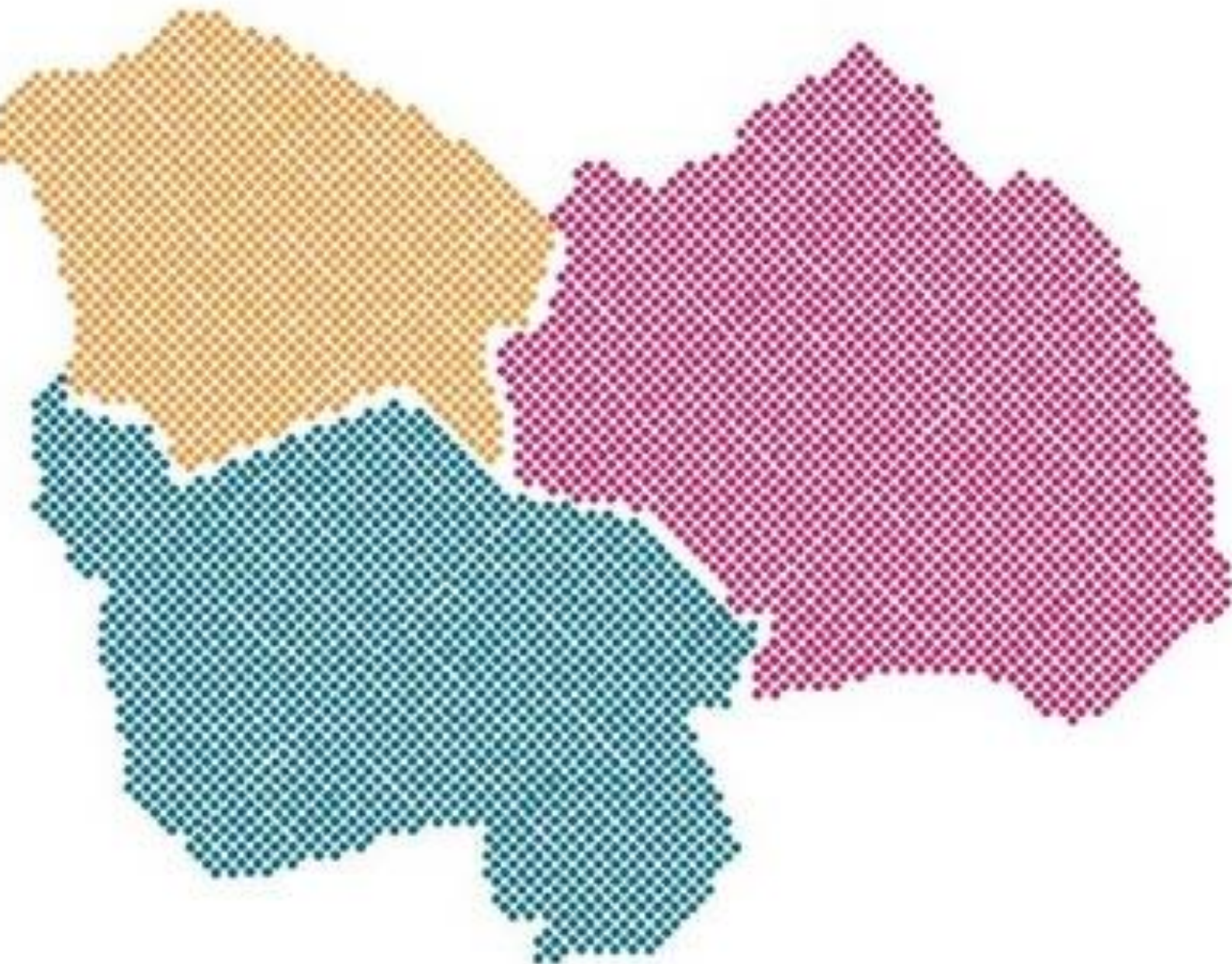


RADBOD UNIVERSITEIT NIJMEGEN

Herindeling op maat

Onderzoek naar de succes- en faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling



Onderzoek naar de succes- en faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling

Welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?

Naam: Rob van der Wijst
Studentnummer: 4267923
E-mailadres: r.wijst@student.ru.nl

Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Docent: Dhr. Dr. Zwaan

Opdrachtgever: Gemeente Veghel
Adres: Stadhuisplein 1
Postcode + plaats: 5461 KN Veghel
Begeleider: Dhr. Krijn

Datum: 14 augustus 2014



Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis waarmee ik hopelijk de masteropleiding Bestuurskunde afrondt. Het afgelopen studiejaar was een zwaar jaar waarin ik ontzettend veel geleerd heb. Eind maart ben ik gestart aan mijn masterthesis, waarvoor ik een onderzoek heb uitgevoerd voor de gemeente Veghel in het kader van de herindeling tussen de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Ik hoop, door middel van mijn bevindingen en aanbevelingen, een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de herindeling. Graag wil ik een aantal personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan mijn masterthesis.

Allereerst wil ik mijn begeleider dr. Pieter Zwaan danken voor de prettige begeleiding in het gehele thesistraject. Op de momenten dat ik er zelf even niet uit kwam heeft hij mij op een juiste en fijne wijze de goede richting in gestuurd en dat heeft mij enorm geholpen.

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

Daarnaast wil ik André Muller, Juridisch Adviseur van de gemeente Veghel, bedanken voor de mogelijkheid die hij mij heeft geboden om mijn masterthesis te schrijven bij en voor de gemeente Veghel.

Als laatste wil ik graag alle respondenten bedanken die hebben deelgenomen aan het kwalitatieve onderzoek.

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

Rob van der Wijst

Veghel, augustus 2014.

Samenvatting

Gemeenten krijgen steeds meer taken overgeheveld van het Rijk, daardoor zijn sommige gemeenten niet in staat om deze taken goed uit te voeren. Dit leidt ertoe dat gemeenten steeds vaker samenvoegen om de bestuurskracht te vergroten. Het initiatief voor gemeentelijke herindeling ligt tegenwoordig bij de gemeenten zelf en niet meer bij de provincies of het Rijk. Desondanks blijken veel herindelingen te mislukken. Het probleem is dat gemeenten vaak niet van elkaar leren, doordat zij geen ervaringen met elkaar delen. Vandaar dat er in deze masterthesis onderzoek is gedaan naar succes- en faalfactoren die van invloed zijn op het proces voorafgaand aan een gemeentelijke herindeling. Vanuit deze succes- en faalfactoren zijn aanbevelingen gedaan die moeten leiden tot een optimale fusie tussen de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy die is uitgevoerd bij vier gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van diverse criteria, zodat de onderzochte gemeenten zo veel mogelijk aansluiten bij de situatie die zich in Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode voordoet. In het onderzoek zijn diverse relevante documenten geanalyseerd en er zijn twaalf interviews gehouden met gemeentesecretarissen, wethouders en griffiers van de onderzochte gemeenten. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is aan de hand van het CMO-model inzicht verkregen in factoren die van invloed zijn op gemeentelijke herindeling en hieraan is de mogelijke invloed van contextfactoren gekoppeld. Het model is leidend geweest gedurende het empirisch onderzoek. Er is in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen contextafhankelijke succes- en faalfactoren en algemeen geldende succes- en faalfactoren.

Wanneer er kennis en ervaring ontbreekt bij gemeenten die betrokken zijn bij een gemeentelijke herindeling, kan *de aanstelling van een extern adviseur* gezien worden als een succesfactor. Ook blijkt uit het onderzoek dat er veel sprake is van onzekerheid bij werknemers ten tijde van het herindelingsproces. Het feit dat werknemers *functievoorkeuren* kunnen aangeven draagt bij aan een zekere vermindering van de onzekerheid. Gemeenten die ervoor kiezen om *het plaatsingsproces van medewerkers* binnen een zo kort mogelijke tijd af te ronden, kunnen hiermee een positieve bijdrage leveren aan het verminderen van de onzekerheid bij werknemers. Daarnaast blijkt dat de *communicatie met werknemers* een grote rol speelt in het reduceren van de onzekerheid. Om de betrokkenheid van werknemers bij de herindeling te verhogen is het mogelijk om *werknemers op eigen initiatief en eigen voorkeur plaats te laten nemen in de beschikbare werkgroepen*.

Bij een herindeling is vaak sprake van cultuurverschillen tussen de betrokken gemeenten. Gemeenten die een aantal *nieuwe managers van buitenaf* hebben aangesteld, hebben daarmee een positieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de nieuwe cultuur. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat *centrale huisvesting* een succesfactor is voor gemeentelijke herindeling. Centrale huisvesting zorgt ervoor dat werknemers kort bij elkaar zitten, gemakkelijk kunnen

samenwerken en er een eenheidsgevoel ontstaat. Wat hierbij helpt om een nieuwe cultuur te vormen is *iedere werknemer een nieuwe werkplek te geven*. Dit leidt ertoe dat iedere werknemer een 'nieuwe start' dient te maken.

Wat daarnaast erg belangrijk is en tevens als succesfactor gezien kan worden is de *gelijkwaardige behandeling* van gemeenten. Om de gelijkwaardigheid in het herindelingsproces te waarborgen is het een succes gebleken om een *onafhankelijk voorzitter in de stuurgroep* aan te stellen. Een onafhankelijk voorzitter draagt bij aan de werkbaarheid in de stuurgroep, doordat deze een onafhankelijke rol heeft in het herindelingsproces. Omdat uit het onderzoek blijkt dat de samenstelling van de nieuwe gemeenteraden voornamelijk uit raadsleden bestaat uit de oude gemeenten kan *een intensieve samenwerking tussen gemeenteraden* in het herindelingsproces als succesfactor beschouwd worden. Deze intensieve samenwerking bevordert de samenhang in de nieuwe gemeenteraad en leidt ertoe dat er minder sprake is van belangenbehartiging van de oude gemeenten en voorkomt daarnaast desinvesteringen. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat het *herindelingsbudget* in een aantal gevallen als ontoereikend beschouwd wordt. Te veel uitgaven worden toegerekend (of zou men toe willen rekenen) aan het herindelingsbudget.

Te veel tijd in het herindelingsproces is een valkuil, omdat dit de snelheid uit het proces haalt en de focus op de herindeling verminderd. Om deze valkuil te voorkomen is het mogelijk de gemeenten eerder te laten samenwerken in de nieuwe samenstelling van de nieuwe gemeente. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat *eerder samenwerken in de nieuwe samenstelling van de nieuwe gemeente* een positieve bijdrage levert aan het succes van de herindeling. Eerder samenwerken in de nieuwe samenstelling leidt ertoe dat er vanaf de fusiedatum direct een goede start gemaakt kan worden. Wat daarnaast als algemeen geldende succesfactor gezien kan worden is de *aanstelling van een nieuwe gemeentesecretaris die in een vroeg stadium in het herindelingsproces aangesteld wordt*. Een nieuwe gemeentesecretaris levert een positieve bijdrage aan de herindeling, doordat hij als nieuw en onafhankelijk persoon in de nieuwe gemeente staat. Daarnaast is een vroege aanstelling van belang voor het succes van een gemeentelijke herindeling, omdat de nieuwe gemeentesecretaris daardoor bij vele beslissingen in het proces betrokken is.

De resultaten in het onderzoek hebben geleid tot zeven aanbevelingen:

1. Werk zo vroeg mogelijk samen
2. Streef naar een gelijkwaardige participatie van gemeenten en stel onafhankelijke personen aan
3. Behoed je voor te grote veranderingen
4. Houd de vaart erin
5. Reduceer de onzekerheid van werknemers en maak ze betrokken
6. Besteed aandacht aan de nieuwe cultuur
7. Controleer de uitgaven

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave.....	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemstelling.....	11
1.2.1 Doelstelling	11
1.2.2 Vraagstelling.....	11
1.2.3 Deelvragen	11
1.3 Relevantie	12
1.4 Voorbeschouwing beleidskader en theoretisch kader	12
1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader.....	13
1.6 Leeswijzer	13
2. Beleidskader.....	15
2.1 Wet Arhi	15
2.2 Beleidskader gemeentelijke herindeling.....	18
2.3 Conclusie	20
3. Theoretisch kader	21
3.1 Gemeentelijke herindeling	21
3.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling.....	22
3.2.1 Ontwikkeling van motieven	22
3.2.2 Toelichting huidige motieven.....	23
3.3 Proces van gemeentelijke herindeling	26
3.3.1 Voorbereidingsfase.....	27
3.3.2 Opstartfase	27
3.3.3 Ontwikkelingsfase.....	28
3.3.4 Reflectiefase.....	28
3.4 CMO-model	29
3.4.1 Contextfactoren.....	29
3.4.2 Interventies.....	31
3.5 Conclusie	41
4. Methodologisch kader	43
4.1 Onderzoeksstrategie	43
4.2 Caseselectie.....	43
4.3 Operationalisering	46
4.4 Bronnen en methoden.....	49
4.5 Verslaglegging.....	50
4.6 Methodische verantwoording.....	51
5. Resultaten en analyse	53
5.1 Alphen aan den Rijn	53
5.2 Peel en Maas	60
5.3 Schagen.....	67
5.4 De Friese Meren.....	74
5.5 Vergelijking van gemeenten	81
5.5.1 Strategische visie	81
5.5.2 Inrichting van de ambtelijke organisatie.....	83
5.5.3 Harmonisatie van beleid en regelgeving	85
5.5.4 Financiële integratie.....	85
5.5.5 Externe communicatie	86
5.5.6 Politieke integratie.....	86
5.5.7 Huisvesting.....	87
6. Conclusie.....	89

6.1 Beantwoording deelvragen.....	89
6.2 Beantwoording centrale vraagstelling.....	91
6.2.1 Contextafhankelijke succes- en faalfactoren.....	91
6.2.2 Algemeen geldende succes- en faalfactoren.....	94
6.2.3 Model succes- en faalfactoren herindelingsproces	95
6.3 Aanbevelingen.....	96
6.3.1 Werk zo vroeg mogelijk samen.....	96
6.3.2 Streef naar een gelijkwaardige participatie van gemeenten en stel onafhankelijke personen aan.....	96
6.3.3 Behoed je voor te grote veranderingen.....	97
6.3.4 Houd de vaart erin	97
6.3.5 Reduceer de onzekerheid van werknemers en maak ze betrokken	97
6.3.6 Besteed aandacht aan de nieuwe cultuur.....	98
6.3.7 Controleer de uitgaven.....	98
6.4 Reflectie op het onderzoek.....	99
6.4.1 Reflectie op theorie.....	99
6.4.2 Reflectie op methoden.....	100
6.4.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	100
Figuren- en tabellenlijst	102
Lijst van figuren.....	102
Lijst van tabellen.....	102
Begrippen en afkortingen.....	103
Begrippen.....	103
Afkortingen.....	104
Literatuurlijst.....	105
Bijlagen.....	111
Bijlage A: Lijst met geselecteerde documenten.....	111
Bijlage B: Voorbereiding interview	112
Bijlage C: Lijst met geïnterviewde personen.....	116

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven van het onderzoek. Er wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de probleemstelling, de relevantie van het onderzoek, de omschrijving van kernbegrippen en de opbouw van het verslag.

HOOFDSTUK 1INLEIDING

1.1 Aanleiding

De druk op het functioneren van gemeenten neemt de laatste jaren toe. Gemeenten voeren steeds meer taken uit in opdracht van het Rijk, dit wordt ook wel medebewind genoemd (Derksen & Schaap, 2010, p. 13). In 2015 worden gemeenten bijvoorbeeld verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, z.j.b). Door het grote aantal gedecentraliseerde taken is het voor sommige gemeenten onmogelijk om dit goed uit te kunnen voeren. Zij hebben hier onvoldoende bestuurskracht voor en zijn genoodzaakt om zelf een oplossing te vinden. De mate van bestuurskracht van een gemeente wordt bepaald door de kracht om maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren (Korsten & van Luik, z.j.). Bestuurskracht wordt door Fraanje (2007) gedefinieerd als “de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar opgelegde taken en ambities individueel of in samenwerking kan realiseren”.

Bij een gebrek aan bestuurskracht hebben gemeenten de mogelijkheid over te gaan tot intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling (Provincie Gelderland, z.j.). Gemeentelijke herindeling houdt in dat gemeenten worden samengevoegd tot een grotere gemeente die wel in staat is om alle taken uit te voeren (Rijksoverheid, z.j.c). Uiteindelijk streeft het huidige kabinet naar gemeenten van ten minste honderdduizend inwoners, omdat dit kostenbesparend zou moeten zijn en ten goede zou moeten komen aan de uitvoering van de taken. Ook de provincies dienen opgeschaald te worden in de vorm van vijf landsdelen, omdat gemeenten en provincies elkaar anders in de weg zouden lopen. Later zijn deze plannen echter enigszins genuanceerd, vanwege de ontstane onrust (NRC, 2013a).

In het regeerakkoord van kabinet Rutte stond dat gemeenten niet door het Rijk en provincies mogen worden gedwongen tot gemeentelijke herindeling, zoals in de vorige eeuw vaak werd gedaan. Gemeentelijke herindeling dient tegenwoordig van onderop tot stand te komen, waarbij het initiatief dus bij de gemeenten zelf ligt. Enkel in bijzondere gevallen bestaat de mogelijkheid dat provincies interveniëren, maar dit is enkel van toepassing wanneer gemeenten zelf geen initiatief nemen, terwijl zij dermate verzwakt zijn dat taken niet of zeer slecht worden uitgevoerd (Rijksoverheid, z.j.c). De Rijksoverheid gaat er vanuit dat wanneer gemeentelijke herindeling van onderop tot stand komt en zij zelf de regie hebben gevoerd, er op lokaal niveau gegarandeerd politiek-bestuurlijke draagvlak is (Beerepoot, Fraanje & Herweijer, 2009, p. 32).

Ondanks dat gemeentelijke herindeling vaak van onderop tot stand komt, blijkt dat veel van deze fusies mislukken. De vooraf verwachte voordelen van de herindeling, zoals kostenbesparing, blijken vaak niet gerealiseerd te worden (NRC, 2013b). De reden dat herindelingen moeizaam verlopen of mislukken is dat veel ingrijpende veranderingen plaatsvinden in een relatief kort tijdsbestek. De nieuwe gemeente dient opnieuw gedefinieerd en vormgegeven te worden, terwijl bestaande gemeenten worden opgeheven (VNG, 2011). Deze veranderingen brengen veel emotie met zich mee bij zowel ambtenaren als burgers (Beerepoot et al., 2009). Dit komt doordat herindelingen vaak een ingewikkeld, langdurig en onzeker proces zijn (VNG, z.j.c). Doordat het proces complex van aard is, ontstaat vaak een naar 'binnen gericht' perspectief. Gemeenten gaan het wiel opnieuw uitvinden en er wordt weinig gebruik gemaakt van de ervaringen van andere gemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2008).

In juni 2013 is er een rapport uitgebracht wat geschreven is door Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant. Het rapport heeft de naam 'Veerkrachtig bestuur in Brabant' en heeft de regionale samenwerkingskracht van Noord-Brabant in beeld gebracht. In dit rapport wordt een aanbeveling gedaan om een verregaande intensieve samenwerking tussen gemeenten Uden en Veghel te stimuleren en te faciliteren. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een fusie tussen deze twee gemeenten (Adviescommissie Krachtig bestuur in Brabant, 2013). Een half jaar later meldt Omroep Brabant dat de gemeenteraad van gemeente Veghel heeft ingestemd met een fusie met de gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode. De fusie dient op 1 januari 2018 rond te zijn en zal een gemeente worden met ongeveer 80.000 inwoners (Omroep Brabant, 2013).

De gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode kregen eind 2012 het idee om samen te fuseren (Omroep Brabant, 2012). Zij zagen op dat moment in dat het noodzakelijk was om de krachten te bundelen en hebben daarom de mogelijkheid onderzocht om te fuseren (Gemeente Sint-Oedenrode, 2013b). De gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode kwamen tot de conclusie dat een derde fusiepartner noodzakelijk was, omdat zij twee keer herindelen wilden voorkomen (Gemeente Sint-Oedenrode, 2013a). De gemeenten Veghel gaf aan geïnteresseerd te zijn om met Schijndel en Sint-Oedenrode te fuseren (Gemeente Sint-Oedenrode, 2013b). In november 2013 besloten de gemeenteraden van Schijndel en Sint-Oedenrode een fusie aan te willen gaan met de gemeente Veghel (Brabants Dagblad, 2013b). Toen de gemeenteraad van Veghel in december 2013 instemde met de fusie was het plaatje compleet. Het plan was eerst om 1 januari 2018 te fuseren, maar samen met de provincie is later besloten om één jaar eerder te fuseren op 1 januari 2017 (Omroep Brabant, 2013).

