenteraad adviseren.

Bijlage A: Het Wettelijk Kader – Juridische procedurevoorwaarden voor een herindeling

1.2.1 Gezichtspunt

Deze Nota is geschreven in de overtuiging dat bij deze beoordeling van effecten/gevolgen van een eventuele fusie van de gemeente Wassenaar het belang van de burgers van Wassenaar voorop behoort te staan.

1.2.2 Status quo

Wassenaar is een overwegend landelijke gemeente, met ca. 26.000 inwoners. Er zijn per 1 januari 2017 in Nederland 388 gemeenten. In deze rij van 388 gemeenten staat Wassenaar op plaats no.185. Wassenaar is een middenmoter in deze rij. 184 van de 388 gemeenten in Nederland hebben dus minder inwoners dan Wassenaar. Zij is ingeklemd tussen de steden Leiden (ca.124.000 inwoners) en Den Haag (ca. 526.000 inwoners). Karakteristiek voor Wassenaar zijn de uitgebreide groene villawijken, omvangrijke natuurgebieden met bijzondere waarden en het vrijwel afwezig zijn van productiebedrijven.

Fusievoorstanders schetsen als een van de mogelijkheden de variant: fusie met Voorschoten, een dorp met nagenoeg eenzelfde aantal inwoners (ca. 25.000 inwoners), echter met veel minder onbebouwd buitengebied, zonder omvangrijke villawijken en deel uitmakend van de regio Holland-Rijnland. Een grotere fusievariant zou zijn de combinatie Wassenaar (ca. 26.000 inwoners), Voorschoten (ca. 25.000 inwoners) plus Leidschendam/Voorburg (ca. 75.000 inwoners), tezamen leidend tot een grotendeels verstedelijkte conglomeraat van ca. 126.000 inwoners.

Een belangrijk politiek gegeven is dat Wassenaar en Voorschoten per 1 januari 2013 een zogeheten ‘ambtelijke fusie’ zijn aangegaan. Dat wil zeggen: de bestuurlijke organen van beide gemeenten zijn zelfstandig gebleven, maar de ambtelijke organisaties zijn samengevoegd. De ontstane ambtelijke organisatie heeft de naam gekregen ‘Werkorganisatie Duivenvoorde’ (WODV). Eén van de grondvesten van de ambtelijke fusie van Wassenaar en Voorschoten was het Rapport Partners+Pröpper [Partners+ Pröpper, 2011].

1.2.3 Wettelijk Kader - Juridische procedurele voorwaarden voor een fusie

Hieronder vindt een opsomming plaats van wettelijke bepalingen, voorschriften en procedures waar partijen zich in geval van een fusie aan te houden hebben.

1. De basis is de Grondwet art. 123 lid 1. Het artikel stelt dat opheffing van een gemeente bij wet dient te geschieden. Artikel 124 lid 1 van de Grondwet indiceert het rechtsbeginsel van decentrale autonomie.
2. Het verloop van de procedure staat beschreven in de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi). Er zijn 3 procedures mogelijk [art.5 Vanuit de betrokken Gemeenteraden en Colleges van B&W; art.8 vanuit Provincie; art.12 geïnitieerd door Minister van BiZaK]. Een goede voorbereiding is sine qua non. Alvorens een procedure voor herindeling in werking kan worden gezet behoort er herindelingsadvies te zijn. Premier Rutte stelt overigens dat herindeling van gemeenten niet mag worden afgedwongen; een fusie behoort van onderop te komen [ANP nieuws van 31 oktober 2012].
3. Er behoort onder de inwoners draagvlak te zijn voor een voorstel tot samenvoeging. Het instemmen van de Gemeenteraad is geen bewijs hiervoor [Beerepoot *et al.*, 2009, p.32].
4. Recente criteria voor herindeling zijn vastgelegd in een beleidsnota van 28 mei 2013 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer [Plasterk, 2013]. Deze luiden:
 - a. Een eerder gehanteerde wenselijke ondergrens van een gemeentelijke omvang van 100.000 inwoners is verlaten.
 - b. De regering wil geen gemeentelijke herindelingen van bovenop opleggen. Het uitgangspunt is dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen.
 - c. Het kabinet zal een eventueel voornemen tot fusie in ieder geval toetsen aan 5 criteria: (1) draagvlak onder de bevolking, (2) interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, (3) bestuurskracht, (4) evenwichtige regionale verhoudingen en (5) duurzaamheid.
 - d. De inwoners van de betrokken gemeenten krijgen de gelegenheid hun mening te geven over een gemeentelijke herindeling. De plannen voor de herindeling zijn openbaar en iedereen mag er bij het gemeentebestuur op reageren.