Doordat herindelingen vaak een ingewikkeld, langdurig en onzeker proces met zich mee brengen, is het van belang dat dit proces voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode zo optimaal mogelijk verloopt. Hoe de desbetreffende gemeenten dit proces moeten aanpakken is voor hen op dit moment niet helemaal duidelijk. Het formele proces van gemeentelijke herindeling staat beschreven in wet Arhi, maar deze beschrijft niet concreet

welke handelingen er verricht dienen te worden voor een optimale uitkomst. Iedere gemeentelijke herindeling is context gebonden en daarbij dienen afwegingen gemaakt te worden op basis van lokale en regionale omstandigheden en ontwikkelingen (Rijksoverheid, z.j.c). In dit onderzoek worden de succesfactoren en faalfactoren in kaart gebracht die van invloed zijn op het proces leidend tot aan een gemeentelijke herindeling, om van daaruit aanbevelingen te doen die uiteindelijk moeten leiden tot een optimale fusie tussen de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode.

1.2 Probleemstelling

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de doelstelling, centrale vraagstelling en bijbehorende deelvragen van dit onderzoek beschreven. Deze zijn opgesteld naar aanleiding van de probleemschets in de vorige paragraaf.

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

“Inzicht verkrijgen in de succesfactoren en faalfactoren die van invloed zijn op het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling, teneinde aanbevelingen te geven aan de gemeente Veghel die bijdragen aan een fusie met Schijndel en Sint-Oedenrode.”

1.2.2 Vraagstelling

De vraag die in dit onderzoek centraal zal staan luidt als volgt:

“Welke succesfactoren en faalfactoren zijn van invloed op het proces voorafgaand aan een gemeentelijke herindeling en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?”

1.2.3 Deelvragen

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt er in dit onderzoek getracht antwoord te geven op onderstaande deelvragen:

1. Wat houdt gemeentelijke herindeling in?
2. Waarom komen gemeentelijke herindelingen tot stand?
3. Hoe wordt het proces van gemeentelijke herindeling vormgegeven?
4. Welke verklaringen zijn er voor het wel of niet slagen van het proces van gemeentelijke herindeling?
5. Welke factoren blijken in de praktijk van belang bij de herindelingsprocessen van de gemeenten die vergelijkbaar zijn met Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?
6. Welke lessen kunnen er getrokken worden voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?

1.3 Relevantie

Op dit moment mislukken een groot deel van de fusies in Nederland (NRC, 2013b). Een oorzaak hiervan is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de ervaringen van andere gemeenten (Ministerie van BZK, 2008). Inzicht in de succesfactoren en faalfactoren van het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling zou de kans van slagen doen verhogen. Gemeenten hebben baat bij een overzicht van de situaties die het verloop van het proces bepalen (Rijksoverheid, z.j.a). Dit onderzoek mondt uit in een aantal aanbevelingen, die uiteindelijk bij dienen te dragen aan een optimale fusie tussen de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode.

Dit onderzoek draagt daarnaast bij aan de wetenschappelijke kennis over gemeentelijke herindeling. Er is relatief veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van gemeentelijke herindeling, maar er is weinig wetenschappelijke kennis aanwezig over factoren die een belangrijke rol spelen tijdens het proces van gemeentelijke herindeling. Daarnaast wordt er een koppeling gemaakt tussen de context van gemeenten en de factoren die van belang zijn voor gemeentelijke herindeling. In veel onderzoeken omtrent gemeentelijke herindeling wordt (grotendeels) gebruikt gemaakt van kwantitatieve onderzoeksmethodes en in mindere mate van kwalitatieve onderzoeksmethodes. Dat leidt tot veel algemene inzichten in plaats van context afhankelijke inzichten. Het onderzoek is verklarend van aard aangezien het onderzoek tracht inzicht te bieden in succes- en faalfactoren van invloed zijn op het herindelingsproces. Daarnaast tracht het onderzoek verbanden te leggen tussen de aanwezige context en de factoren die van invloed zijn op het herindelingsproces.

1.4 Voorbeschouwing beleidskader en theoretisch kader

In het tweede hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het beleidskader omtrent gemeentelijke herindeling. Het wettelijke proces rondom gemeentelijke herindeling wordt beschreven in de wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) (Rijksoverheid, z.j.c). Deze wet zorgt ervoor dat gemeenten worden gedwongen tijdig te starten met het treffen van de nodige voorbereidingen. De gemeenten worden geacht een aantal wettelijke handelingen te verrichten ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente. Gemeenten staan in deze fase op financieel gebied onder toezicht van de provincie (VNG, 2011). Naast de wet Arhi wordt ook het beleidskader gemeentelijke herindeling beschreven. Dit beleidskader is opgesteld door de Rijksoverheid en toetst op basis van inhoudelijke criteria de herindelingsvoorstellen van gemeenten en provincies (Ministerie van BZK, 2013).

Het theoretisch kader wordt vormgegeven op basis van relevante theorieën die ingaan op gemeentelijke herindeling in het algemeen, de motieven voor gemeentelijke herindeling en het proces van gemeentelijke herindeling. Daarnaast staat het zogenaamde CMO-model centraal in dit hoofdstuk. Aan de hand van dit model wordt het belang van de manier waarop de context in werkt op bepaalde factoren inzichtelijk gemaakt. Er komen daarbij theorieën aan bod van

Beerepoot, Herweijer, Derksen & Schaap, Postma en Berghuis. Het onderzoek bouwt voort op de kennis die voorhanden is en reeds beschreven wordt in deze hoofdstukken.

1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

Er wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Het onderzoek wordt vormgegeven met behulp van een meervoudige casestudy, waarbij verschillende gemeenten die een vrijwillige herindeling hebben doorgemaakt met elkaar vergeleken worden. De gemeenten worden onderzocht op basis van vooraf opgestelde criteria die voortkomen uit het theoretisch kader. Door de vergelijking van meerdere gemeenten is het mogelijk inzicht te verschaffen in de succes- en faalfactoren. Daarna wordt onderzocht welke lessen er getrokken kunnen worden voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode.

In dit onderzoek is sprake van een triangulatie van methoden. De deelvragen worden namelijk beantwoord op basis van literatuuronderzoek, documentenanalyse en interviews (Blijenbergh, 2013). Bij de documentenanalyse wordt er onder andere gebruik gemaakt van herindelingsadviezen, dienstverleningsconcepten en besturingsfilosofieën, zodat er meer inzicht wordt verworven in de visie, de doelstellingen en de structuur van gemeentelijke herindeling. De interviews worden gehouden met sleutelfiguren uit de betreffende gemeenten, die het proces van herindeling hebben doorgemaakt, om zo te succes- en faalfactoren te kunnen bepalen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het beleidskader vanuit Rijksoverheid beschreven dat van toepassing is op dit onderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op het beleidskader herindeling en wet Arhi. In het derde hoofdstuk komt het theoretisch kader aan bod. In dit hoofdstuk worden relevante theorieën beschreven die ingaan op (het proces van) gemeentelijke herindeling. Daarna volgt het hoofdstuk waarin het methodologisch kader wordt toegelicht. Dit hoofdstuk beschrijft de methoden, procedures en werkwijzen die gebruikt worden om de deelvragen te kunnen beantwoorden. In hoofdstuk vijf worden de resultaten uit het onderzoek beschreven en vindt er een analyse plaats van deze resultaten. In het laatste en zesde hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek beschreven. De aanbevelingen gaan in op lessen die getrokken kunnen worden voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode voor het proces van de gemeentelijke herindeling.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt het beleid omtrent gemeentelijke herindeling toegelicht. Bij een herindeling worden gemeenten samengevoegd tot een grotere gemeente of wordt een kleine gemeente toegevoegd aan een grotere gemeente (Derksen & Schaap,

2010, p. 214). Sinds 1984 bestaat er een wet die betrekking heeft op de wijziging van de gemeentelijke indeling (Overheid, z.j.). Het hoofdstuk is opgesplitst in enerzijds de beschrijving van wet Arhi en anderzijds het beleidskader gemeentelijke herindeling dat door het ministerie van BZK is opgesteld.

HOOFDSTUK 2

BELEIDSKADER

2.1 Wet Arhi

Er is bij wet (art. 123) bepaald dat gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten worden ingesteld. De samenvoeging is pas officieel wanneer zowel regering als de Eerste – en Tweede Kamer met het voorstel hebben ingestemd (Beerepoot et al., 2009, p. 31). In de wet Algemene regels herindeling (Arhi) wordt het formele proces rondom gemeentelijke herindeling beschreven (Rijksoverheid, z.j.c). Er zijn verschillende actoren betrokken bij dit proces, waaronder de betreffende gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast schetst de wet welke procedureregels gevolgd moeten worden (Ministerie van BZK, 2013). Deze wet zorgt ervoor dat gemeenten worden gedwongen tijdig te starten met het treffen van de nodige voorbereidingen. De gemeenten worden geacht een aantal handelingen te verrichten ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente (VNG, 2011).

Sinds 2002 wordt gestreefd om gemeentelijke herindeling van onderop tot stand te laten komen. Het initiatief ligt vanaf dat moment bij de gemeenten zelf (Ministerie van BZK, 2008). De regering heeft een voorkeur voor herindelingsadviezen die van onderop tot stand komen, omdat dit een garantie is voor politiek-bestuurlijk draagvlak. In de wet Arhi wordt de procedure beschreven waarmee gemeenten zelf een advies tot herindeling kunnen voorbereiden (Beerepoot et al., 2009, p. 31-32). Provincies en de minister van BZK hebben echter ook de mogelijkheid om initiatief te nemen. Dit kan enerzijds zijn omdat er sprake is van een herindeling waarbij tegelijkertijd meer dan één nieuwe gemeente wordt gevormd (Ministerie van BZK, 2008). Anderzijds kan dit het geval zijn wanneer gemeenten zelf geen initiatief nemen, terwijl zij dermate verzwakt zijn dat taken niet of zeer slecht worden uitgevoerd (Rijksoverheid, z.j.c). Ook de procedure waarbij het provinciebestuur het advies tot herindeling voorbereidt, wordt beschreven in de wet Arhi (Beerepoot et al., 2009, p. 31).

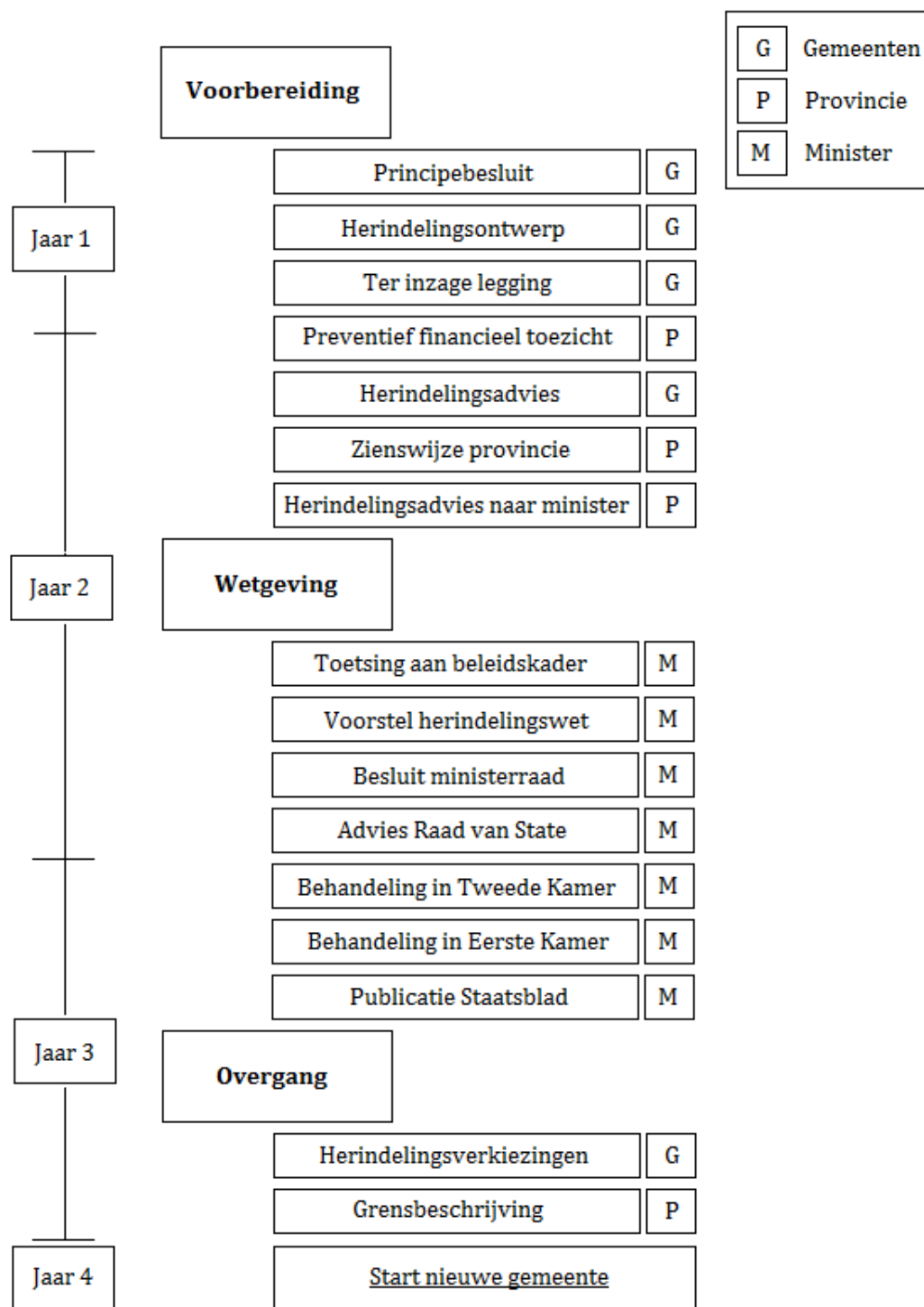
De wet Arhi bestaat in hoofdlijnen uit vier delen. De wet maakt een onderscheid tussen herindeling en grenscorrectie (VNG, z.j.c). Er wordt onderscheid gemaakt in vier verschillende

modellen. Het gaat hierbij om samenvoeging, samenvoeging met grenscorrectie, grenscorrectie en opsplitsing.

- Wanneer er sprake is van samenvoeging worden twee of meer gemeenten opgeheven om één nieuwe gemeente te vormen. Hierbij blijven de buitengrenzen van de samengevoegde gemeenten ongewijzigd.
- Bij een samenvoeging met grenscorrectie vallen de buitengrenzen van de nieuwe gemeente niet samen met de buitengrenzen van de oude gemeenten.
- Wanneer er sprake is van een grenscorrectie worden er geen gemeenten opgeheven en wordt er geen nieuwe gemeente gevormd, maar vindt er enkel een grenscorrectie plaats.
- Het laatste model wordt opsplitsing genoemd. Deze vorm heeft grote administratieve gevolgen. Het gaat hierbij om een splitsing van een grotere gemeente in twee of meer kleinere gemeenten. Wanneer een gemeente wordt opgesplitst, betekent dit ook dat het personeelsbestand, eigendommen, reserves en andere zaken moeten worden opgesplitst (VNG, 2005).

Naast het onderscheid tussen herindeling en grenscorrectie worden in de wet Arhi de formele stappen beschreven die gevolgd dienen te worden door gemeenten, provincies en de minister (VNG, z.j.c). Dit proces ziet er als volgt uit. Wanneer het idee voor gemeentelijke herindeling is ontstaan bij de betrokken gemeenten doen zij een verzoek tot herindeling, dit wordt ook wel het principebesluit genoemd. De Gedeputeerde Staten gaan daarna in gesprek met colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de betrokken gemeenten en vanaf dat moment wordt de Arhi-procedure gestart (Saleh, van Lierop, Schiffelers, & van der Spek, 2006). Er dient daarna een herindelingsontwerp vastgesteld te worden. In het herindelingsontwerp worden de motieven voor herindeling toegelicht en worden er afwegingen gemaakt over de omvang en de gewenste inrichting van de nieuwe gemeente (Berghuis et al., 1995, p. 17). De gemeenten leggen het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage, waarbij iedereen de mogelijkheid heeft haar zienswijze over het ontwerp kenbaar te maken aan de Gedeputeerde Staten. De zienswijzen dienen verwerkt te worden in het herindelingsadvies (Saleh et al., 2006). Het herindelingsadvies is het vervolg op het herindelingsontwerp. Aan het herindelingsadvies wordt een verslag van het verloop en de resultaten van de officiële inspraakperiode op het herindelingsontwerp toegevoegd (MUG Herindeling, z.j.). Het herindelingsadvies dient vastgesteld te worden door Gedeputeerde Staten, alvorens het wordt doorgestuurd naar het Ministerie van BZK (Saleh et al., 2006). De vaststelling voor gemeentelijke herindeling is in handen van de regering en het parlement (Berghuis et al., 1995, p. 18). Nadat het Ministerie van BZK het herindelingsadvies heeft ontvangen, stellen zij een voorstel voor een herindelingsregeling op en sturen deze naar de ministerraad. Het voorstel wordt vervolgens door de Eerste en Tweede Kamer behandeld en zij bepalen uiteindelijk of de betreffende gemeentelijke herindeling vanaf het volgende begrotingsjaar formeel gezien een feit is (Saleh et al., 2006). In figuur 2.1 wordt een weergave van de formele stappen afgebeeld.

Ook worden gemeenten na vaststelling van de herindelingsregeling onder financieel toezicht gesteld tot aan de datum van de feitelijke herindeling, zodat het voor gemeenten niet mogelijk is om onverantwoord onnodige kapitaaluitgaven te doen. De wet Arhi verbindt daarmee financiële consequenties aan de herindeling (VNG, z.j.c). Als laatste regelt de wet Arhi de overgang van rechten en plichten van de voormalige gemeenten naar de nieuwe gemeente (VNG, z.j.c).



Figuur 2.1 Wettelijk kader gemeentelijke herindeling (Arhi)

Bron: Handboek gemeentelijke herindeling, door: Ministerie van BZK, 2014, Den Haag.

De wet heeft als doel het proces te begeleiden om zo alle gevolgen te kunnen ondervangen (VNG, z.j.c). De procedure die is opgenomen is driedelig. De wet Arhi beperkt de tijdsduur, vanwege de duidelijke termijnen die de wet stelt. Daarnaast biedt de wet een zorgvuldige procedure voor de wijziging van gemeente- en provinciegrenzen. Als laatste biedt de wet de ruimte voor gemeenteraden om zelfstandig besluiten te nemen over grenscorrecties of een fusie met andere gemeenten (VNG, 2005).

2.2 Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het beleidskader voor gemeentelijk herindelingsbeleid toetst op basis van inhoudelijke criteria de herindelingsvoorstellen van gemeenten en provincies. Het beleidskader schetst de lijnen waarlangs de herindelingsvoorstellen door het kabinet worden beoordeeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende criteria, nader te noemen; draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid (Ministerie van BZK, 2013). De criteria gelden als richtinggevend en dienen niet als absoluut gezien te worden. In concrete gevallen is het mogelijk dat criteria elkaar tegenspreken, vandaar dat niet alle criteria even zwaar wegen. De criteria draagvlak en bestuurskracht worden door het ministerie van BZK het belangrijkste bevonden (Saleh et al., 2006). Alle criteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

Draagvlak

Draagvlak is een van de pijlers waarop herindelingsvoorstellen worden getoetst. Draagvlak is een belangrijk criterium als het gaat om gemeentelijke herindeling. Er dient gestreefd te worden naar herindelingen met een zo groot mogelijk draagvlak onder de betrokken actoren. Naast gemeenteraden en inwoners worden ook de provincie en buurgemeenten als directe betrokkenen gezien. Het kabinet ziet een gemeentelijke herindeling namelijk als een regionale opgave. Omliggende gemeenten of andere betrokkenen hebben de mogelijkheid om hun zienswijze in te dienen (Ministerie van BZK, 2013).

Volledige unanimiteit wordt niet geëist, maar hoe groter de steun voor de herindeling, des te beter er wordt voldaan aan dit criterium. Wanneer er in beperkte mate sprake is van draagvlak, is het kabinet bang dat discussies rondom een herindeling voortduren zonder dat er vooruitgang wordt geboekt. Daarnaast is het kabinet bang dat één gemeente de mogelijkheid heeft een veto uit te spreken over een herindeling, die ten goede komt aan andere gemeenten, de regionale bestuurskracht of de regionale bestuurlijke verhoudingen. Dit wil het kabinet voorkomen door de mate van draagvlak te beoordelen (Ministerie van BZK, 2013).

Interne samenhang

Het tweede criterium binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling is interne samenhang. Het kabinet toetst naar aanleiding van het herindelingsvoorstel of er tussen de gemeenten

voldoende samenhang heerst. Samenhang kan cultureel, sociaal, economisch en geografisch van aard zijn (Saleh et al., 2006). Het is van belang dat inwoners, maatschappelijke organisaties en verenigingen zich na de fusie verbonden voelen met de nieuwe gemeente. Een herindeling dient niet enkel te resulteren in een administratieve eenheid. Gemeenten zijn vrij om deze interne samenhang te uiten en te ontwikkelen. Middels een gemeenschappelijke visie zijn de betrokken gemeentebesturen verplicht aan te tonen dat er sprake is van samenhang. Het kabinet vindt het belangrijk dat inwoners, maatschappelijke organisaties en verenigingen worden betrokken bij de vormgeving (en uitvoering) van beleid. Het kabinet schetst in het beleidskader enkele werkwijzen die dit kunnen verwerkelijken, zoals wijks- en dorpsraden en een actief kernenbeleid (Ministerie van BZK, 2013).

Bestuurskracht

Bestuurskracht is een ambigu begrip en kan dan ook door veel gemeenten op verschillende manieren gedefinieerd worden (VGS & VB, 2007). In het beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een bestuurskrachtige gemeente gezien als een gemeente die in staat is haar maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat uit te voeren en daarbij het belang van haar maatschappelijke omgeving niet uit haar oog verliest (Ministerie van BZK, 2013). Er worden daarbij verschillende elementen in ogenschouw genomen door het kabinet. Een gemeente dient te beschikken over voldoende bestuurlijke activiteiten om sturing te geven aan besluitvorming en uitvoering, zonder daarbij afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden. De gemeente heeft de mogelijkheden om gedecentraliseerde taken naar behoren uit te voeren en maatschappelijke opgaven op te lossen. Ook moeten gemeenten in staat zijn een regierol op zich te nemen tegenover andere overheden en partners. En als laatste is het van belang dat gemeenten er financieel sterk voor staan en niet kwetsbaar zijn (Ministerie van BZK, 2013).

Evenwichtige regionale verhoudingen

Ook na gemeentelijke herindeling hecht het kabinet waarde aan gemeentelijke samenwerking en andere vormen van onderlinge relaties tussen gemeenten. Daarvoor is het van belang dat er sprake is van evenwichtige regionale verhoudingen. Gemeentelijke herindeling dient niet voor een verslechtering van deze verhoudingen te zorgen. Om de verhoudingen te kunnen waarborgen vraagt het kabinet de gemeenten in het herindelingsadvies te beschrijven hoe de verstandhouding met andere gemeenten in de regio is, of en op welke manier de gemeentelijke herindeling deze verstandhouding zou kunnen beïnvloeden en hoe de herindeling zich verhoudt tot het regionale opgaven profiel (Ministerie van BZK, 2013). Het kabinet wil voorkomen dat een gemeentelijke herindeling een negatieve invloed heeft op omliggende gemeenten en op het evenwicht tussen gemeenten in de regio (Saleh et al., 2006).

Duurzaamheid

Het kabinet is van mening dat een nieuwe gemeente niet in korte tijd opnieuw bij een herindeling wordt betrokken (Saleh et al., 2006). De gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode kwamen zelf tot de conclusie dat een derde fusiepartner noodzakelijk was om een tweede keer

herindelen te voorkomen (Gemeente Sint-Oedenrode, 2013a). In het herindelingsvoorstel dienen gemeenten aan te tonen dat de nieuwe gemeente voor een lange periode in staat is haar taken uit te voeren. Natuurlijk is het mogelijk dat er situaties ontstaan waar van tevoren geen rekening mee gehouden kan worden, waardoor het toch noodzakelijk is om twee keer betrokken te worden bij een gemeentelijke herindeling. Wanneer dit het geval is, weegt het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder dan duurzaamheid (Ministerie van BZK, 2013).

2.3 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft een beeld geschetst van het beleid dat op dit moment door overheden gevoerd wordt rondom gemeentelijke herindelingen. Het Rijk heeft niet meer de mogelijkheid om gemeenten op te heffen. Een herindeling van gemeenten dient van onderop tot stand te komen, omdat dit een garantie is voor draagvlak. Het Rijk tracht door middel van wet Arhi en het beleidskader gemeentelijke herindeling toezicht te kunnen houden en te sturen op de totstandkoming van nieuwe gemeenten. In het volgende hoofdstuk worden verschillende theorieën besproken die ingaan op (het proces voorafgaand aan) gemeentelijke herindeling.

3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt inzicht gegeven in verschillende theorieën die ingaan op gemeentelijke herindeling. In de eerste paragraaf komt gemeentelijke herindeling in het algemeen aan bod. Daarna worden de motieven voor gemeentelijke herindeling en het proces van gemeentelijke herindeling beschreven. In de laatste paragraaf staat het theoretisch model centraal. Het model is vormgegeven aan de hand van het CMO-model.

HOOFDSTUK 3

THEORETISCH KADER

3.1 Gemeentelijke herindeling

Bij een gemeentelijke herindeling worden gemeenten samengevoegd tot een grotere gemeente of een kleine gemeente wordt toegevoegd aan een grotere gemeente. Dit houdt in dat het aantal gemeenten daalt bij gemeentelijke herindeling. (Derksen & Schaap, 2010, p. 214). De daling van het aantal gemeenten in Nederland is een vrij incrementeel proces. Ieder jaar worden er in Nederland gemeenten met elkaar gefuseerd (Beerepoot et al., 2009, p. 10). Toch is de daling van het aantal gemeenten in de jaren tachtig het hoogst. Nederland liep op dat moment achter op andere Europese landen (Toonen, van Dam, Glim & Wallagh, 1998, p. 3). In andere Europese landen werden in de jaren zestig en zeventig vele herindelingen en schaalvergrotingen in het lokaal bestuur doorgevoerd. Volgens Toonen et al. (1998, p. 3) is deze achterstand een van de redenen geweest om vanaf de jaren tachtig in Nederland veel aandacht te schenken aan de reorganisatie van het lokaal bestuur. Toch vindt gemeentelijke herindeling al plaats sinds dat de Gemeentewet in 1851 tot stand is gekomen. Sindsdien is het aantal gemeenten met bijna twee derde verminderd, van 1209 gemeenten in 1851 naar 430 gemeenten in 2010. Vanzelfsprekend is het gemiddelde inwoneraantal per gemeente gegroeid en lag in 2010 op 37.000. Daarmee behoren de Nederlandse gemeenten inmiddels tot de grotere van Europa (Derksen & Schaap, 2010, p. 212-213).

Tabel 3.1 Aantal gemeenten in Nederland (naar inwoneraantal)

Jaartal	<i>< 5.000 inwoners</i>	<i>5.000 – 20.000 inwoners</i>	<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	<i>> 100.000 inwoners</i>	Totaal aantal gemeenten
1851	/	/	/	/	/	1209
1900	884	179	16	4	4	1121
1950	624	314	53	13	11	1015
1960	556	334	61	19	14	994
1970	406	389	78	26	14	913
1980	246	407	114	27	17	811
1990	105	384	130	36	17	672
2000	20	290	168	34	25	537
2006	10	203	175	42	28	458
2010	5	164	190	44	27	430

Bron: Lokaal Bestuur (p. 213-214), door W. Derksen & L. Schaap, 2010, Dordrecht: Convoy.

3.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling

In de vorige paragraaf is geprobeerd meer inzicht te geven in gemeentelijke herindeling en de mate waarin gemeentelijke herindeling in Nederland heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf komen de motieven voor gemeentelijke herindeling aan bod. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling van motieven die een rol hebben gespeeld bij gemeentelijke herindeling in Nederland en deze worden toegelicht in 3.2.2.

3.2.1 Ontwikkeling van motieven

De motieven voor gemeentelijke herindeling zijn door de jaren heen veranderd. Het meest voorkomende motief voor gemeentelijke herindeling voor 1900 was dat er onvoldoende kandidaatsleden voor gemeenteraadverkiezingen beschikbaar waren. Dit werd veroorzaakt door het geringe aantal inwoners per gemeente en daarom bood een samenvoeging van gemeenten hiervoor een oplossing (Postma, 2002, p. 62). Daarnaast was het aantal inwoners van een gemeente dat beschikte over actief en passief kiesrecht zeer laag (Berghuis, Herweijer & Pol, 1995, p. 10). Na 1900 veranderde het motief voor gemeentelijke herindeling. Gemeentelijke herindeling was een reactie op de verstedelijking. Gemeenten van grote steden werden opgeschaald door het toevoegen van kleinere randgemeenten. Dit motief heeft lange tijd een belangrijke rol gespeeld door de voortschrijdende verstedelijking die in Nederland heeft plaatsgevonden (Berghuis et al., 1995, p. 10).

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog, waarin de verzorgingsstaat is opgekomen in Nederland, wordt bestuurskracht als motief genoemd voor gemeentelijke herindeling (Berghuis et al., 1995, p. 10). Door gemeenten samen te voegen wordt de bestuurskracht van gemeenten versterkt en zijn zij in staat om de in omvang gegroeide taken en de gedecentraliseerde nieuwe taken naar behoren uit te voeren. Wat het begrip bestuurskracht inhoudt wordt toegelicht in paragraaf 3.2.2. Naast bestuurskracht worden motieven als populatie en stedelijke expansie nog steeds gebruikt (Postma, 2002, p. 62). Van den Heuvel (2003) stelt dat er nauwelijks veranderingen zijn rondom de motieven voor herindeling. Er zijn volgens hem daarentegen een aantal thema's die de laatste jaren belangrijker zijn geworden binnen gemeentelijke herindeling. Naast het versterken van het bestuurlijk vermogen zijn tegenwoordig een betere efficiëntie en effectiviteit en het dichterbij elkaar brengen van het lokaal bestuur en haar burgers belangrijke doelstellingen (van den Heuvel, 2003).

Volgens Derksen & Schaap is het beleid omtrent gemeentelijke herindeling veranderd van pragmatisch beleid naar streeksgewijs beleid. Tot de jaren zestig stond, zoals andere auteurs ook benoemden, de uitbreiding van centrumgemeenten centraal. Daarna heeft het beleid een streeksgewijs karakter gekregen en werd het beleid systematischer uitgevoerd. De aandacht verschoof hierbij van het opslokken van randgemeenten naar de samenvoeging van plattelandsgemeenten. Het bestuurlijk draagvlak zou verhoogd moeten worden door het samenvoegen van kleine plattelandsgemeenten (Derksen & Schaap, 2010, p. 214). Derksen en

Schaap zien dus een verschuiving van gemeentelijke herindeling van de uitbreiding van centrumgemeenten naar de samenvoeging van plattelandsgemeenten.

Aan het eind van de jaren tachtig werden er veel evaluatiestudies geschreven omtrent gemeentelijke herindeling. De evaluaties brachten het debat over herindeling en het beleid rondom herindeling op gang. De vraag die de evaluaties opriepen waren: 'Waarom zouden kleine gemeenten eigenlijk niet bestuurskrachtig zijn?' Daardoor werd er steeds meer gepleit voor een knelpuntenbenadering. Een knelpuntenbenadering onderzoekt de noodzakelijkheid voor gemeentelijke herindeling op basis van de mate van bestuurskracht en in hoeverre dit een probleem vormt voor de lokale taakuitvoering.

In de jaren negentig kwam gemeentelijke herindeling vooral in het teken te staan van de problematiek in grote steden. Dit kwam doordat het rapport van de commissie Montijn opperde om de schaal van het bestuur aan de schaal van de grootstedelijke problemen aan te passen (Derksen & Schaap, 2010, p. 217-218). Dit heeft er automatisch voor gezorgd dat bestuurders van kleine (plattelands)gemeenten zelf het initiatief namen om samen te voegen, zodat ze niet tegen hun zin in werden toegevoegd aan een ambitieuze stedelijke centrumgemeente (Berghuis et al., 1995, p. 11).

In de jaren negentig laaide de discussie over de 'ondergrens' weer op. De VNG bepleitte een minimale omvang van 40.000 inwoners (Derksen & Schaap, 2010, p. 220). Gemeenten dienden opgeschaald te worden, zodat elke gemeente tenminste gelijk is aan de kleinste regio voor intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking en zelfstandige regionale bestuursorganen werden namelijk als ondoorzichtig, ondemocratisch en onbeheersbaar gezien. Gemeenten kunnen door deze opschaling besturen zonder daarbij afhankelijk te zijn van 'regionale hulpstructuren' als intergemeentelijke samenwerking (Berghuis et al., 1995, p. 11). Na enkele aanpassingen werd een minimale omvang van 20.000 inwoners ingesteld door de VNG (Derksen & Schaap, 2010, p. 220). De laatste jaren streeft het kabinet naar gemeenten van ten minste honderdduizend inwoners, omdat dit kostenbesparend zou moeten zijn en ten goede zou moeten komen aan de uitvoering van de taken (NRC, 2013a). Tegenwoordig staat herindeling, zoals in het beleidskader gemeentelijke herindeling wordt beschreven, steeds vaker in het licht van lokaal draagvlak (Derksen & Schaap, 2010, p. 220).

3.2.2 Toelichting huidige motieven

In de huidige theorieën zijn in hoofdlijnen vier motieven voor gemeentelijke herindeling zichtbaar. Gebrekkige bestuurskracht kan daarbij als belangrijkste motief worden gezien in de afgelopen jaren (Berghuis et al., 1995, p. 10). Daarnaast zijn ruimtenood, nieuwe opgaven en een reagerend herindelingsmotief, motieven die op dit moment een rol kunnen spelen om te kiezen voor gemeentelijke herindeling (Beerepoot et al., 2009, p. 12). De motieven worden afzonderlijk beschreven en toegelicht. De meeste aandacht gaat uit naar het motief bestuurskracht.

Gebrekkige bestuurskracht

Zoals eerder benoemd wordt 'onvoldoende bestuurskracht' als een van de belangrijkste motieven voor gemeentelijke herindeling aangedragen (Berghuis et al., 1995, p. 10). Bestuurskracht is een onderwerp waar de laatste jaren veel aandacht aan is besteedt. Bestuurskracht kan op verschillende manier gedefinieerd worden en er zijn ook verschillende aanleidingen voor problemen met bestuurskracht (Beerepoot et al., 2009, p. 11). In dit onderzoek wordt bestuurskracht gedefinieerd als een gemeente die in staat is zijn gewenste resultaten te behalen en de kracht heeft om maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren (Korsten & van Luik, z.j.). Vooral kleine gemeenten zouden niet over voldoende bestuurskracht beschikken. Een knelpuntenbenadering zou uit moeten wijzen of een gemeente wel of niet over voldoende bestuurskracht bezit (Derksen & Schaap, 2010, p. 217).

Wanneer een gemeente onvoldoende bestuurskracht heeft, kan dit een aantal gevolgen hebben. In deze alinea worden een aantal mogelijke gevolgen van een gebrek aan bestuurskracht beschreven. De gemeente kan als organisatie kwetsbaar zijn door het gebrek aan achtervang. Gemeenten zijn niet in staat arbeidsplaatsen op te vangen bij afwezigheid van personeel. Daarnaast kan een gemeente bestuurlijk kwetsbaar zijn vanwege het parttime dienstverband van wethouders. Door capaciteitsgebrek is het binnen een gemeente niet mogelijk om zelf problemen op te lossen en worden zij gedwongen oplossingen te zoeken in de vorm van uitbesteding of externe inhuur. Daarnaast kan het voor een gemeente lastig zijn om de voorzieningen op peil te houden en kan het lastig zijn om kwalitatief personeel aan te trekken. Als laatste is het mogelijk dat gemeenten niet effectief genoeg zijn om medebewindstaken uit te voeren (Provincie Utrecht, 2003).

Volgens Saleh, van Lierop, Schiffelers en van der Spek (2006) dient een gemeente voldoende tot goed te scoren op de volgende vier dimensies om bestuurskrachtig te zijn.

1. De gemeente als gemeenschap: de politieke relatie met de burgers en het democratisch functioneren van de gemeente.
2. De gemeente als dienstverlenende organisatie: de dienstverlenende (ambtelijke) relatie met de burgers.
3. De gemeente als efficiënte en effectieve organisatie: het interne functioneren van de gemeente.
4. De gemeente als medeoverheid zowel in het nationale als het Europese stelsel.

Volgens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland is een gemeente bestuurskrachtig genoeg, wanneer het voldoet aan de volgende eisen:

- Het voldoende in staat zijn ambities te formuleren en te realiseren.
- Het voldoende in staat zijn om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over uitvoering van en verantwoording over beleid.

- Het kunnen beschikken over een voldoende robuuste ambtelijke organisatie.
- Het in staat zijn een positieve bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke (lokale) en regionale opgaven.
- Het kunnen oppakken van de regierol naar medeoverheden en maatschappelijke partners ter verwezenlijking van de maatschappelijke taken en de eigen ambities.
- Het bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich in een adequate interactie met de samenleving (Gemeente Langedijk, 2010).

Herindelingen die tot stand komen door een gebrek aan bestuurskracht zijn vaak een samenvoeging van kleinere gemeenten die allen te maken hebben met bestuurskrachtproblemen. Door onderling samen te voegen hebben ze voldoende bestuurskracht om haar taken goed uit te kunnen voeren. Wanneer er een samenvoeging plaats vindt die gericht is op het versterken van de bestuurskracht, kan het zijn dat er problemen ontstaan rondom de identiteit. Dit komt dan doordat de samengevoegde gemeenten weinig affiniteit hebben met elkaar (Beerepoot et al., 2009, p. 11). Deze problemen dienen in het proces voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling naar voren te komen en aangepakt te worden. Het proces van gemeentelijke herindeling komt aan bod in paragraaf 3.3.

Ruimtenood

Het motief ruimtenood is een begrip wat breed definieerbaar is. Het gaat er bij dit motief om dat een (stedelijke) gemeente op zoek is naar uitbreiding en bebouwingsmogelijkheden bij aangrenzende gemeenten. Het begrip is zeer rekbaar vanwege het feit dat ruimte op verschillende manieren is in te vullen. Vaak wordt er bij ruimtenood gekozen voor een grenscorrectie of een toevoeging van een randgemeente aan de centrumgemeente. Wanneer er sprake is van een toevoeging van een randgemeente aan een centrumgemeente zijn veranderingen minimaal. De gemeentenaam van de centrumgemeente blijft overeind, de burgemeester van deze gemeente blijft aan na formele herbenoeming en er wordt geen nieuw gemeentehuis gebouwd. Het ambtelijk apparaat van de kleinere gemeente wordt bij het ambtelijk apparaat van de centrumgemeente gevoegd (Beerepoot et al., 2009, p. 10).

Nieuwe opgaven

Het derde motief nieuwe opgaven houdt in dat een gemeente een (ontwikkelings)taak, die meestal specifiek van aard is, wil aanpakken en dit als gemeente niet alleen voor elkaar krijgt. Gemeenten hebben behoeften aan beleid voor één samenhangend gebied (Beerepoot et al., 2009, p. 11). Gemeenten kunnen kiezen om over te gaan op intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling (Provincie Gelderland, z.j.). Een voorbeeld van een taak zijn de transities in het sociale domein. Het gaat hierbij om de invoering van de Participatiewet, de overheveling van AWBZ-begeleiding en persoonlijke verzorging naar de Wmo en de transitie van jeugdzorg. De transities gaan gepaard met bezuinigingen van het Rijk, waardoor gemeenten met minder middelen dezelfde taken dienen uit te voeren. Deze verandering zorgt ervoor dat

gemeenten de regie in handen hebben binnen dit beleidsterrein (Berenschot, 2012). Doordat er meerdere oplossingen zijn om nieuwe taken uit te voeren, komt dit herindelingsmotief niet vaak voor (Beerepoot et al., 2009, p. 11). Desondanks is het wel mogelijk dat dit motief de komende tijd vaker voorkomt door de transities in het sociale domein. Dit voorbeeld zou dan ook de tijdsgebondenheid van motieven voor gemeentelijke herindeling kunnen verklaren.

Reagerend herindelingsmotief

Dit motief komt tot stand door middel van een voorstel van een andere gemeente. De reactie van de betreffende gemeente is erop gericht om een herindeling te vermijden die veel ongewenster is. De reactie tracht daarmee de best mogelijke oplossing te realiseren. Randgemeenten zijn bijvoorbeeld bang om 'opgeslokt' te worden door centrumgemeenten. Wanneer dit scenario zich dreigt voor te doen, wordt het animo voor randgemeenten vergroot om in te zetten op een fusie met gelijkwaardige gemeenten in de regio. Daarmee proberen zij een annexatie te voorkomen (Beerepoot et al., 2009, p. 12).

3.3 Proces van gemeentelijke herindeling

Het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling wordt door veel auteurs ingedeeld in verschillende fasen. Er wordt een traject doorlopen waarbij deze fasen aan bod komen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het proces wat op gemeentelijk niveau en op bovengemeentelijk niveau wordt doorlopen. Deze trajecten zijn van elkaar afhankelijk en overlappen elkaar ook in de praktijk (Berghuis et al., 1995, p. 16). Het bovengemeentelijk proces is kort aan bod geweest bij de beschrijving van het Arhi-proces.

Het proces van herindeling op gemeentelijk niveau start eerder dan het proces op bovengemeentelijk niveau. Binnen en tussen gemeenten vinden eerst gesprekken plaats over het idee van gemeentelijke herindeling, voordat er een verzoek tot herindeling wordt ingediend bij de provincie. Wanneer dit advies is ingediend start het proces op bovengemeentelijk niveau (Saleh et al., 2006). In deze paragraaf worden de theorieën van Postma, Beerepoot en Berghuis behandeld. De auteurs onderscheiden, in het proces op gemeentelijk niveau, vier verschillende fasen. De modellen van de auteurs hebben onderling veel raakvlakken. In deze paragraaf worden de modellen met elkaar gecombineerd en worden de verschillen toegelicht. Het model van Postma wordt daarbij als leidend genomen. De motivatie voor deze keuze is dat dit model zeer compleet van aard is en de fasen specifiek zijn toegelicht. De fasen worden in figuur 3.1 beschreven en daarna apart toegelicht.