Bijlage B: Lijst van geraadpleegde literatuur

- Abma, K. (2012), *Beoordelen van gemeenten*, proefschrift Open Universiteit, Heerlen, 9 januari 2012. In: Delaere (2012), *op.cit.*
- Allers, M.A. (2010a), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *ESB (Economisch Statistische Berichten)*, 95 (4586), editie 28 mei 2010, pp.341-342.
- Allers, M.A. (2010b), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, editie 1 mei 2010, pp.35-37.
- Allers M.A. & Geertsema B. (2012), 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling', *Me Judice*, 9 november 2012.
- Beerepoot R., Fraanje, R. & Herweijer, M. (2009), *Processen en effecten van herindeling* - Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen, Kluwer, Deventer.
- Berenschot (2006), *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten 2006*, Utrecht. In: Boogers & Schaap (2007), *op.cit.*
- Berghuis J., Herweijer M., Pol W. (1995), *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer.
- Binnenlands Bestuur (anonymus) (2011), Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden, *Binnenlands Bestuur*, editie oktober 2011.
- Blommers, F.F. (2017), uitspraak door drs. F.F. Blommers, Wethouder Financiën en Economie op https://www.wassenaar.nl/portal-wassenaar/nieuws_297/item/gemeente-wassenaar-trots-op-goedkeurende-verklaring-jaarrekening_11225.html
- BMC-Rapport Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar – Leren en Ontwikkelen (2016), Rapport BMC Advies, Amersfoort. O.a. op <http://democratischeliberale.nl/wp-content/uploads/2017/01/Rapport-Bestuurskrachtonderzoek-Wassenaar-6-12-2016.pdf>
- Boogers, M. & Schaap, L. (2007), 'Bestuurskracht, wat moeten we ermee?', *Thema Bestuurskunde*, nr.2007-2.
- Canoy, M. (2013), De illusie van de fusie, *ESB - Economisch Statistische Berichten*, editie 10 augustus 2013.
- Delaere, M. (2012), 'Gemeenten niet goed bestuurd', artikel over promotieonderzoek van K. Abma, *Binnenlands Bestuur*, editie 9 januari 2012.
- Denters, S.A.H. (1996), 'Het succes van falend beleid', *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 439-455. In: Boogers & Schaap (2007), *op.cit.*
- Derksen, Van der Drift, Giebels & Terback (1987), *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, Universiteit van Leiden. In: Boogers & Schaap (2007), *op.cit.*
- Dölle, A.H.M. & Elzinga, D.J. (2004), *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Kluwer, Deventer.
- Euser, B. (2009), *Lokale leiders, de opkomst van de Geuzendemocratie*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam
- Fraanje, M.J., Herweijer, M., Beerepoot, R.M., Van Assenbergh, A.M., Brouwer, B.J. & Heins H.J. (2008), *'Herindelingen gewogen'* - Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen, Onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot, oktober 2008.
- Fraanje, M.J. & Herweijer, M (2013), Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, *Bestuurswetenschappen*, 2013, nr.3.
- Geertsema, B. (2016), *The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation* (Economische effecten van gemeentelijke fusie en intergemeentelijke samenwerking), proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. Promotor: prof.dr. M.A. Allers.
- de Groot, J. (2011), Intergemeentelijke samenwerking als beste oplossing voor de afstand tussen burgers en een lokale overheid en het aanpakken van regionale beleidsthema's, *Paper*.
- Hendriksma, M. (2017), 'Gemeenten nu bijna echt uit de crisis', *Tijdschrift Binnenlands Bestuur*, editie 15 september 2017, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/gemeenten-nu-bijna-echt-uit-de-crisis.9571150.lynkx>
- Herweijer, M. (2000), 'Burger heeft recht op nabij bestuur', *BMC, Kompas*, nr.4, 2000, pp.2-5
- Jaarrekening Wassenaar (2012), *Gemeente Wassenaar - Programmarekening 2012*, Uitgave Gemeente Wassenaar, 16 april 2013, p.105.
- Jaarrekening Wassenaar (2016), *Gemeente Wassenaar - Programmarekening 2016*, Uitgave Gemeente Wassenaar.
- de Jong, Denters & Thomassen (1990), Gemeenten en kwaliteit, *De Gemeentestem*, no.6910.
- Korsten, A.F.A. (2004), De gemeentelijke bestuurskracht - De veranderende inhoud van een oud concept. Artikel, verschenen in: *Saluut aan een fenomeen* – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar, Elsevier, Den Haag, 2004, pp. 17-28.
- van Kan, J., van Geneugten, M., Lusing, J.R. & Herweijer, M (2014), *Verborgene krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rfdaboud Universiteit, oktober 2014.
- Korsten, A.F.A. (2006), *Intergemeentelijke samenwerking: SSC als nieuw concept voor samenwerking tussen gemeenten*, Soesterberg, 10 mei 2006.
- Krouwel, A.P.M. (2013), 'Lokale partijen concurreren vooral met VVD', *VNG Magazine no.23*, 6 december 2013, p.20.
- Maassen, E. & Lamers, M. (2017), "SP en Groen Links: Toekomst Voorschoten ligt in Leidse regio", plaatselijke krant Groot Voorschoten, editie 6 juli 2017, op <https://www.voorschotenonline.nu/politiek/4488-sp-en-groenlinks-toekomst-voorschoten-ligt-in-leidse-regio>
- Otto, M. (2006), Gemeentelijke herindeling: de burger buitenspel? Onderzoek naar burgerparticipatie bij gemeentelijke herindelingen, *Masterscriptie, Faculteit Sociale Wetenschappen, Opleiding Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam*, augustus 2006, p.87.
- Partners+Pröpper (Pröpper, I., Struik, P., Schermers, G. & Postelmans, R.) (2011), Eindrapport *Quo Vadis Bestuurskrachtonderzoek Gemeente Wassenaar 2010*, Vught.
- Plasterk (2013), Beleidskader Gemeentelijke Herindeling, Beleidsnota 28 mei 2013, op officiële nieuwspagina van de Rijksoverheid <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>
- Politiek Compendium 2017, op https://www.politiekcompendium.nl/id/vilqfgxtlozw/aantal_raadsleden
- Rapport Rekenkamercommissie (2017), op <http://www.rekenkamerwvov.nl/onderzoeken/gemeentefinanci-n/ontwikkeling-financi-n-voorschoten/ontwikkeling-financi-n-voorschoten/>
- Regeerakkoord (2012), *'Bruggen slaan'* - Regeerakkoord VVD-PvdA 29 oktober 2012, p.40.
- Rekenkamer Lansingerland (2013), *Grondige Problemen* - Een onderzoek naar naar bedrijventerreinen in de Gemeente Lansingerland, september 2013.
- Saleh, F., van Lierop, K., Schiffelers, M.J. & van er Spek, M. (2006), 'Afstand én nabijheid' -Een evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug, *USBO-Advies november 2006*, Utrechts School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO), Universiteit Utrecht.
- Schaap, L., Denters, S.A.H., Fraanje, R. & Herweijer, M. (2012), Grotere gemeente is een gok, *NRC Next*, 7 november 2012, p.14
- Schreiner, N.A.F.M. (2010), De politieke krachtverhoudingen in een gefuseerde gemeente Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar (op basis van de uitslag GR-verkiezingen in 2010), *Analyse*.
- Thomassen, J.J.A., Denters, S.A.H. & de Jong, H.M. (1991), Gemeentelijke herindeling: de beleidstheorie getoetst, *Openbaar Bestuur* 1991-1.
- Toonen, T., Van Dam, M., Glim, M., Wallagh, G. (1998), *Gemeenten in Ontwikkeling: Herindeling en Kwaliteit*. Van Gorcum, Assen.
- Tussenrapportage GS aan PS (2016), Tussenrapportage GS aan PS over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland, op: <file:///C:/Users/GEBRUI~1/AppData/Local/Temp/Collegedebrief%20-%20prov.voortgangsrap%20Slimmer%20Sterker%20bestuur%20ZH-1.pdf>

Uitgesproken standpunten Raadsvergaderingen (2016 en 2017), Standpunten, uitgesproken door woordvoerders van de fracties van VVD, CDA, WWW, Passie voor Wassenaar, DLW en Hart voor Wassenaar, tijdens diverse Commissie- en Raadsvergaderingen van de gemeente Wassenaar in 2016 en 2017.

van Wijk, N. (2011), Fusies en decentralisaties: een schadelijke combinatie, *Gemeente.nu*, editie 25 mei 2011.

de Zeeuw, F. (2015), Trap niet in de val van een ambtelijke fusie, *2-4036 Bestuurszaken*, mei 2015.