Figuur 3.1 Schematische weergave van het herindelingsproces

Bron: Leren van een gemeentelijke herindeling (p. 150), door E. Postma, 2002, Rotterdam: Millpress.

De voorbereidingsfase en de opstartfase staan centraal in dit onderzoek. Het onderzoek tracht namelijk de factoren in kaart te brengen die van invloed zijn op het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling en van daaruit aanbevelingen te geven voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. De ontwikkelingsfase start op het moment dat de nieuwe gemeente een feit is (Beerepoot et al., 2009, p. 19) en behoort dus niet meer tot het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling.

3.3.1 Voorbereidingsfase

De eerste fase op gemeentelijk niveau wordt door Postma de voorbereidingsfase genoemd.¹ De eerste fase start wanneer er een probleem of opgave wordt gesignaleerd door de gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, provincie of het Rijk. Het probleem of de opgave kan gezien worden als een motief voor gemeentelijke herindeling. Het is daarbij interessant welke actor het initiatief neemt en wie uiteindelijk gemeentelijke herindeling als oplossing aandraagt (Beerepoot et al., 2009, p. 17). Het probleem kan ook door meerdere actoren op de agenda worden gezet, dit is vaak het geval wanneer gemeentelijke herindeling van onderop plaatsvindt (Beerepoot et al., 2009, p. 52).

Er vindt in deze fase op informele wijze overleg plaats (Beerepoot et al., 2009, p. 17). Gemeentebesturen proberen op allerlei manieren hun voorkeuren kenbaar te maken aan andere betrokken actoren (Berghuis et al., 1995, p. 18). Het is daarbij van belang dat er een beeld ontstaat hoe de betrokken gemeentebesturen tegen de voorgestelde herindeling staan. Wanneer zij hier positief tegenover staan doen zij een verzoek tot herindeling, ook wel principe besluit genoemd (Saleh, van Lierop, Schiffelers, & van der Spek, 2006). Er dient daarna gestart te worden met de voorbereiding van het herindelingsadvies voor de wetgever en daarbij wordt de Arhi-procedure doorlopen (Beerepoot, 2009, p. 18). Er dient een herindelingsontwerp vastgesteld te worden. In het herindelingsontwerp wordt het motief voor herindeling toegelicht en worden er afwegingen gemaakt over de omvang en de gewenste inrichting van de nieuwe gemeente (Berghuis et al., 1995, p. 17). Het herindelingsadvies is het vervolg op het herindelingsontwerp. Aan het herindelingsadvies wordt een verslag van het verloop en de resultaten van de officiële inspraakperiode op het herindelingsontwerp toegevoegd (MUG Herindeling, z.j.).

3.3.2 Opstartfase

De tweede fase wordt de opstartfase genoemd.² De opstartfase start ongeveer op het moment dat het herindelingsadvies naar de provincie wordt gestuurd (Postma, 2002, p. 154). Nadat het herindelingsadvies is ingediend heeft deze fase een maximaal formele duur van twee jaar (Beerepoot et al., 2009, p. 18). Er worden in deze fase beslissingen genomen en voorbereidingen

¹ Deze fase komt overeen met de aanloophase van Beerepoot (2009) en de fase invloedsuitoefening van Berghuis (1995).

² De opstartfase van Postma komt overeen met de voorbereidingsfase van Berghuis (1995) en met de besluitvormingsfase en implementatiefase van Beerepoot (2009).

getroffen voor de nieuwe gemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 18). Waar gemeenten zich tijdens de Arhi-procedure aan wettelijke kaders en voorschriften dienen te houden, hebben gemeenten hier alle vrijheid om het proces vorm te geven naar eigen inzicht (Ministerie van BZK, 2014). Zowel intern als onderling dienen de gemeenten afspraken te maken en maatregelen te nemen om het herindelingsproces te bevorderen (Berghuis et al., 1995, p. 18). De betrokken gemeenten moeten met elkaar geïntegreerd en voorbereid worden op de plaatsvindende fusie. Belangrijke kernactiviteiten die genoemd worden zijn het instellen van een projectorganisatie, de integratie van de ambtelijke organisatie, de harmonisatie van beleid en regelgeving, de financiële integratie, huisvesting en de politieke integratie. Gemeenten richten zich vaak naar binnen tijdens deze fase. Burgers worden in deze fase vaak weinig geïnformeerd en betrokken bij de ontwikkelingen rondom het herindelingsproces (Beerepoot et al., 2009, p. 159). Communicatie wordt door Postma (2002, p. 153) van essentieel belang genoemd tijdens het herindelingsproces.

3.3.3 Ontwikkelingsfase

De ontwikkelingsfase³ start op het moment dat de nieuwe gemeente een feit is (Beerepoot et al., 2009, p. 19). Dit is op de dag dat de herindelingswet in werking treedt. Zowel de bestuurlijke als ambtelijke organisatie zijn gevormd en kunnen starten met het verder ontwikkelen van de nieuwe organisatie en de nieuwe cultuur (Postma, 2002, p. 160). De integratie van de verschillende gemeenten is formeel afgerond, maar de bestaande organisatieculturen houden niet ineens op te bestaan (Beerepoot et al., 2009, p. 19). Vaak vertoont de nieuwe gemeenteraad qua samenstelling veel overeenkomsten ten opzichte van de gemeenteraad van de opgeheven gemeenten. Dit komt doordat veel raadsleden actief blijven na de gemeentelijke herindeling (Postma, 2002, p. 160). Het voorafgaande herindelingsproces stopt bij aanvang van de ontwikkelingsfase, maar de veranderingsprocessen die in de voorbereidingsfase zijn gestart lopen nog door (Beerepoot et al., 2009, p. 19). Er wordt gesteld dat hoe korter de voorbereidingsfase is geweest, hoe langer de ontwikkelingsfase zich voort sleept (Berghuis et al., 1995, p. 18-19).

3.3.4 Reflectiefase

De reflectiefase van Postma (2009) komt overeen met de evaluatiefase die door Berghuis (1995) wordt beschreven. Postma (2002, p. 161) geeft aan dat er betrekkelijk weinig evaluaties worden gehouden waarbij de resultaten van het proces worden geëvalueerd. Betrokken actoren bij een gemeentelijke herindeling zijn blijkbaar niet geïnteresseerd of de gestelde doelen voorafgaand aan de herindeling behaald zijn. Postma (2002, p. 161) beveelt echter wel aan om de behaalde resultaten te meten, om daar uiteindelijk van te kunnen leren. De evaluatie zou drie á vier jaar na de gemeentelijke herindeling moeten plaatsvinden (Postma, 2002, p. 164). Het is onmogelijk om direct te meten of de meerwaarde en de gestelde doelen bereikt zijn. De eerste periode is de gemeente vooral bezig om het beheer op orde te krijgen, knelpunten en problemen op te lossen en te gaan werken aan de uitwerking van de strategische visie (NCOD, 2006, p. 27).

³ De ontwikkelingsfase van Postma komt overeen met de invoeringsfase van Berghuis (1995) en met de realisatiefase van Beerepoot (2009).

3.4 CMO-model

In de literatuur worden vele factoren genoemd die van invloed zijn op een gemeentelijk herindelingsproces. Om deze factoren op een systematische wijze in kaart te brengen worden deze geïntegreerd in een zogenaamd CMO-model. Het model tracht verschillen in uitkomsten te verklaren door de context, interventies en mechanismen te verbinden (Herweijer & Lunsing, 2011, p. 10). Het model toont aan hoe een bepaalde interventie binnen een bepaalde context via een bepaald mechanisme tot een bepaalde uitkomst leidt (Herweijer & Lunsing, 2011, p. 18). Het CMO-model houdt, in tegenstelling tot andere modellen, rekening met kenmerken van de context, die invloed hebben op de werking van een bepaalde interventie. Hierbij dient vermeldt te worden dat niet iedere interventie in het herindelingsproces in verband staat met een contextfactor. De contextfactoren die van toepassing zijn bij gemeentelijke herindeling komen in paragraaf 3.4.1 aan bod. Interventies zijn in dit geval activiteiten die voor gemeenten van belang kunnen zijn in het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling. Het kan hier gaan om bepaalde activiteiten die worden uitgevoerd binnen een bepaalde context, maar ook om activiteiten die zich specifiek richten op deze context. Daarnaast zijn er activiteiten die niet in verband staan met een bepaalde contextfactor, maar toch worden opgenomen in het model.

3.4.1 Contextfactoren

In de literatuur worden verschillende algemene contextfactoren genoemd die van invloed zijn op de herindeling van gemeenten. Deze worden hieronder beschreven. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop deze factoren van invloed zijn op de verschillende fasen in het proces.

De eerste contextfactor is het motief voor gemeentelijke herindeling. Aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven dat er vier verschillende motieven zijn. Gebrekkige bestuurskracht kan daarbij als belangrijkste motief worden gezien (Berghuis et al., 1995, p. 10). Daarnaast zijn ruimtenood, nieuwe opgaven en een reactief herindelingsmotief, motieven die op dit moment een rol kunnen spelen om te kiezen voor gemeentelijke herindeling. Het herindelingsmotief bepaalt de richting van het herindelingsproces en kan dus invloed hebben op bepaalde interventies, zoals de strategische visie en de doelstellingen (Beerepoot et al., 2009, p. 11).

Draagvlak is een tweede contextfactor in dit model. Wanneer draagvlak ontbreekt, is er vaak weerstand tegen de herindeling. Dit komt vaak tot uiting bij burgers en maatschappelijke organisaties (van Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse & van der Steen, 2013). Vandaar dat draagvlak als een belangrijk criterium wordt gezien en het een van de pijlers is waarop herindelingsvoorstellen worden getoetst (Ministerie van BZK, 2013).

De mate van draagvlak is lager naarmate de omvang van de te fuseren gemeenten meer verschilt. Het verschil in omvang tussen gemeenten is een derde contextfactor. Wanneer

er sprake is van een fusie tussen gelijksoortige gemeenten is het draagvlak vaak hoger (van Twist et al., 2013). Wanneer er sprake is van ongelijkwaardige gemeenten ligt er een 'Calimero-complex' op de loer. De gemeente met meer inwoners, meer oppervlakte en een groter ambtenarenapparaat neemt in dat geval het initiatief en neemt belangrijke beslissingen. De kleinere gemeente heeft weinig macht in de onderhandelingen. De kleinere gemeente ervaart op dat moment de herindeling vaak als annexatie (inname). De verhoudingen tussen ongelijkwaardige gemeenten zijn niet altijd zo verdeeld. De grotere gemeente kan er ook voor kiezen om de kleinere gemeente als gelijkwaardige partner te benaderen (Boogers & Schaap, 2011).

Een goede onderlinge samenwerking is van belang voor het uiteindelijke slagen van de herindeling (Postma, 2002, p. 151). Wanneer er sprake is van ervaringen met eerdere samenwerking tussen gemeenten kan daarvan geprofiteerd worden bij een gemeentelijke herindeling. De samenwerking kan plaatsvinden door gezamenlijke beleidsvorming of uitvoering van beleid, uitleen van personeel en samenwerkingsverbanden als gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeentelijke herindeling is er vaak al sprake geweest van bestaande samenwerkingen (Admiraal, Bonnema & van Dam, 2012). Eerdere samenwerking kan daarmee gezien worden als een vierde contextfactor.

Grote cultuurverschillen tussen gemeenten kunnen gezien worden als een vijfde contextfactor. Wanneer er geen gedeelde cultuur aanwezig is, zou dit kunnen leiden tot een (te) sterke gerichtheid op de eigen organisatie. Dit heeft een negatieve invloed op het herindelingsproces en de uiteindelijke herindeling (Siebenga, 2009).

Er kan daarnaast ook onzekerheid of onduidelijkheid heersen onder de werknemers. Het selecteren van de ideale organisatiestructuur en het invullen van de functies kost over het algemeen veel tijd, daardoor zijn werknemers vaak onzeker over hun functie in de toekomst (Berghuis et al., 1995, p. 269). De onzekerheid maakt het fusieproces slopend voor de werknemers zelf en heeft daarnaast ook negatieve gevolgen voor het gehele proces voorafgaand aan de herindeling. Over het algemeen duurt het enige tijd voordat de onduidelijkheid bij het personeel is weggenomen (Beerepoot et al., 2009, p. 86).

Veel gemeenten hebben relatief gezien veel oude ambtenaren in dienst. 90% van de ambtenaren is ouder dan 40 jaar. Toch zijn er wel verschillen aanwezig tussen gemeenten in Nederland. De gemiddelde leeftijd per gemeente varieert van 40 tot en met 51 (Donkers, Honcoop & Jansen, 2011). Oudere personeelsleden zien het soms niet zitten om in een nieuwe organisatie te gaan werken (Postma, 2002, p. 125). De gemiddelde leeftijd en het relatieve aantal met oude medewerkers wordt in dit onderzoek gezien als een contextfactor.

Naast bovengenoemde contextfactoren kunnen er nog drie andere factoren onderscheiden worden die van invloed zijn op het herindelingsproces. Het gaat in dit geval om meer algemene factoren die van invloed zijn op hoe het herindelingsproces zelf kan worden vormgegeven.

De eerste factor hier is of er wel of geen ervaring aanwezig is omtrent gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling is een complexe en dynamische verandering. Daarom is het van belang dat er gebruik gemaakt kan worden van lessen en leerervaring van eerdere herindelingen. Bij de gemeentelijke herindeling van Oss en Lith in 2011 hadden beide burgemeesters ervaring op dit gebied. Dit bleek achteraf belangrijk te zijn geweest in het proces voorafgaand aan de herindeling (Boogers & Schaap, 2011). Wanneer er geen kennis en expertise aanwezig is binnen de betreffende gemeenten, wordt het raadzaam geacht om op een andere manier deze kennis te verwerven (Postma, 2002, p. 151-152).

Een tweede factor die onderscheiden kan worden is of gemeentelijke herindelingen van onderop of van bovenaf tot stand komen. Wanneer een herindeling van onderop tot stand komt ligt het initiatief bij de gemeenten zelf. Wanneer een herindeling van bovenaf tot stand komt ligt het initiatief bij provincies of het Rijk. Wanneer de gemeentelijke herindeling van onderop tot stand komt, hebben gemeenten naast de wettelijke kaders en voorschriften alle vrijheid om het proces vorm te geven naar eigen inzicht (Ministerie van BZK, 2014). Wanneer het initiatief bij de provincie of het Rijk ligt, spelen zij een grote rol in het proces. Overigens wordt er verondersteld dat het draagvlak binnen de gemeenten groter is bij herindelingen van onderop, dan bij herindelingen van bovenaf.

Tijdsdruk is de laatste factor die invloed heeft op het proces van gemeentelijke herindeling. Veel fasen in het herindelingsproces worden door betrokkenen achteraf als te kort beoordeeld. De korte tijdsduur van deze fasen zou uiteindelijk negatieve consequenties kunnen hebben voor het uiteindelijke resultaat (Beerepoot et al., 2009, p. 159). Er wordt door gemeenten vaak te laat gestart met de voorbereidende taken, waardoor ze aan het eind in tijdnood komen (Postma, 2002, p. 155). Wanneer er tijdsnood is, is het van belang dat er een duidelijke structuur en planning aanwezig is.

3.4.2 Interventies

Nu meer algemeen de contextfactoren zijn beschreven, wordt in de volgende paragrafen ingegaan op de verschillende activiteiten die ondernomen moeten worden in de verschillende fasen, de mogelijke invloed van de contextfactoren daarop en de mogelijke interventie die genomen kunnen worden om de invloed van de contextfactoren te versterken of juist tegen te gaan. Interventies zijn in dit onderzoek te onderscheiden in kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten. Kernactiviteiten dragen bij aan het behalen van de hoofddoelen van de verschillende fasen. Ondersteunende activiteiten dragen bij aan de uitvoering van de kernactiviteiten.

Vorbereidingsfase

De voorbereidingsfase is erop gericht om afwegingen te maken over de omvang en de gewenste inrichting van de nieuwe gemeente (Berghuis et al., 1995, p. 17). Het is van belang dat er een beeld ontstaat van hoe de nieuwe gemeente er uit moet komen te zien en welke richting ze op willen als gemeenten. De kernactiviteit die hier aan bij draagt is het opstellen van een strategische visie met bijbehorende doelstellingen. Activiteiten die bijdragen aan de strategische visie zijn een plan van aanpak en een extern adviseur. Naast de strategische visie is communicatie een belangrijk doel tijdens de voorbereidingsfase.

Strategische visie

Wanneer de betrokken gemeentebesturen positief zijn over een gemeentelijke herindeling en ook de meningen van andere actoren zijn meegenomen in het herindelingsadvies, is het van belang om gezamenlijke doelstellingen en een gedeelde visie te creëren (Beerepoot et al., 2009, p. 17 & Postma, 2002, p. 151). Het is van belang eerst een strategische visie op te stellen en later pas aandacht te besteden aan de nieuwe structuur van de gemeente. De strategische visie is namelijk leidend voor hoe de organisatie wordt georganiseerd en gestructureerd. Daarnaast draagt de strategische visie uit waar de gemeente als nieuwe organisatie naartoe wil. Dit komt vaak tot uiting door kerntaken van het beleid en speerpunten van de nieuw te vormen gemeente (Postma, 2002, p. 151).

Het herindelingsmotief, zoals gezegd, bepaalt de richting van het herindelingsproces en heeft dus invloed op de strategische visie en de doelstellingen (Beerepoot et al., 2009, p. 11). De motieven ruimtenood en nieuwe opgaven leveren naar verwachting relatief minder problemen op. Daarbij wordt verwacht dat de strategische visie minder problemen zal opleveren. Uitgangspunt in de strategische visie bij ruimtenood is het creëren van extra ruimte. Vaak is daarbij sprake van een toevoeging van een randgemeente aan een centrumgemeente. De stedelijke kern blijft daarbij vaak ongewijzigd en de niet meer bestaande gemeente wordt soepel ingepast in de centrumgemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 11). Het is daarbij aannemelijk dat de strategische visie voortbouwt op de bestaande visie van de centrumgemeente. Een herindeling die plaatsvindt op basis van een gezamenlijke aanpak rondom een ontwikkelingstaak levert naar verwachting ook weinig problemen op tijdens het opstellen van een strategische visie. Gemeenten vormen vaak een samenhangend geheel en hebben behoefte aan eenheid in beleid (Beerepoot et al., 2009, p. 11). Het is daarbij aannemelijk dat er snel sprake is van consensus over het feit waar de nieuwe gemeente heen wil. Het is naar verwachting relatief moeilijker om een strategische visie op te stellen wanneer er sprake is van onvoldoende bestuurskracht. Dit komt doordat er uiteenlopende aanleidingen kunnen zijn voor gemeenten om over te gaan tot herindeling. Vaak is er sprake van wat kleinere gemeenten die alle met bestuurskrachtproblemen kampen en samen worden geacht voldoende bestuurskrachtig te zijn. Het is daarbij mogelijk dat er gemeenten worden samengevoegd die weinig affiniteit met elkaar blijken te hebben. Vaak vinden er relatief gezien veel mutaties en veranderingen plaats

(Beerepoot et al., 2009, p. 11). Het is daarbij aannemelijk dat dit problemen oplevert tijdens het opstellen van een strategische visie door de betrokken gemeenten.

Zoals gezegd, wanneer er sprake is van ervaringen met eerdere samenwerking tussen gemeenten kan daarvan geprofiteerd worden bij een gemeentelijke herindeling. De samenwerking kan de volgende vormen hebben; gezamenlijke beleidsvorming of uitvoering van beleid, uitleen van personeel en samenwerkingsverbanden als gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeentelijke herindeling is er vaak al sprake geweest van bestaande samenwerkingen (Admiraal, Bonnema & van Dam, 2012). Wanneer er geen sprake is van een bestaande samenwerking, draagt het gezamenlijk opstellen van een strategische visie bij aan de saamhorigheid van de gemeenten. Het ontwikkelen van een strategische visie heeft namelijk een samenwerkingscomponent in zich (Postma, 2002, p. 151). Daarnaast kan een strategische visie een positieve werking hebben op werknemers binnen gemeenten. Gemeentelijke herindeling brengt veel emotie met zich mee en werknemers zijn vaak onzeker (Beerepoot et al., 2009). Wanneer er onzekerheid heerst onder de werknemers zou dit onzekerheid kunnen zijn over de aard, de reden of de richting van de verandering (Bordia et al., 2004). Onzekerheid kan ontstaan doordat er een gebrek is aan een duidelijke visie of strategische richting bij een verandering (Kotter, 1996). Een strategische visie voor de nieuwe gemeente heeft daardoor een positieve invloed op de onzekerheid van werknemers.

Plan van aanpak

Tijdsdruk speelt vaak een grote rol bij gemeentelijke herindelingen (Postma, 2002, p. 152). Veel fasen in het herindelingsproces worden door betrokkenen als te kort beoordeeld, waaronder de voorbereidingsfase (Beerepoot et al., 2009, p. 159). De strategische visie is leidend voor de organisatie en structurering van de nieuwe gemeente (Postma, 2002, p. 151). Een plan van aanpak biedt uitkomst als er sprake is van tijdsdruk door een tijdschema te maken waarin de projectstructuur voor het proces van gemeentelijke herindeling, de procedures, bevoegdheden en werkzaamheden worden vastgelegd (Postma, 2002, p. 152). Een plan van aanpak biedt daarnaast uitkomst om meer duidelijkheid te verschaffen over het herindelingsproces en zo de onzekerheid van werknemers te verminderen. Wanneer het herindelingsproces in een aantal stappen wordt gepland geeft dat werknemers de mogelijkheid om te wennen aan de nieuwe situatie. Daarnaast kunnen twijfels en weerstanden gemakkelijk worden weggenomen bij een stapsgewijs proces (Boogers en Schaap, 2011).

Extern adviseur

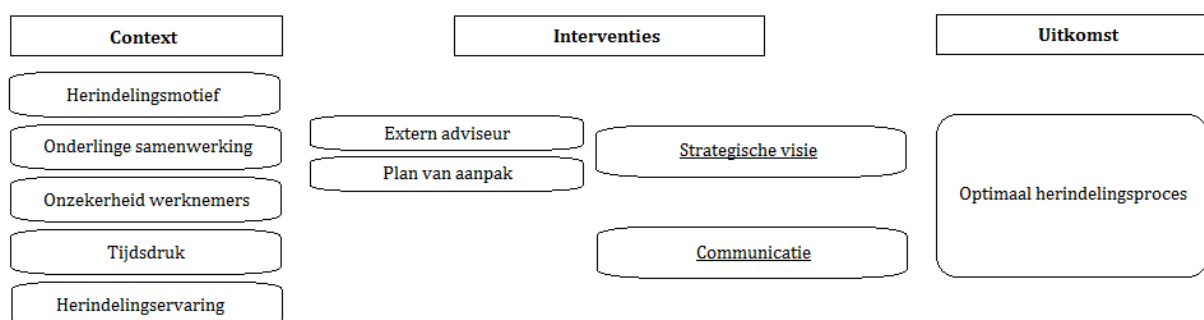
Gemeentelijke herindeling is een complexe en dynamische verandering. Daarom is het van belang dat er gebruik gemaakt kan worden van lessen en leerervaringen van eerdere herindelingen (Boogers & Schaap, 2011). Wanneer er geen kennis en expertise aanwezig is binnen de betreffende gemeenten, wordt het raadzaam geacht om op een andere manier deze kennis te verwerven (Postma, 2002, p. 151-152). Dit is mogelijk door het aanstellen van een extern adviseur met ervaring op het gebied van gemeentelijke herindeling. Naast de kennis en

ervaring van de extern adviseur, heeft hij een objectieve blik en is hij niet gevoelig voor emotionele en persoonlijke belangen. Het aanstellen van een extern adviseur kan naast deze fase ook in andere fasen een belangrijke rol spelen (Postma, 2002, p. 151-152).

Interne communicatie

Naast de strategische visie is communicatie een belangrijk doel tijdens de voorbereidingsfase. Echter, communicatie is niet alleen in de voorbereidingsfase, maar tijdens het gehele herindelingsproces erg belangrijk. Dit lijkt voor de hand te liggen, maar uit de praktijk blijkt dat naar verloop van tijd de aandacht voor communicatie verdwijnt. Een kwalitatief goede informatie voorziening geeft rust aan werknemers en draagt bij aan het verminderen van de onzekerheid van werknemers. 'Wandelgangenpraat' door ambtenaren is namelijk een valkuil die het herindelingsproces kan verstoren (Postma, 2002, p. 152-153). Communicatie lijkt dus een belangrijke interventie om de onzekerheid bij werknemers te reduceren bij een gemeentelijke herindeling.

In figuur 3.2 wordt het CMO-model voor de voorbereidingsfase weergegeven.



Figuur 3.2 CMO-model Voorbereidingsfase

Opstartfase

De opstartfase is erop gericht om beslissingen te nemen en voorbereidingen te treffen voor de nieuwe gemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 18). De betrokken gemeenten moeten met elkaar geïntegreerd en voorbereid worden op de plaatsvindende fusie. Belangrijke kernactiviteiten die genoemd worden zijn de integratie van de ambtelijke organisatie, harmonisatie van beleid en regelgeving, financiële integratie, communicatie, politieke integratie en huisvesting. Daarnaast is het mogelijk dat er activiteiten zijn die bijdragen aan de totstandkoming van de bovengenoemde kernactiviteiten.

Nieuwe inrichting van de ambtelijke organisatie

Een van de kernactiviteiten in de opstartfase is de nieuwe inrichting van de ambtelijke organisatie. De betrokken gemeenten dienen met elkaar geïntegreerd te worden. Vaak start de inrichting van de ambtelijke organisatie met het oprichten van een projectorganisatie (Postma, 2002, p. 154). De projectorganisatie is belast met de voorbereiding van de nieuwe inrichting van het ambtelijk apparaat (Berghuis et al., 1995, p. 267). De projectorganisatie wordt vaak

vormgegeven door een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep is daarbij verantwoordelijk voor het nemen van besluiten en dient verantwoording af te leggen aan gemeenteraden en burgers. De projectgroep wordt vaak opgedeeld in verschillende werkgroepen en deze zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van de opgelegde taken. Het is van belang rekening te houden met het tijdig invullen van de ambtelijke organisatie, want uit ervaring blijkt dat gemeenten hier vaak te laat mee beginnen. De activiteiten die bijdragen aan de nieuwe inrichting van de ambtelijke organisatie zijn gesplitst in structuur en cultuur.

Organisatiestructuur

Gemeenten dienen een nieuwe organisatiestructuur te selecteren. Dit kost over het algemeen veel tijd. Omdat medewerkers al in spanning zitten worden zij vaak onzeker over hun functie in de toekomst (Berghuis et al., 1995, p. 269).

- Daarom wordt er door gemeenten vaak veel aandacht besteedt aan de inrichting van het nieuwe ambtelijke apparaat. Er kan daarbij een beroep gedaan worden op medewerkers binnen de gemeente die betrokken zijn bij personeelszaken. Dit heeft positieve effecten op de professionalisering van het personeelsbeleid (Berghuis et al., 1995, p. 271).
- Daarnaast zou het samenstellen van functieboeken een positieve invloed kunnen hebben op het verkleinen van de onzekerheid. Het doel van functieboeken is de realisatie van de juiste persoon op de juiste plek binnen de nieuwe gemeente (Postma, 2002, p. 155). Een functieboek draagt bij aan het inzichtelijk maken van de uit te voeren taken en met name de invulling van de leidinggevende functies (Postma, 2002, p. 155). Ook kan daarbij geïnventariseerd worden wat de huidige taken en competenties van de medewerkers zijn en welke voorkeuren zij hebben voor beschikbare functies in de nieuwe gemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 78).

De plaatsing van de medewerkers in de nieuwe organisatie levert in de praktijk nogal wat problemen op. Oudere personeelsleden zien het soms niet zitten om in een nieuwe organisatie te gaan werken (Postma, 2002, p. 125).

- Wanneer gemeenten relatief veel oude werknemers in dienst hebben, kunnen zij gebruik maken van een pré-vut regeling. Oudere personeelsleden binnen het ambtelijk apparaat krijgen dan de mogelijkheid om zonder inkomensverlies uit het arbeidsproces te stappen. Daarnaast biedt dit gemeenten de mogelijkheid om ruimte te scheppen voor de inpassing van het personeel in de nieuwe organisatie (Berghuis et al., 1995, p. 271).

Organisatiecultuur

Veel fusies mislukken door grote cultuurverschillen tussen organisaties (Straathof, 2012). De nieuwe cultuur is na de herindeling vaak bedrijfsmatiger en zakelijker (Postma, 2002, p. 158). Het is van belang om vooraf te onderzoeken of er sprake is van een enigszins gedeelde cultuur. Wanneer er geen gedeelde cultuur aanwezig is, zou dit kunnen leiden tot een (te) sterke gerichtheid op de eigen organisatie. Dit heeft een negatieve invloed op het herindelingsproces en

de uiteindelijke herindeling. Het is van belang om goed te communiceren met de medewerkers om 'wandelgangenpraat' te voorkomen (Postma, 2002, p. 152-153).

- Wanneer er geen gedeelde cultuur aanwezig is, is het van belang dat er geïnvesteerd wordt in de nieuwe bedrijfscultuur. De organisatie wordt door de werknemers gemaakt en de werknemers bepalen voor een groot deel de cultuur van de organisatie. Werknemers hebben dus een grote invloed op het slagen of falen van een gemeentelijke herindeling. De kans op slagen neemt toe wanneer een groot deel van de managers van buitenaf worden aangetrokken. Een juiste mix van bestaand en nieuw personeel heeft een positieve invloed op de vorming van de nieuwe organisatiecultuur (Postma, 2002, p. 158). Veel gemeenten zijn achter af van mening dat er meer personeel van buitenaf ingepast had moeten worden (Postma, 2002, p. 144).

Iedere gemeente heeft te kampen met werknemers die positief zijn over de herindeling en die zich actief opstellen om hieraan mee te werken en werknemers die negatief zijn over het proces en dat ook uitdragen (Postma, 2002, p. 153).

- Wanneer er veel onzekerheid heerst onder de werknemers is het van belang oog te houden voor 'trekkers en remmers' tijdens het herindelingsproces. 'Trekkers' zijn degene die positief gestemd zijn over de herindeling en 'remmers' zijn vaak negatief over de herindeling. Zeker wanneer er onzekerheid heerst onder de werknemers is het van belang dat deze groepen niet te ver van elkaar af komen te staan. Ook dient er rekening gehouden te worden met de zogenaamde middengroep. Dit zijn werknemers die het proces over zich heen laten komen. Deze werknemers laten hun mening afhangen van de trekkers en de remmers (Postma, 2002, p. 153-154). Het is van belang dat de werknemers in de middengroep niet worden meegetrokken door de remmers.

Harmonisatie van beleid en regelgeving

Het harmoniseren van het bestaande beleid naar de nieuwe gemeente brengt veel werkzaamheden met zich mee. Bestanden en administraties dienen samengevoegd te worden, vooral de vaststelling van de nieuwe tarieven en subsidies leveren nogal wat problemen op (Berghuis et al., 1995, p. 268). Berghuis (1995, p. 269) constateert dat op veel beleidsterreinen beleidsachterstanden zichtbaar zijn na gemeentelijke herindeling. Deze zijn echter wel tijdelijk. De eerste periode is de gemeente vooral bezig om het beheer op orde te krijgen, knelpunten en problemen op te lossen en te gaan werken aan de uitwerking van de strategische visie (NCOD, 2006, p. 27). Het kost tijd om het in het verleden door de betrokken gemeenten gevoerde beleid te harmoniseren (Beerepoot et al., 2009, p. 24). Wanneer er te weinig rekening wordt gehouden met de harmonisatie van beleid kan dit leiden tot kapitaalvernietiging. Beleidsplannen die op andere uitgangspunten zijn gebaseerd en te veel van elkaar verschillen zijn onbruikbaar (Berghuis et al., 1995, p. 268-269).

Er kunnen grote verschillen zijn tussen een herindeling met gelijkwaardige gemeenten of met ongelijkwaardige gemeenten (van Twist et al., 2013). Wanneer er sprake is van

ongelijkwaardige gemeenten ligt er een 'Calimero-complex' op de loer. De gemeente met meer inwoners, meer oppervlakte en een groter ambtenarenapparaat neemt in dat geval het initiatief en neemt belangrijke beslissingen. De kleinere gemeente heeft weinig macht in de onderhandelingen. Deze factor heeft invloed de harmonisatie van het bestaande beleid. Als er sprake is van ongelijkwaardige gemeenten zou het beleid van de gemeente met de meeste macht leidend zijn bij de samenvoeging van het beleid. Wanneer er sprake is van ervaringen met eerdere samenwerking tussen gemeenten kan daarvan geprofiteerd worden bij een gemeentelijke herindeling. Bij gemeentelijke herindeling is er vaak al sprake geweest van bestaande samenwerkingen (Admiraal, Bonnema & van Dam, 2012). Dit heeft een positieve invloed op de harmonisatie van beleid en regelgeving. Binnen sommige beleidsterreinen wordt al samengewerkt en daardoor hoeft er minder aandacht besteedt te worden aan de harmonisatie.

Financiële integratie

Kostenbesparing is een van de doelen van gemeentelijke herindeling die gesteld zijn door het Ministerie van BZK. In de praktijk is er echter zeer weinig sprake van kostenbesparing na een gemeentelijke herindeling (Postma, 2002, p. 133). Een van de redenen is dat bestuurders vaak voordat de herindeling plaatsvindt haar belangrijkste prioriteiten proberen te regelen om bepaalde doelen nog te behalen. Ze zijn namelijk bang dat dit na de herindeling niet gebeurt, omdat het beleid na de herindeling waarschijnlijk niet geheel overeenkomt met het beleid van voor de herindeling. Daardoor besluiten gemeenten vaak kort voor de gemeentelijke herindeling om extra (onverantwoorde) kapitaaluitgaven te doen (Berghuis et al., 1995, p. 266-267). Dit wordt ook wel 'potverteren' genoemd (Beerepoot et al., 2009, p. 79). Gemeenten krijgen de drang om extra investeringen te doen en hun geld op te maken, bijvoorbeeld door gebouwen te realiseren of wegen op te knappen (Postma, 2002, p. 159). Ook kan 'potverteren' gericht zijn op de positieverbetering van burgers en personeel (Berghuis et al., 1995, p. 267).

Evenals bij de harmonisatie van beleid en regelgeving geldt voor de financiële integratie dat, als er sprake is van ongelijkwaardige gemeenten, de gemeente met de meeste macht bepalend is bij het harmoniseren en vaststellen van subsidies en tarieven. Om gemeenten op financieel gebied met elkaar te integreren en 'potverteren' te minimaliseren is het van belang de financiële administratie goed overdraagbaar te maken, jaarrekeningen vervroegd op te stellen en een (meerjaren)begroting op te stellen (Beerepoot et al., 2009, p. 79).

Naast de extra kosten die gemaakt worden door 'potvertering', worden er ook veel kosten gemaakt door de operatie zelf. Huisvesting is daarbij vaak een grote kostenpost. Ook als de kosten van de operatie en de extra kapitaaluitgaven buiten beschouwing worden gelaten blijken er veel extra kosten gemaakt te worden. Het aantal gemeenteambtenaren wordt na de herindeling juist groter in plaats van kleiner (Derksen & Schaap, 2010, p. 216). Gemeenten zijn verplicht alle ambtenaren van de opgeheven gemeenten te herplaatsen (Postma, 2002, p. 161). Daarnaast hebben grotere gemeenten meer behoefte aan interne coördinatie en daarom zijn er meer leidinggevend en aanwezig. Dit zorgt voor een stijging van overheadskosten.

Vacaturestop

Om de personeelskosten te verminderen is het mogelijk om tijdens het herindelingsproces de vervulling van openstaande vacatures uit te stellen tot na het moment van herindeling (Beerepoot et al., 2009, p. 79). Openstaande vacatures dienen dan intern vervuld te worden. Een vacaturestop leidt ertoe dat er minder werknemers overgeplaatst worden naar de nieuwe gemeente. Daarnaast zouden gemeenten ook gebruik kunnen maken van een pré-vut regeling voor oudere werknemers. Zo is het mogelijk het aantal werknemers te verminderen voorafgaand aan de herindeling.

Externe communicatie

Over het algemeen zijn auteurs van theorieën over gemeentelijke herindeling het met elkaar eens: Gemeentelijke herindeling heeft een negatieve invloed op de relatie tussen gemeente en burgers. Derksen en Schaap (2010, p. 216) concluderen dat bestuurlijke schaalvergroting de afstand tussen gemeenten en burgers vergroot. De betrokkenheid van de burgers bij gemeente en politiek neemt na de gemeentelijke herindeling af. Ook het vertrouwen van de burger in de gemeente neemt af en zijn burgers minder tevreden dan voorheen. Een verklaring hiervoor is dat het contact tussen beiden zakelijker is geworden en ook het contact tussen wethouders en burgers afneemt (Berghuis et al., 1995, p. 123). De vergroting van de afstand tussen burgers en gemeente wordt bevestigd door de opkomst bij de lokale verkiezingen. De verkiezingsopkomst is aanzienlijk lager bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen na de gemeentelijke herindeling. De opkomst van de daarop volgende raadsverkiezingen stijgt, maar er is nog steeds sprake van een terugval ten opzichte van de opkomst voor de gemeentelijke herindeling (Berghuis et al., 1995, p. 28). Het is van belang dat gemeenten de relatie in kaart brengen die zij momenteel met de burgers hebben en die zij na de herindeling zouden willen hebben.

Het is van belang dat inwoners, maatschappelijke organisaties en verenigingen zich na de fusie verbonden voelen met de nieuwe gemeente. De verbondenheid met de nieuwe gemeente wordt ook wel interne samenhang genoemd. Wanneer er sprake is van een beperkte interne samenhang is het van belang dat er rechtstreeks contact blijft tussen gemeenten en haar burgers, zodat de burger zijn vertrouwen niet verliest (Postma, 2002, p. 157-158). Burgers hebben behoefte aan uitleg en verantwoording, daarom dienen zij goed geïnformeerd te worden (Beerepoot et al., 2009, p. 122/123). Dit kan op verschillende wijzen, zoals via een speciale website met informatie over de herindeling of via interactieve bijeenkomsten. Interactieve bijeenkomsten maken het mogelijk dat burgers kunnen aangeven wat zij belangrijk vinden (Ministerie van BZK, 2008). Weinig heringedeelde gemeenten investeren in wijks- en dorpsraden of in andere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, terwijl dit een positieve werking zou hebben betreft de relatie tussen burgers en gemeente. Burgers hebben vertrouwen in de werking van dorpsraden en vinden het een geschikt middel om invloed mee uit te kunnen oefenen. De dorpsraden werken als klankbord. Zij signaleren wat er in het dorp speelt en burgers kunnen met klachten naar de dorpsraad toe (Beerepoot et al., 2009, p. 122-123).

Draagvlak is een belangrijke contextfactor als het gaat om gemeentelijke herindeling. Er dient gestreefd te worden naar herindelingen met een zo groot mogelijk draagvlak onder de betrokken actoren (Ministerie van BZK, 2013). Wanneer draagvlak ontbreekt, wordt er vaak weerstand geboden tegen de herindeling. Dit komt vaak ten uiting bij burgers en maatschappelijke organisaties (van Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse & van der Steen, 2013). Wanneer er relatief weinig draagvlak aanwezig is voor een gemeentelijke herindeling, is communicatie van enorm belang (Postma, 2002, p. 152-153). Burgers zien vooral de nadelen van de afstandsvergroting (Berghuis et al., 1995, p. 29). De afstand tussen gemeenten en burgers wordt vergroot en het vertrouwen en daarmee het draagvlak neemt af. Door te kiezen voor een decentrale huisvesting blijft de gemeentelijke dienstverlening op bepaalde onderdelen dicht bij de burger. Er wordt dan gebruik gemaakt van 'hulpsecretarieën' (Postma, 2002, p. 157).

Politieke integratie

Daarnaast dient aandacht besteedt te worden aan de integratie van de politieke partijen. Doordat een gemeentelijke herindeling vaak voor een (forse) verhoging van de kiesdeler zorgt, doet de vraag zich op hoe er invulling wordt gegeven aan de politiek in de nieuwe gemeente. Belangrijke punten rondom politieke partijen zijn de eigen positie van de partijen na gemeentelijke herindeling, de rol van andere politieke partijen en de mogelijk nieuwe politieke verhoudingen. De band met de burger zal na een herindeling vaak meer gestructureerd en geformaliseerd zijn. Politieke partijen dienen vroegtijdig na te denken hoe zij invulling gaan geven aan deze veranderingen (Postma, 2002, p. 156-157). Dit gebeurt in de praktijk vaak niet. De samenstelling van het politieke en het bestuurlijk deel krijgt weinig aandacht. Veel politieke partijen communiceren niet of te laat met andere partijen. Daardoor blijven politieke partijen naast elkaar staan, worden partijafdelingen niet met elkaar gefuseerd en zijn de lijsten voor de verkiezingen nog zeer evenredig ten opzichte van voor de herindeling (Berghuis et al., 1995, p. 267-270). De nieuwe gemeenteraad representeert als het ware de bevolkingsverdeling van de oude gemeenten binnen de nieuwe gemeente. De raadsleden waren vaak voor de herindeling al actief als gemeenteraadslid en stellen zich op als belangenbehartiger van de oude gemeente (Berghuis et al., 1995, p. 267-270). Dit wordt ook wel 'dorpisme' genoemd. Raadsleden hebben enkel aandacht voor belangen vanuit de voormalige gemeenten (Beerepoot et al., 2009, p. 130). Dit komt mede doordat de raadsverkiezingen pas een maand voor de herindeling plaatsvinden (Berghuis et al., 1995, p. 267-270). Wanneer er sprake is van een beperkte interne samenhang van gemeenten is het vooral van belang veel aandacht te besteden aan de integratie van de politieke partijen. Een goede integratie van de politieke partijen zal een positieve invloed hebben op de interne samenhang van de nieuwe gemeente.

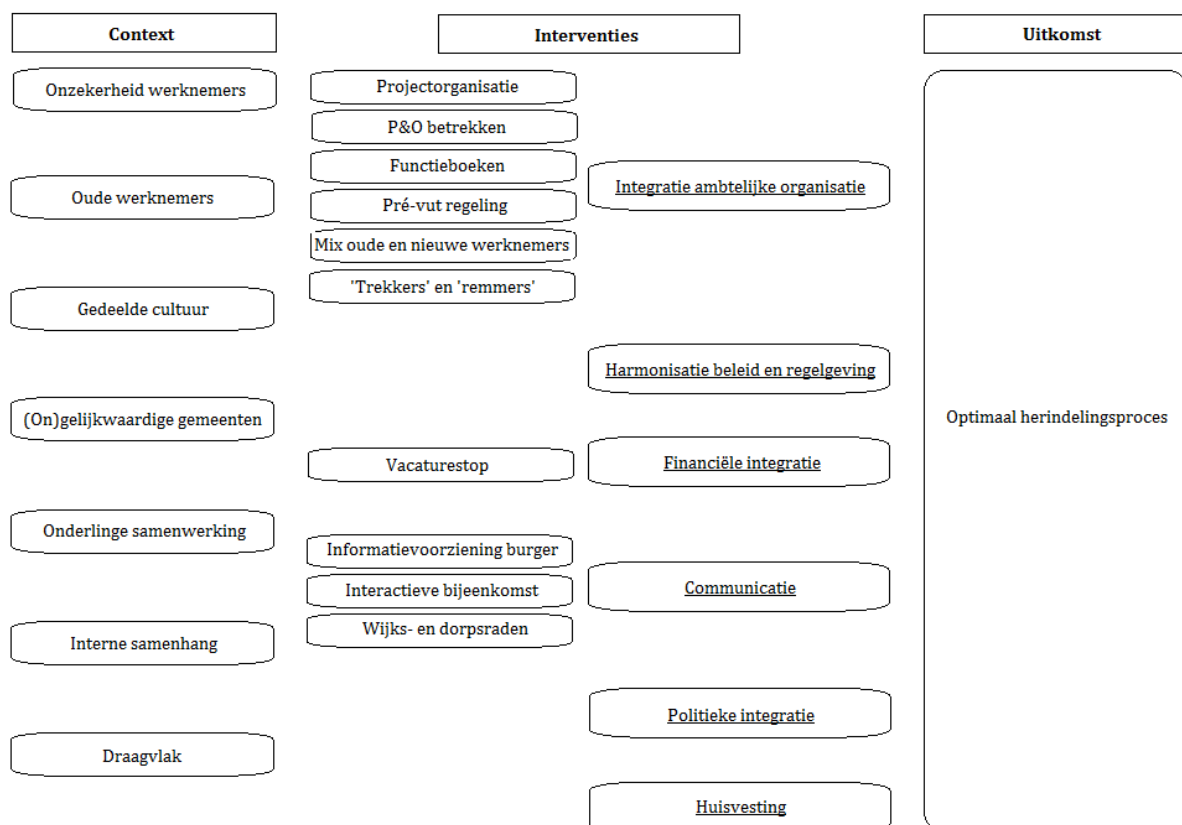
Huisvesting

Huisvesting behoort ook tot één van de kernactiviteiten in de opstartfase. Binnen deze interventie dienen een aantal afwegingen gemaakt te worden. Wordt er gekozen voor een centrale of decentrale huisvesting? Wordt er gebruik gemaakt van een bestaand gebouw (met

eventuele verbouw) of wordt er een nieuw gemeentehuis gebouwd? Waar wordt het nieuwe gemeentehuis gehuisvest (Ministerie van BZK, 2014)? Huisvesting kan een grote kostenpost zijn tijdens de gemeentelijke herindeling (Derksen & Schaap, 2010, p. 216). Na de gemeentelijke herindeling wordt het gemeentelijk apparaat vaak ondergebracht in een tijdelijke huisvesting op meerdere locaties. Dit zijn bijna in alle gevallen de bestaande gemeentehuizen. Dit heeft een negatief effect op het uitvoeren van de werkzaamheden, omdat het werken op meerdere locaties de contacten bemoeilijkt (Berghuis et al., 1995, p. 268-269).

Er is niet altijd sprake van gelijkwaardige gemeenten bij een herindeling (Van Twist et al., 2013). Als de verschillen te groot zijn, is het mogelijk dat de grootste gemeente de belangrijkste beslissingen neemt en de kleine gemeenten weinig macht heeft in de onderhandelingen (Admiraal, Bonnema & van Dam, 2012). Deze contextfactor heeft invloed op de huisvesting van de nieuwe gemeente. Wanneer er sprake is van ongelijkwaardige gemeenten, waarbij één gemeente de belangrijke beslissingen neemt, dan zal de nieuwe gemeente vaak gehuisvest worden in het huidige gemeentehuis. Ook krijgt de nieuwe gemeente in deze situatie vaak de naam van de 'grootste' gemeente. Oplossingen die hiervoor genoemd worden zijn referenda.

In figuur 3.3 wordt het CMO-model voor de opstartfase weergegeven.



Figuur 3.4 CMO-model Opstartfase

3.5 Conclusie

Het aantal gemeenten in Nederland daalt en de gemeenten worden gemiddeld steeds groter. De oorzaak hiervan is gemeentelijke herindeling. Er zijn verschillende motieven voor gemeentelijke herindeling, maar op dit moment is de gebrekkige bestuurskracht van gemeenten het meest voorkomende motief om te fuseren met andere gemeenten. Gemeenten krijgen steeds meer taken overgeheveld van het Rijk en krijgen steeds meer verantwoordelijkheid, daardoor zijn kleine gemeenten genoodzaakt om te herindelen, omdat zij deze taken niet alleen uit kunnen voeren. Het proces van gemeentelijke herindeling kan ingedeeld worden in verschillende fasen; de voorbereidingsfase, de opstartfase, de ontwikkelingsfase en de reflectiefase. Het onderzoek focust zich op de eerste twee fasen van het proces, omdat deze fasen zich afspelen voor de feitelijke herindeling. Het onderzoek tracht namelijk succes- en faalfactoren in kaart te brengen van het proces voorafgaand aan de herindeling. Het theoretisch kader is ingegaan op de verschillende activiteiten die ondernomen worden in de verschillende fasen, de mogelijke invloed van de contextfactoren en de mogelijke activiteit die gekozen kan worden om de invloed van de contextfactoren te versterken of juist tegen te gaan. Deze factoren en activiteiten zijn grafisch weergegeven in twee modellen. In deze modellen zijn ook de activiteiten meegenomen die niet in verband staan met contextfactoren. Deze modellen zijn leidend bij het onderzoek naar de succes- en faalfactoren van gemeentelijke herindeling.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek beschreven en toegelicht. Er wordt daarbij aandacht besteed aan de onderzoeksstrategie, de caseselectie, de operationalisering, bronnen en methoden, de gegevensanalyse, de verslaglegging en de methodische verantwoording.

HOOFDSTUK 4

METHODEN

4.1 Onderzoeksstrategie

Er wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, in de vorm van een casestudy. Een casestudy is een diepgaand onderzoek van een sociaal verschijnsel. Het sociale verschijnsel wordt nauwkeurig onderzocht op basis van verschillende informatiebronnen. Het sociale verschijnsel in dit onderzoek zijn gemeenten die een gemeentelijke herindeling hebben meegemaakt. Een casestudy levert zeer gedetailleerde kennis op over het te onderzoeken verschijnsel en er wordt aandacht besteedt aan de sociale interacties en verhoudingen (Swanborn, 2002, p. 115). Bij een casestudy is er vaak sprake van een combinatie van dataverzamelmethode (Blijenbergh, 2013, p. 36) In dit onderzoek worden interviews gecombineerd met een aantal relevante documenten. Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy. Een onderzoek waarbij meerdere cases worden onderzocht komt ten goede aan de representativiteit en generaliseerbaarheid. Een case kan namelijk niet los gezien worden van de context (Swanborn, 2002, p. 115). De contexten van de verschillende cases zijn in dit onderzoek van belang, omdat deze uiteindelijk vergeleken worden met de contextfactoren van de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode, om op basis daarvan lessen te trekken. Door meerdere gemeenten te vergelijken, die dezelfde context kennen, is het mogelijk inzicht te verschaffen in de succes- en faalfactoren van het herindelingsproces.

4.2 Caseselectie

Voor de kwaliteit van het onderzoek en de aanbevelingen is het van belang dat er een zorgvuldige selectie van cases plaatsvindt. Er worden in dit onderzoek vier verschillende cases geselecteerd. Dit aantal zou voldoende moeten zijn om inzicht te verkrijgen in de succes- en faalfactoren van het herindelingsproces. De cases worden allereerst geselecteerd op basis van een aantal criteria die hieronder worden beschreven en in tabel 4.1 zijn behandeld. De criteria zijn gebaseerd op de contextfactoren, die hetzelfde zijn voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode.

- De gemeentelijke herindeling dient van onderop tot stand zijn gekomen. Dit betekent dat gemeenten zelf het initiatief hebben genomen tot een vrijwillige herindeling.

- De gemeentelijke herindeling heeft na 2003 plaatsgevonden. Sinds 2002 geniet het namelijk de voorkeur het Rijk om gemeentelijke herindeling van onderop tot stand te laten komen.
- Per case dienen gemeenten zo veel mogelijk gelijkwaardig te zijn. Dit houdt in dat gemeenten ongeveer dezelfde grootte en inwonersaantallen hebben. Zo kunnen annexaties van grote steden worden uitgesloten.
- Er worden geen lopende herindelingen geselecteerd (van der Kolk, 2011).
- Als laatste worden cases geselecteerd op basis van het aantal gemeenten dat betrokken was bij de herindeling. Er dient sprake te zijn van een gemeentelijke herindeling met minimaal drie gemeenten.

Tabel 4.1 Eerste caseselectie

<i>Gemeenten</i>	<i>Jaar van herindeling</i>	<i>Vrijwillige herindeling</i>	<i>Gelijkwaardige gemeenten</i>	<i>Drie of meer gemeenten</i>
Alphen aan den Rijn	2014	Ja	Ja	Ja
De Friese Meren	2014	Ja	Ja	Ja
Goeree-Overflakkee	2013	Ja	Ja	Ja
Schagen	2013	Ja	Ja	Ja
Molenwaard	2013	Ja	Ja	Ja
Hollands Kroon	2012	Ja	Ja	Ja
Stichtse Vecht	2011	Ja	Ja	Ja
Medemblik	2011	Ja	Nee	Ja
Bodegraven-Reeuwijk	2011	Ja	Ja	Nee
Oss	2011	Ja	Nee	Nee
Eijsden-Margraten	2011	Ja	Ja	Nee
Rotterdam	2011	Ja	Nee	Nee
Oldambt	2010	Nee	Ja	Ja
Zuidplas	2010	Ja	Ja	Ja
Horst aan de Maas	2010	Ja	Nee	Ja
Venray	2010	Ja	Nee	Nee
Peel en Maas	2010	Ja	Ja	Ja
Venlo	2010	Ja	Nee	Nee
Bloemendaal	2009	Ja	Nee	Nee
Kaag en Braassem	2009	Ja	Ja	Nee
Roermond	2007	Ja	Nee	Nee
Roerdalen	2007	Ja	Nee	Nee
Koggenland	2007	Ja	Nee	Nee
Lansingerland	2007	Ja	Ja	Ja
Nieuwkoop	2007	Ja	Nee	Nee
Binnenmaas	2007	Ja	Nee	Nee
Drechterland	2006	Ja	Nee	Nee
Katwijk	2006	Ja	Nee	Nee
Teylingen	2006	Nee	Ja	Ja
Utrechtse Heuvelrug	2006	Ja	Ja	Ja
Deventer	2005	Ja	Nee	Nee
Berkelland	2005	Ja	Ja	Ja
Aalten	2005	Ja	Nee	Nee
Bronckhorst	2005	Ja	Ja	Ja
Doetinchem	2005	Ja	Nee	Nee
Groenlo	2005	Ja	Nee	Nee
Lochem	2005	Ja	Nee	Nee

Montferland	2005	Ja	Ja	Nee
Oude IJsselstreek	2005	Ja	Ja	Nee
Zutphen	2005	Ja	Nee	Nee
Zevenaar	2005	Ja	Nee	Nee
Geldrop-Mierlo	2004	Ja	Ja	Nee
Westland	2004	Ja	Ja	Ja
Midden-Delfland	2004	Ja	Ja	Nee

Bron: Gemeentelijke en provinciale samenvoegingen, herindelingen en naamswijzigingen, door: Metatopos, 2014.

Er zijn veertien gemeenten die voldoen aan de boven gestelde criteria. Deze zijn dikgedrukt aangegeven in tabel 4.1. Deze veertien gemeenten worden opnieuw aan een aantal criteria onderworpen, zodat er uiteindelijk een aantal gemeenten overblijven die geselecteerd worden op basis van contextkenmerken die ook voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode van toepassing zijn. De cases worden geselecteerd op basis van een aantal criteria die hieronder worden beschreven en in tabel 4.2 zijn behandeld.

- Het eerste criterium in de tweede caseselectie is het herindelingsmotief. Het motief voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling is het vergroten van de bestuurskracht.
- De betreffende gemeenten hebben voorafgaand aan de herindeling geen ervaring op het gebied van herindeling.
- De gemeenten hebben voor de herindeling al ruime ervaring met onderlinge samenwerking.

Gedeelde cultuur, draagvlak, interne samenhang en het aantal oude werknemers worden als contextfactoren wel onderzocht in het empirisch onderzoek, maar worden niet meegenomen in de criteria voor de caseselectie. Deze zijn zonder diepgaand onderzoek moeilijk te bepalen.

Tabel 4.2 Tweede caseselectie

<i>Gemeenten</i>	<i>Herindelingsmotief: Bestuurskracht</i>	<i>Ervaring</i>	<i>Onderlinge samenwerking</i>
Alphen aan den Rijn	Ja	Nee	Ja
De Friese Meren	Ja	Nee	Ja
Goeree-Overflakkee	Ja	Nee	Ja
Schagen	Ja	Nee	Ja
Molenwaard	Ja	Nee	Ja
Hollands Kroon	Ja	Nee	Ja
Stichtse Vecht	Ja	Ja	Ja
Zuidplas	Ja	Ja	Ja
Peel en Maas	Ja	Nee	Ja
Lansingerland	Ja	Nee	Ja
Utrechtse Heuvelrug	Ja	Nee	Ja
Berkelland	Ja	Nee	Ja
Bronckhorst	Ja	Nee	Ja
Westland	Ja	Nee	Ja

Er zijn 12 gemeenten die voldoen aan de gestelde criteria. Daarvan zijn er vier gemeenten willekeurig gekozen, dit zijn de gemeenten:

- Alphen aan den Rijn
- Peel en Maas
- Schagen
- De Friese Meren

4.3 Operationalisering

In dit onderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van een deductieve onderzoeksbenadering. Het onderzoek wordt benaderd vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk. Er zijn in het theoretisch kader duidelijke verwachtingen vastgelegd over de empirische werkelijkheid. In een aantal gevallen, waarin minder theoretische verwachtingen zijn vastgelegd, wordt ook gebruik gemaakt van een inductieve onderzoeksbenadering. Dit houdt in dat er getracht wordt de empirische werkelijkheid open te benaderen. Het gaat er bij inductief onderzoek om, wat er zich in de empirische werkelijkheid afspeelt (Blijenbergh, 2012, p. 41-43). In tabel 4.3 zijn de begrippen die centraal staan bij het beantwoorden van de vraagstelling in een tabel geoperationaliseerd. Bij ieder begrip wordt aangegeven wat er in dit onderzoek onder verstaan wordt.

Tabel 4.3 Operationalisering centrale begrippen

Centrale begrippen	Operationalisering
Gemeentelijke herindeling	Gemeenten worden samengevoegd tot een grotere gemeente of een kleine gemeente wordt toegevoegd aan een grotere gemeente (Derksen & Schaap, 2010, p. 214). In dit onderzoek staan samenvoegingen centraal, waarbij twee of meer gemeenten worden opgeheven om een nieuwe gemeente te vormen. Er is hierbij geen sprake van een annexatie.
Herindelingsproces	In dit onderzoek wordt het herindelingsproces gedefinieerd als het proces dat zich afspeelt voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling. Het herindelingsproces start op het moment dat er een principebesluit wordt genomen. Dit wordt gedaan wanneer het idee voor gemeentelijke herindeling is ontstaan bij de betrokken gemeenten en zij een verzoek tot herindeling hebben gedaan. Het proces eindigt wanneer de gemeentelijke herindeling een feit is.
Succes- en faalfactoren	Succes- en faalfactoren zijn factoren die beslissend zijn voor het wel of niet behalen van een vooraf gesteld doel. In dit geval is het doel een optimaal verloop van het herindelingsproces en de herindeling. In dit onderzoek worden de succes- en faalfactoren hiervan in kaart gebracht.
Bestuurskracht	In dit onderzoek zijn gemeenten geselecteerd op basis van het motief van gemeentelijke herindeling. Gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode willen samen fuseren, omdat zij beschikken over onvoldoende bestuurskracht. De geselecteerde gemeenten, die al herindeelt zijn, beschikten voorafgaand aan de fusie ook over onvoldoende bestuurskracht. Bestuurskracht kan gedefinieerd worden als de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking kan realiseren (Fraanje, 2007).

Arhi-procedure	De opheffing van bestaande gemeenten en invoering van nieuwe gemeenten worden ingesteld door wet Arhi. De wet Arhi beschrijft de procedures die doorlopen dienen te worden (Beerepoot et al., 2009). De gemeenten worden geacht een aantal wettelijke handelingen te verrichten ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente. Deze opbouwfase loopt vanaf het herindelingsadvies tot aan de herindelingsdatum van de nieuwe gemeente. Gemeenten staan in deze fase op financieel gebied onder toezicht van de provincie (VNG, 2011). In dit onderzoek worden de ervaringen met de Arhi-procedure meegenomen in het onderzoek.
Vorbereidende activiteiten	Waar gemeenten zich binnen de Arhi-procedure aan wettelijke kaders en voorschriften dienen te houden, hebben gemeenten verder alle vrijheid om het proces vorm te geven naar eigen inzicht (Ministerie van BZK, 2014).). De betrokken gemeenten moeten met elkaar geïntegreerd en voorbereid worden op de plaatsvindende fusie. Er zijn een aantal voorbereidende activiteiten genoemd in het theoretisch kader. De voorbereidende activiteiten zijn opgedeeld in twee fasen, namelijk de voorbereidingsfase en de opstartfase. De ontwikkelingsfase en de reflectiefase worden niet behandeld in dit onderzoek.

In tabel 4.4 worden de relevante contextfactoren en (kern)activiteiten geoperationaliseerd. Dit geldt enkel voor factoren waarbij het nodig geacht wordt dat deze verdere operationalisering nodig hebben. Ook wordt bij elke factor aangegeven welke bronnen gebruikt worden voor de dataverzameling.

Tabel 4.4 Operationalisering relevante factoren

Factoren	Toelichting	Bronnen
Draagvlak	“Draagvlak wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als de mate waarin gemeentelijke herindeling wordt geaccepteerd door belanghebbenden, waarbij acceptatie wordt gezien als houding” (Boedeltje, 2009, p. 29). Draagvlak wordt gemeten onder gemeenteraden en burgers. Draagvlak wordt gemeten aan de hand van: • Gemeenteraden ○ Besluiten tot herindeling in gemeenteraden • Burgers ○ Zienswijzen op herindelingsontwerp ○ Weerstand tegen herindeling ○ Referenda	• Herindelingsadvies • Memorie van toelichting • Interviews
Interne samenhang	Interne samenhang kan cultureel, sociaal, economisch en geografisch van aard zijn (Saleh et al., 2006). Interne samenhang wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als de mate van verbondenheid van inwoners met de nieuwe gemeente.	• Herindelingsadvies • Memorie van toelichting • Interviews
Strategische visie	De strategische visie is leidend voor hoe de organisatie wordt georganiseerd en gestructureerd en over het feit waar de nieuwe gemeente naartoe wil. De strategische visie wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van de kerntaken en kerntaken en de speerpunten van beleid van de nieuw te vormen gemeente (Postma, 2002, p. 151).	• Herindelingsadvies • Besturingsfilosofie • Dienstverleningsconcept

	Strategische wordt gemeten aan de hand van: • Kerntaken • Keuze om taken 'binnen huis' te houden of uitbesteden/afstoten • Speerpunten van beleid	• Toekomstvisie • Interviews
Inrichting van de ambtelijke organisatie	Een van de kernactiviteiten in de opstartfase is de nieuwe inrichting van de ambtelijke organisatie. De betrokken gemeenten dienen met elkaar geïntegreerd te worden. De inrichting van de ambtelijke organisatie wordt gemeten aan de hand van organisatiestructuur en organisatiecultuur. Deze zijn hieronder geoperationaliseerd. • Organisatiestructuur ○ Vorm van structuur ○ Keuze voor structuur ○ Wijze en tijdstip van aanstelling gemeentesecretaris ○ Plaatsingsprocedure van werknemers ○ Benoeming managers • Organiseatiecultuur ○ Verschillen in cultuur ○ Investerings in nieuwe cultuur ○ Mix van bestaand en nieuw personeel ○ Aanwezigheid van 'trekkers en remmers'	• Besturingsfilosofie • Interviews
Projectorganisatie	De projectorganisatie is belast met het de voorbereiding van de nieuwe inrichting van het ambtelijk apparaat (Berghuis et al., 1995, p. 267). De projectorganisatie wordt gemeten aan de hand van: • De structuur van de projectorganisatie • De invulling van de verschillende groepen • De vrijwillige deelname aan werkgroepen	• Plan van aanpak • Besturingsfilosofie • Interviews
Financiële integratie	• Financiële harmonisatie ○ Overdraagbaar maken van financiële administratie ○ Jaarrekeningen en meerjarenbegroting • Kosten ○ Vacaturestop ○ Mate van potverteren ○ Omgang met herindelingsbudget ○ Grote kostenposten	• Herindelingsadvies • Plan van aanpak • Interviews
Politieke integratie	De politieke integratie van de herindeling wordt geoperationaliseerd aan de hand van: • Mate van samenwerking tussen gemeenteraden • Politieke partijen ○ Mate van samenvoeging van partijen tussen oude gemeenten. • Gemeenteraad ○ Samenstelling van partijen en raadsleden ○ Aanwezigheid van 'dorpisme'	• Interviews

4.4 Bronnen en methoden

Bij de geselecteerde heringedeelde gemeenten worden allereerst documenten opgevraagd die inzicht geven in het motief voor herindeling, de strategische visie, de doelstellingen, de structuur en het proces van gemeentelijke herindeling. Het gaat daarbij om documenten als het herindelingsadvies en het plan van aanpak. Wanneer er meer achtergrondinformatie nodig is worden ook adviesrapporten en bestuurskrachtonderzoeken geanalyseerd. Daarnaast kunnen eventuele beschikbare evaluaties van de gemeentelijke herindeling van belang zijn voor de documentenanalyse. De lijst met geselecteerde documenten is weergegeven in bijlage A.

Naast documentenanalyse worden er ook personen die bij het herindelingsproces betrokken zijn geweest geïnterviewd. Interviews kunnen voor een verheldering en verdieping van de informatie uit de documentenanalyse zorgen. Daarnaast bieden interviews de kans om ontbrekende informatie in te winnen en bevindingen uit de documentenanalyse van context te voorzien (van der Kolk, 2011). Er wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Enerzijds is er de mogelijkheid om richting te geven in het interview en anderzijds biedt het de ruimte om op bepaalde zaken dieper in te gaan. De voorbereiding van het interview met de vooraf opgestelde vragen zijn weergegeven in bijlage B. Per gemeente worden er drie interviews gehouden en welke gehouden worden met een van de volgende personen:

- (voormalig) Wethouder

Bij interviews met de wethouders wordt de nadruk gelegd op de strategische visie, harmonisatie van beleid en regelgeving, financiële integratie en externe communicatie.

- (voormalig) Ambtelijke top (gemeentesecretaris of management)

Bij interviews met de ambtelijke top wordt de nadruk gelegd op de integratie van de ambtelijke organisaties van de betreffende gemeenten, interne communicatie en harmonisatie van beleid en regelgeving.

- Griffier

Bij interviews met de griffiers wordt de nadruk gelegd op de integratie van de lokale politiek.

Nadat de succes- en faalfactoren van het herindelingsproces in kaart zijn gebracht, worden er bij de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode drie interviews gehouden met de ambtelijke top. Deze interviews zijn bedoeld om dieper in te gaan op de context van de betreffende gemeenten. Elk interview wordt opgenomen en volledig getranscribeerd om zo een nauwkeurige analyse te kunnen maken. In bijlage C wordt de lijst met geïnterviewde personen weergegeven.

In deze paragraaf wordt per deelvraag beschreven welke databronnen en dataverzamelmethode gebruikt worden om de betreffende deelvragen te kunnen beantwoorden. De eerste deelvraag is: *“Wat houdt gemeentelijke herindeling in?”*

Deze deelvraag geldt als inleiding om het begrip gemeentelijke herindeling te definiëren. Deze deelvraag is beantwoord op basis van literatuurstudie.

De tweede deelvraag is: *“Waarom komen gemeentelijke herindelingen tot stand?”*

Deze deelvraag is aan bod gekomen in het theoretisch kader en beantwoordt op basis van literatuurstudie, waarbij vier herindelingsmotieven onderscheiden zijn. Daarnaast wordt per case geanalyseerd waarom de betreffende gemeentelijke herindeling tot stand is gekomen. Deze deelvraag wordt naar verwachting beantwoord op basis van documentenanalyse door middel van het herindelingsontwerp en herindelingsadvies. Mocht er verduidelijking of verdieping nodig zijn, is het mogelijk om de deelvraag te beantwoorden op basis van de interviews.

De derde deelvraag is: *“Hoe wordt het proces van gemeentelijke herindeling vormgegeven?”*

Ook deze vraag is aan bod gekomen in het theoretisch kader en beantwoordt op basis van literatuurstudie. Het proces is daarbij ingedeeld in verschillende fasen. Daarnaast wordt per case geanalyseerd hoe het proces bij de betreffende gemeenten is vormgegeven. Deze deelvraag wordt beantwoord op basis van zowel de documentenanalyse als de interviews. Voor de documentenanalyse wordt gebruik gemaakt, indien aanwezig en relevant, van het herindelingsadvies, het plan van aanpak en een evaluatie over het herindelingsproces.

De vierde deelvraag is: *“Welke verklaringen zijn er voor het wel of niet slagen van het proces van gemeentelijke herindeling?”*

In het theoretisch kader zijn factoren beschreven die verklarend zouden kunnen zijn voor het wel of niet slagen van een gemeentelijke herindeling. Per gemeente wordt naar de verklaringen gezocht voor het wel of niet slagen van de betreffende herindeling. Hierbij wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de interviews. Mocht er een evaluatie van het herindelingsproces beschikbaar zijn, is het mogelijk deze deelvraag ook te beantwoorden op basis van de documentenanalyse.

De vijfde deelvraag is: *“Welke lessen kunnen er getrokken worden voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?”*

De laatste deelvraag wordt beantwoord op basis van de inzichten die zijn verkregen uit de vorige deelvraag. Daarnaast worden er in totaal drie interviews gehouden bij de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode met de ambtelijke top om dieper in te gaan op de context van deze gemeenten. Dit maakt het mogelijk om deze deelvraag beter te beantwoorden.

4.5 Verslaglegging

Het resultaat van het onderzoek is een scriptie. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek beschreven. De lessen die getrokken kunnen worden voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode worden daarin toegelicht. De scriptie wordt aangeboden aan de burgemeester en gemeentesecretaris van gemeente Veghel. Zij beoordelen of de scriptie gedeeld wordt met hun collega's uit Schijndel en Sint-Oedenrode.

4.6 Methodische verantwoording

De methodische verantwoording wordt beschreven aan de hand van betrouwbaarheid, controleerbaarheid, validiteit, generaliseerbaarheid en bruikbaarheid. Triangulatie van methoden draagt bij aan de borging van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 61). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van literatuurstudie, documentenanalyse en interviews en is er dus sprake van een triangulatie van methoden.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen worden de interviews opgenomen met opnameapparatuur, daardoor is het mogelijk om de interviews terug te luisteren en antwoorden van respondenten te controleren. Er wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij sprake is van een voorstructurering van de vragen. Dit heeft als voordeel dat respondenten ongeveer dezelfde vragen krijgen voorgelegd. Dit vergroot de betrouwbaarheid per dataverzameling (Blijenbergh, 2013, p. 63). Een nadeel voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is dat ik het onderzoek alleen uitvoer. Mijn interpretatie kan daardoor verschillen met hoe een andere onderzoeker dit zou doen. Dit probleem wordt deels opgelost doordat semi-gestructureerde interviews de mogelijkheid bieden om door te vragen, dit bevordert de betrouwbaarheid. Ook bestaat er de mogelijkheid om onverwachte zaken in het interview aan bod te laten komen en verder uit te diepen. Dit komt weer ten goede aan de validiteit van het onderzoek (Blijenbergh, 2013, p. 63). Een nadeel van interviews als dataverzamelmethode is dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek niet ten goede. Om toch de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen worden de methoden van dataverzameling gestandaardiseerd (Boeijs, 2012, p. 145). Er worden daarom steeds drie interviews per case gehouden, waarbij een bestuurder, een persoon van de ambtelijke top en een griffier wordt geïnterviewd. Daarnaast wordt de informatie die uit de interviews wordt gehaald, waar mogelijk is, vergeleken met de informatie uit de documentenanalyse. Bij kwalitatief onderzoek wordt betrouwbaarheid vaak vervangen door controleerbaarheid. Om de controleerbaarheid te waarborgen wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van memo's. Tijdens het onderzoek worden er memo's bijgehouden in de vorm van kleine aantekeningen. Deze aantekeningen zorgen ervoor dat er inzicht wordt geboden in de wijze waarop het onderzoek is verlopen. Daardoor kunnen gemaakte keuzes achteraf verantwoord worden (Blijenbergh, 2013, p. 97-98).

Interne validiteit houdt in dat er gemeten is wat gemeten wilde worden. Om dit te waarborgen is de operationalisatie van het onderzoek gebaseerd op basis van bestaande literatuur. De externe validiteit gaat in op de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 58). Een case kan niet losgezien worden van de context en dat heeft een negatief effect voor de generaliseerbaarheid en de representativiteit. Generalisatie is niet het doel van dit onderzoek, maar het doel is juist om succes- en faalfactoren in kaart te brengen die voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode van toepassing zijn. Om de representativiteit van het onderzoek te verhogen is er gekozen voor een meervoudige casestudy, waarbij vier cases zijn geselecteerd. Door de cases te selecteren op basis van diverse criteria is getracht de

bruikbaarheid voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode te verhogen. Het zijn betrekkelijk weinig cases, maar de documentenanalyse en de interviews leveren veel kennis op over mogelijke succes- en faalfactoren van het herindelingsproces. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de context waarbinnen de factoren van toepassing waren en dit komt de bruikbaarheid van het onderzoek ten goede. Letterlijke uitkomsten van een casestudy zijn niet te generaliseren, maar door gebruik te maken van meerdere cases is het mogelijk om patronen te ontdekken die ook van toepassing kunnen zijn voor Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode (Blijenbergh, 2013, p. 111).

5. Resultaten en analyse

De resultaten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. De bevindingen van het onderzoek komen per case aan bod en worden gepresenteerd aan de hand van de kernactiviteiten. De kernactiviteit 'interne communicatie' is geïntegreerd in de 'inrichting van de ambtelijke organisatie'. Waar mogelijk worden de contextfactoren gekoppeld aan de activiteiten die zijn uitgevoerd tijdens het herindelingsproces. In paragraaf 5.5 worden de resultaten van de cases gecombineerd en geanalyseerd.

HOOFDSTUK 5

RESULTATEN & ANALYSE

5.1 Alphen aan den Rijn

De gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude zijn op 1 januari 2014 samen gefuseerd in de gemeente Alphen aan den Rijn. In december 2010 hebben de betrokken gemeenteraden vrijwillig besloten om met elkaar te fuseren. De desbetreffende gemeenten deelden in wisselende samenstelling een aantal belangrijke ontwikkelingsopgaven, werkten op veel terreinen samen en wilden gezamenlijk zelf regie houden over hun bestuurlijke toekomst. Een nieuwe gemeente bood mogelijkheden en kansen om de bestuurskracht te vergroten (Gemeente ABR, 2012c).

Strategische visie

De nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn ziet zichzelf als een sterke gemeente in een sterke regio. De gemeente wordt bestuurd als één organisatie en er wordt gestuurd op basis van resultaat. De organisatie moet zich kenmerken als een platte organisatie, waarbij vertrouwen en verantwoordelijkheid centraal staan. De gemeente kiest er op dit moment voor om situationeel te beoordelen welke rol de gemeente vervult en welke keuze zij maken om taken 'in huis' of 'op afstand' uit te voeren (Gemeente ABR, 2012a). Uit de interviews van de wethouder en de griffier komt naar voren dat de gemeente op dit moment veel taken zelf uitvoert. Op dit moment is er nog geen sprake van een zogeheten 'regiegemeente', aldus de wethouder. Echter, door zowel de wethouder als de griffier wordt niet uitgesloten dat Alphen aan den Rijn in de toekomst, mede door druk vanuit het Rijk, steeds meer een 'regiegemeente' wordt. De rol van gemeenten is namelijk aan het veranderen volgens de wethouder. De wethouder geeft aan: "Wanneer het kan geniet het op dit moment onze voorkeur om taken zelf uit te voeren of de burger meer verantwoordelijk te geven in de uitvoering van taken. Steeds meer taken kunnen namelijk door de samenleving worden uitgevoerd." De herindeling heeft er volgens de wethouder voor gezorgd dat Alphen aan den Rijn zich steeds meer is gaan heroriënteren op haar rol.

Volgens de griffier en de directieadviseur verschilden de gemeenten onderling veel van elkaar. Er was vooral een grote kloof door de verschillen in grootte. De directieadviseur gaf aan dat de (ontwikkeling van de) strategische visie een verbindende rol heeft gehad tussen de gemeenten

en ertoe heeft geleid dat er een gezamenlijke blik op de toekomst was vanuit de drie gemeenten. Volgens de respondenten heeft de strategische visie geen aantoonbare bijdrage geleverd in het verminderen van de onzekerheid van werknemers.

De strategische visie, opgenomen in het herindelingsadvies, is verder uitgewerkt in een dienstverleningsconcept en een besturingsfilosofie. Gelijktijdig met de strategische visie is er een plan van aanpak opgesteld waarin de belangrijke stappen en uitgangspunten in dit proces beschreven zijn (Gemeente ABR, 2012c). In het plan van aanpak wordt een tijdsplanning voor het herindelingsproces weergegeven. Een strakke tijdsplanning heeft volgens de directieadviseur bijgedragen aan het vervullen van de behoefte aan duidelijkheid van werknemers. Tijd speelt een belangrijke factor binnen een herindeling volgens de directieadviseur, het proces dient volgens haar niet te lang te moeten duren. Uit het theoretisch kader bleek dat te weinig tijd een negatieve invloed heeft op het proces, maar uit de interviews van de wethouder en de directieadviseur komt naar voren dat te veel tijd als een grotere valkuil wordt gezien. Er ontstaat dan volgens de directieadviseur een bepaalde moeheid, omdat de vaart uit het proces is. “Als gemeente kun je beter een strakke planning hanteren, zodat het traject niet te lang duurt”, aldus de directieadviseur. Om het traject niet te lang te laten duren hebben de gemeenten er voor gekozen een half jaar voor de feitelijke herindeling alvast in de nieuwe samenstelling te gaan werken. Werknemers uit alle drie de gemeenten hadden hier behoefte aan volgens de wethouder en directieadviseur en het heeft volgens hen geholpen om een goede start te kunnen maken vanaf de fusiedatum.

Ondanks dat de gemeente Rijnwoude al eerder is gefuseerd in 1991, was er volgens de directieadviseur geen sprake van herindelingservaring binnen de gemeenten. Vandaar dat de gemeenten Beerenschoot hebben aangesteld om een onderzoek te doen naar de varianten voor samenwerking of samenvoeging. Het onderzoek heeft bijgedragen aan de keuze voor het samenvoegen van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude. Er is volgens de directieadviseur en wethouder bewust geen extern adviseur aangesteld om het proces te begeleiden. Er is gekozen om het als gemeenten zelf te doen en daardoor is er een zeer brede projectorganisatie ingesteld waar vele werknemers hebben geparticipeerd. Dit is volgens de directieadviseur goed geweest voor de betrokkenheid bij de herindeling. Daarnaast is volgens de wethouder en de directieadviseur de beoogd gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente vroeg in het proces aangesteld, zodat hij de rol van kwartiermaker op zich kon nemen en zo in staat was zijn eigen organisatie vorm te geven. Volgens de directieadviseur heeft de gemeente de vroege aanstelling van de gemeentesecretaris als positief ervaren en heerst er achteraf niet het gevoel dat er een extern adviseur aangesteld had moeten worden. Er is daarnaast wel een onafhankelijk persoon aangesteld om de gemeenteraden met elkaar te verbinden. Dat heeft volgens de griffier in het begin een positieve invloed gehad, maar dat zakte daarna weg, omdat de belangen van de verschillende gemeenteraden te veel van elkaar verschilden.

Inrichting ambtelijke organisatie

Op basis van het plan van aanpak is een procesorganisatie geformeerd, bestaande uit een klankbordgroep, een stuurgroep, projectgroep en diverse werkgroepen. Iedere werknemer had de mogelijkheid zich in te schrijven om in een werkgroep plaats te nemen. Het gevoel dat iedereen zijn bijdrage kon leveren aan de herindeling heeft over het algemeen voor betrokkenheid gecreëerd. Dit heeft een positieve invloed gehad op het proces en kan daardoor volgens de directieadviseur als een succesfactor gezien worden. De directieadviseur geeft daarbij wel aan dat het lastig was om werknemers betrokken te maken die de herindeling niet zien zitten. “Het moet ook vanuit de mensen zelf komen”, aldus de directieadviseur.

De organisatiestructuur van de nieuwe gemeenten kenmerkt zich als een netwerkorganisatie. Bij de keuze voor de netwerkorganisatie is daarbij rekening gehouden met de kracht van de oude organisaties. De nieuwe structuur is een relatief kleine verandering ten opzichte van de oude structuren (Gemeente ABR, 2012c). De directieadviseur geeft aan: “Het voordeel van een netwerkorganisatie is dat de verantwoordelijkheden zeer laag in de organisatie liggen.” De netwerkorganisatie sluit daarmee aan bij de visie die gericht is op vertrouwen en verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid die werknemers hebben, creëert volgens de directieadviseur een bepaalde betrokkenheid bij de organisatie.

Werknemers hebben volgens de directieadviseur de kans gekregen hun voorkeuren aan te geven voor de beschikbare functies in de nieuwe organisatie. Er was daarbij veel mogelijk voor werknemers, zo konden zij ook gebruik maken van een loopbaanbegeleider om te bekijken waar zij goed in waren en wat zij ambieerden. In de meeste gevallen heeft de gemeente aan de voorkeuren van de werknemers kunnen voldoen volgens de wethouder en de directieadviseur. Echter, er is wel sprake geweest van onzekerheid bij werknemers over de toekomst van hun baan, ondanks dat er veel aandacht is besteedt aan interne communicatie, geeft de directieadviseur aan. De interne communicatie heeft de onzekerheid deels weggenomen, maar wat hierin een belangrijkere rol heeft gespeeld is het sociaal plan. Het sociaal plan heeft een groot deel van de onzekerheid bij werknemers weggenomen en kan daardoor ook als een belangrijke factor worden gezien volgens de directieadviseur. Het sociaal plan heeft volgens haar rust gegeven aan werknemers van de betrokken organisaties. In het sociaal plan stond onder andere dat werknemers tot en met 2018 baangarantie hebben en dat het salaris niet naar beneden zou worden bijgesteld. Het sociaal plan heeft daardoor volgens de directieadviseur voor hoge kosten gezorgd, maar heeft wel een positieve invloed gehad op de onzekerheid en betrokkenheid van werknemers.

De gemeente Alphen aan den Rijn streeft naar een organisatiecultuur met één identiteit, die gebaseerd is op gedeelde waarden. Werknemers moeten elkaar uitdagen en aanspreken. De normen en waarden die gedeeld worden zijn bepalend voor de manier van omgang en de manier van samenwerken (Gemeente ABR, 2012a). “De verandering van de organisatiecultuur is lastig. Het blijkt moeilijk te zijn om alle werknemers te bereiken en betrokken te maken”. Dit moet ook

vanuit werknemers zelf komen volgens de directieadviseur. “Cultuurverschillen speelden op alle niveaus een rol”, aldus de griffier. Hij geeft aan dat het succes van een organisatie meer bepaald wordt door de organisatiecultuur dan de structuur. Vanwege de cultuurverschillen en om ervoor te zorgen dat managers niet doorgaan waar ze gebleven waren in de oude organisatie, is er voor gekozen om nieuwe managers van buitenaf aan te stellen volgens de directieadviseurs. Deze managers zorgden voor vernieuwing binnen de organisatie. Voor de continuïteit werd het goed bevonden dat een aantal managers opnieuw zijn aangesteld, aldus de directieadviseur. Ze gaf aan dat een mix van nieuwe en oude managers bijdraagt aan de ontwikkeling van een nieuwe organisatiecultuur. De nieuwe gemeente vond het volgens de directieadviseur belangrijk om een nieuwe start te maken, zodat iedereen opnieuw moest beginnen. Vandaar dat Alphen aan den Rijn voor een nieuwe werkwijze heeft gekozen. ‘Het nieuwe werken’ is ingevoerd om deze nieuwe start te maken. Op een enkeling na hebben werknemers geen vast bureau om te werken en is het stadhuis ingericht om het nieuwe werken vorm te geven. Er werd zo veel mogelijk digitaal gewerkt, werknemers hebben allemaal een mobiele telefoon van de gemeente gekregen. In de ogen van de directieadviseur heeft deze vernieuwing een positieve invloed gehad op de nieuwe gemeente. De griffier is van mening dat ‘het nieuwe werken’, zeker in het begin, negatief is geweest voor de kennismaking van directe collega’s.

Harmonisatie van beleid en regelgeving

Tijdens het herindelingsproces streefden de oude gemeenten ernaar om zo veel mogelijk samen te werken ter voorbereiding op de fusie. Een jaar voorafgaand aan de fusie werden projecten alleen nog gezamenlijk uitgevoerd ten behoeve van de nieuwe organisatie (Gemeente ABR, 2012d). Deze samenwerking heeft er niet alleen voor gezorgd dat werknemers van de verschillende organisaties elkaar leren kennen, maar heeft ook een positieve invloed op de harmonisatie van beleid en regelgeving gehad volgens de wethouder. De wethouder is van mening dat de onderlinge samenwerking zorgde er in veel gevallen voor dat werknemers van alle gemeenten bekend waren met elkaars beleid en elkaars werkwijzen en daardoor konden de beleidsterreinen en de werkwijzen sneller en gemakkelijker geïntegreerd worden.

“Ondanks de ongelijkwaardigheid in grootte, hebben de gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude elkaar als gelijkwaardige partners behandeld”, aldus de directieadviseur. Volgens de directieadviseur en de wethouder was er geen sprake van een machtsverschil, waarin Alphen aan den Rijn als grotere gemeente de belangrijke beslissingen nam. Er is per cluster geanalyseerd en beoordeeld welke gemeente als leidend zou worden genomen voor de harmonisatie. Dit heeft volgens beiden een positieve invloed gehad op de herindeling, omdat de gemeenten Boskoop en Rijnwoude, als kleinere gemeenten, het gevoel hebben gehad dat zij een gelijke invloed konden leveren als Alphen aan den Rijn. Rondom de naamgeving hebben er alleen problemen plaatsgevonden, omdat Alphen aan den Rijn hier de meeste invloed had als grootste gemeente. Dit wordt door alle drie de respondenten aangegeven. Het proces rondom de naamgeving komt verder aan bod bij de paragraaf communicatie.

Financiële integratie

De wethouder geeft aan dat het financiële aspect van de herindeling enorm belangrijk werd bevonden door de stuurgroep tijdens het herindelingsproces. De gemeenten streefden er volgens hem naar om de herindeling zo kostenefficiënt mogelijk te laten plaatsvinden. Vandaar dat er een vacaturestop is ingesteld. Dit leidde er echter wel toe dat er afdelingen waren met te weinig personeel, aldus de directieadviseur. Dit probleem werd volgens haar opgelost door, waar noodzakelijk, werknemers van de andere gemeenten in te zetten. Door vroegtijdige samenwerking en door lopende trajecten en ontwikkelingen tijdens het proces af te bouwen of te integreren zijn desinvesteringen zo veel mogelijk voorkomen (Gemeente ABR, 2012d). Het komt namelijk voor dat gemeenten nog snel allerlei uitgaven doen voor de herindeling. Vandaar dat er preventief toezicht wordt gehouden door de provincie op de uitgaven van de betreffende gemeenten. “Om problemen te voorkomen hebben Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude onderling afgesproken om alle uitgaven met elkaar te bespreken”, aldus de directieadviseur. Zo werden de gemeenten onderling op de hoogte gehouden van elkaars uitgaven en werd daar gezamenlijk over beslist. Wanneer de andere gemeenten instemmen met bepaalde uitgaven dan doet de provincie dit vaak ook volgens de directieadviseur.

Het financiële aspect van een herindeling wordt door de directieadviseur als valkuil van een gemeentelijke herindeling gezien. De kosten vielen hoger uit dan van tevoren begroot. Het frictiebudget, wat verkregen is van het Rijk als bijdrage voor kosten die gemaakt worden tijdens het herindelingsproces, is volgens de wethouder en de directieadviseur, voornamelijk besteed aan ICT, huisvesting en harmonisatie van beleid en regelgeving. Vooral de kosten voor ICT en het sociaal plan heeft de gemeente Alphen aan den Rijn veel geld gekost. De directieadviseur geeft aan: “Er is snel de neiging om alle kosten ten laste te leggen aan het frictiebudget”. Wethouder Du Chatinier is daarom als lid van de stuurgroep kort op de uitgaven van de gemeenten gaan zitten, om waar nodig te kunnen sturen.

Het onderzoek naar de financiële situatie heeft ertoe geleid dat er een aantal financiële problemen is ontdekt volgens de wethouder. Er werd gestreefd naar het oplossen van alle problemen voordat de nieuwe gemeente van start zou gaan. “Uiteindelijk zijn bijna alle probleemdoossiers afgerond en opgelost. Hier hebben we als gemeenten veel energie in moeten steken, maar het is gelukt om een sluitende begroting op te leveren na de herindeling en dat komt volgens mij weinig voor bij herindeelde gemeenten, aldus de wethouder. Het opstellen van de nieuwe begroting kan, volgens de griffier, gezien worden als een valkuil bij de fusie in Alphen aan den Rijn. Hij geeft aan: “Discussies over de nieuwe begroting zijn moeilijk te adresseren, omdat de wethouders uit de oude gemeenten nog niet weten of ze nog werkzaam zijn als wethouder in de nieuwe gemeente.” Vanaf 2014 is de nieuwe gemeente gestart met een meerjarenplan. Er diende bezuinigd te worden en daar is de gemeente in 2014 mee gestart. De wethouder geeft aan dat er een plan is opgeleverd waarbij de komende jaren €10 miljoen wordt bezuinigd, zonder daarbij de lasten te verzwaren voor de burgers.

Externe communicatie

In 2011 hebben de gemeenteraden een motie aangenomen waarbij de colleges van B&W verantwoordelijk werden geacht voor een goede inwonersparticipatie en communicatie richting wijken en kernen (ABR, 2012a). De gemeenten hebben op een aantal manieren getracht inwoners te informeren omtrent de herindeling, zoals via lokale en regionale kranten, de fusiewebsite en informatieavonden. Op inspraakavonden hebben inwoners van de gemeenten de mogelijkheid gehad om inspraak te leveren op de strategische visie van de nieuwe gemeente. Daarnaast heeft het herindelingsontwerp conform de wettelijke eisen ter inzage gelegen voor betrokkenen. Bij het opstellen van het dienstverleningsconcept is een representatieve enquête gehouden onder de inwoners van de drie gemeenten (ABR, 2012c). Daarnaast zijn er, volgens de wethouder, gesprekken gehouden met burgers op weekmarkten en andere drukbezochte plaatsen in de gemeenten. Alphen aan den Rijn ziet haar relatie met de inwoners als betrokken, beschikbaar en bereikbaar. Ze willen dichtbij de burger staan, zodat ze samen tot het beste resultaat kunnen komen. Burgers dienen betrokken te worden bij beleidsvorming, bij fysieke projecten en reconstructies en bij de uitvoering en de directe woonomgeving (ABR, 2012c). Door burgers tijdens het herindelingsproces te informeren en betrokken te maken hebben de gemeenten geprobeerd om burgers een positief gevoel te geven bij de fusie, om zo uiteindelijk het draagvlak te vergroten, aldus de directieadviseur. Vooral burgers uit de gemeente Boskoop waren, volgens haar, bang dat zij als gemeente op zouden gaan in Alphen aan den Rijn. Dit gevoel werd versterkt door de problemen rondom de naamgeving. Uit de drie interviews komt naar voren dat het informeren en betrekken van burgers niet altijd gemakkelijk is. Het werd moeilijk bevonden om burgers te bereiken en het plan om het draagvlak onder de bevolking te vergroten is daarmee deels mislukt.

De gemeenten hebben volgens de wethouder en directieadviseur haar wens uitgesproken voor een gezamenlijke en integrale aanpak van de leefbaarheid in de wijken en kernen. Een actief wijk- en kernenbeleid wordt erg belangrijk bevonden door deze twee respondenten. Vandaar dat er wijkcoördinatoren zijn aangesteld. Deze zogenaamde gebiedsmanagers zijn verantwoordelijk voor een bepaalde wijk of kern. “Zij dienen zichtbaar en aanspreekbaar te zijn in de wijk en zijn verantwoordelijk voor de verbinding tussen de desbetreffende wijk en de gemeente”, aldus de wethouder. De wijken en kernen dienen haar eigen identiteit te blijven behouden, een fusie verandert daar niets aan. Volgens de wethouder hanteert Alphen aan den Rijn de filosofie: ‘mijn wijk, mijn dorp’. De kernen binnen de stad en de dorpen waar mensen wonen vinden inwoners belangrijk volgens de wethouder. De wethouder geeft aan: “Daarom willen wij ons als gemeente hard maken voor de kernen en wijken.” Volgens de directieadviseur en de wethouder dien je als gemeente te beslissen wat ieder dorp nodig heeft. Als je keuzes maakt en je kunt deze goed onderbouwen en je informeert de burger hier goed over, zijn burgers vaak tevreden. Dit is belangrijk bij een excellente dienstverlening. Wat je levert, moet op maat zijn vindt de directieadviseur.

Naamgeving

Achteraf is gebleken dat de naamgeving een grote faalfactor is geweest rondom de herindeling volgens alle drie de respondenten. Het gedoe rondom de naamgeving heeft, volgens de wethouder, de goede dingen die zijn gebeurd tijdens de herindeling overschaduwd. De kwestie rondom de naamgeving lag zeer gevoelig bij inwoners. “Alphen aan den Rijn wilde graag haar naam behouden, omdat zij de grootste gemeente waren in deze herindeling”, aldus de wethouder. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn heeft er, volgens de directieadviseur, uiteindelijk voor gezorgd dat de naam van de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn zou worden, terwijl de naam Rijn en Gouweland op basis van de gewogen stemmen de winnaar was geworden van de enquête. Vooral de bevolking uit Boskoop konden dit niet waarderen en daarom heeft dit zowel de interne samenhang als het draagvlak voor de herindeling op negatieve wijze beïnvloedt. Het heeft ertoe geleid dat raadsleden uit Boskoop enkel nog op kwamen voor de belangen van hun eigen gemeente. Achteraf had de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn volgens de directieadviseur duidelijk moeten zijn. Dit had voorkomen kunnen worden door open en transparant aan te geven dat Alphen aan den Rijn haar naam wilde behouden.

Politieke integratie

De politieke integratie is volgens de griffier bepaald niet soepel verlopen. De samenvoeging van verschillende partijafdelingen heeft voor problemen gezorgd. Dit is, volgens hem, net zo lastig als de samenvoeging van de gemeenten. De griffier geeft aan: “De nieuwe kieslijsten bestonden vaak uit personen die in de oude gemeente als raadsleden fungeerden. Om de integratie van de politieke partijen te bevorderen zijn de klankbordgroepen, die eerst verdeeld waren per gemeente, per politieke partij geclusterd. Ook dat leverde problemen op, want daardoor bleven de lokale partijen over.”

Daarnaast was het volgens de griffier een groot probleem om de drie gemeenteraden die hun eigen cultuur en achtergrond hadden, om die met elkaar in gesprek te laten gaan over wat de nieuwe gemeente zou moeten worden en hoe dat zou moeten gebeuren. De gemeenteraden van de verschillende gemeenten waren totaal verschillend. De verhoudingen waren volgens de griffier niet optimaal. Met name het feit dat Alphen aan den Rijn groter was dan Boskoop en Rijnwoude heeft naar zijn mening geleid tot bepaalde conflicten. De ongelijkwaardigheid die aanwezig was heeft ervoor gezorgd dat Rijnwoude en Boskoop meer voor zichzelf opkwamen. “Dat heeft de voorbereiding niet bepaald gemakkelijk gemaakt”, aldus de griffier. Het behartigen van belangen van de oude gemeenten, het zogenaamde dorpisme, is dus merkbaar in de nieuwe gemeenteraad. Dit is volgens de griffier ook moeilijk te veranderen. Dit wordt volgens hem geleidelijk minder, er wordt steeds meer vanuit de nieuwe gemeente gedacht.

“Om de gemeenteraden kennis te laten maken met elkaar zijn er radenconferenties georganiseerd, waar in een wat meer gemoedelijke setting, verschillende zaken werden besproken”, aldus de griffier. Achteraf gezien had de griffier zich meer willen bezighouden met

de integratie van de drie gemeenteraden. Het is volgens de griffier van belang dat de verbondenheid van de raadsleden bij de herindeling hoog gehouden wordt. Op een gegeven moment kwamen raadsleden een tijd lang niet meer opdraven binnen de klankbordgroep. Er wordt naar zijn mening ook heel veel van raadsleden gevraagd, want ze hebben naast de taken als gemeenteraadslid, ook taken in de klankbordgroep of de raadbegeleidingsgroep. Daarnaast hebben de meeste raadsleden ook nog een volledige baan. Rondom de verkiezingen ging het al helemaal mis volgens de griffier. “Bepaalde activiteiten werden afgezegd, omdat de politieke partijen campagne gingen voeren. Dit is een chaotische periode, omdat men vlak voor de herindeling zat en er nog een aantal taken volbracht moesten worden”, aldus de griffier.

Huisvesting

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft haar gemeentehuis gevestigd in Alphen aan den Rijn. Dit was volgens de directieadviseur een logische keuze, omdat dit gemeentehuis voldeed aan de grootte om alle werknemers te kunnen plaatsen. De directieadviseur geeft aan dat de keuze voor huisvesting geen problemen heeft opgeleverd bij de gemeenten Boskoop en Rijnwoude. Volgens de directieadviseur is er bewust voor centrale huisvesting gekozen, omdat het gemeentehuis van de oude gemeente Alphen aan den Rijn groot genoeg was om alle werknemers te plaatsen. Daarnaast geeft ze aan dat centrale huisvesting een positieve invloed heeft op de nieuwe gemeente, doordat werknemers allemaal kort bij elkaar zitten, elkaar gemakkelijk kunnen aanspreken en een gevoel van eenheid wordt gecreëerd.

5.2 Peel en Maas

De gemeenten Helden, Kessel en Maasbree hebben in oktober 2007 besloten om samen te fuseren en de Arhi procedure op te starten. De raad van de gemeente Meijel heeft het raadsvoorstel voor samenvoeging in oktober 2007 in meerderheid afgewezen. In maart 2008 heeft de gemeente Meijel toch besloten mee te doen met de vrijwillige fusie en is de Arhi procedure opnieuw opgestart. De herindeling is op 1 januari 2010 in werking getreden onder de naam Peel en Maas (HKMM, 2008a).

In 2006 zijn de gemeenten gestart met de discussie over de mogelijkheid tot samenwerking of samenvoeging. De gemeenten zagen kansen in samenwerking of samenvoeging, omdat zij individueel steeds meer onder druk kwamen staan. Gemeenten voelden zich kwetsbaar en daarom zijn er verschillende mogelijkheden onderzocht en besproken om daar een oplossing voor te zoeken. In maart 2008 besloten de gemeenten te willen fuseren om zo gezamenlijk de bestuurskracht te vergroten en is de Arhi-procedure opgestart (VNG, z.j.a).

Strategische visie

De gemeente Peel en Maas acht het van belang de leefbaarheid te behouden en probeert te sturen op basis van drie principes: diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing. Deze principes zijn zowel gericht op werknemers als op burgers. Duurzaamheid betekent dat de gemeente producten ontwikkelt die van duurzame kwaliteit zijn en een lange levensduur hebben, zodat

ook volgende generaties hiervan kunnen profiteren (Peel en Maas, 2008a). Met diversiteit wordt bedoeld dat er diversiteit aanwezig is tussen de verschillende kernen in de gemeente. Deze diversiteit en onderscheidenheid dienen gestimuleerd te worden om een bijdrage te leveren aan aantrekkelijke en krachtige leefgemeenschappen (HKMM, 2008b). Zelfsturing houdt in dat de gemeente vertrouwt op het zelforganiserend vermogen van haar inwoners. Peel en Maas biedt daarbij de ruimte voor initiatieven en stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van burgers in hun eigen woon- en leefomgeving (Peel en Maas, 2008a). “Het is al heel wat als wij als gemeente de inwoners niet in de weg lopen”, aldus de wethouder. De strategische visie heeft volgens de wethouder en de gemeentesecretaris in mindere mate bijgedragen aan verbinding tussen de gemeenten. Zij geven hierbij aan dat de gemeenten onderling al lange tijd hebben samengewerkt en dus al aan elkaar verbonden waren en dat de vroegtijdige samenwerking in het herindelingsproces een belangrijkere rol heeft gespeeld in de vorming van één gemeente. Ook heeft de strategische visie volgens de gemeentesecretaris geen onzekerheid bij werknemers weggenomen, omdat er tot zijn aanstelling weinig gecommuniceerd werd.

De gemeente Peel en Maas kiest er bewust voor om zo veel mogelijk taken zelf uit te voeren en daarmee geen regiegemeente te worden. Ze besteden vrijwel geen taken uit, maar proberen volgens de gemeentesecretaris en de wethouder veel taken te laten uitvoeren door de samenleving zelf. De gemeente Peel en Maas vindt het volgens beide belangrijk dat zij die ruimte ook creëren voor haar inwoners en pas te helpen op het moment dat dit nodig wordt geacht. De wethouder geeft aan dat zij zichzelf daarom liever als partner zien van inwoners, organisaties en bedrijven. “Het stimuleren van initiatieven en verantwoordelijkheden van burgers is niet iets nieuws voor de gemeente Peel en Maas, de gemeente Helden was hier namelijk al nadrukkelijk mee bezig ten opzichte van de andere gemeenten”, aldus de wethouder. Dit betekent echter niet dat Helden, als grootste gemeente, de meeste macht had in het proces volgens de wethouder. Inwoners van andere gemeenten waren daar vooraf wel bang voor, maar de gemeenten hebben elkaar als gelijkwaardige partners behandeld volgens de gemeentesecretaris en de wethouder. Dit is een succesfactor geweest voor het proces en heeft er aan bijgedragen dat er zowel intern als extern veel draagvlak was voor de fusie volgens de gemeentesecretaris.

Zoals in de aanleiding is aangegeven is er vooraf onderzoek gedaan naar de beste vorm van samenwerking tussen de gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd door BMC en zij hebben tijdens het herindelingsproces als extern adviseur gefungeerd. BMC heeft volgens de wethouder en de gemeentesecretaris de rol als extern adviseur ingenomen vanwege de ontbrekende kennis en expertise bij gemeenten op het gebied van organisatieveranderingen en herindeling. BMC is gestopt als extern adviseur op het moment dat de beoogd gemeentesecretaris was aangetrokken. Volgens de gemeentesecretaris verliep het proces tot aan zijn aanstelling goed, alleen werd er weinig gecommuniceerd met werknemers.

Inrichting ambtelijke organisatie

Volgens de wethouder achtte de gemeente het van belang dat er gewerkt werd vanuit een heldere structuur, dit bevordert namelijk de werkwijze en zorgt voor duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden. Er is een plan van aanpak ontwikkeld en een projectorganisatie ingesteld. De projectorganisatie bestaat uit de gemeenteraden, een regiegroep, een stuurgroep, een projectgroep en verschillende werkgroepen. De regiegroep werd gevormd door alle fractievoorzitters van de vier gemeenten en de burgemeesters. De fractievoorzitters vertegenwoordigden de vier gemeenteraden. De burgemeester van Helden was als voorzitter aangesteld van de regiegroep. De stuurgroep bestond naast de burgemeesters en gemeentesecretarissen uit alle wethouders van de betrokken gemeenten. De extern adviseur, die was aangesteld tijdens het proces, nam zowel deel aan de stuur- als de projectgroep (HKMM, 2008a). Nadat de beoogd gemeentesecretaris was aangesteld, anderhalf jaar voor de fusie, is afscheid genomen van de extern adviseur. De beoogd gemeentesecretaris heeft de taak als projectleider van de fusie overgenomen van de extern adviseur, omdat hij samen met de medewerkers de herindeling wilde vormgeven. Het is volgens alle drie de respondenten van belang dat de gemeentesecretaris in een vroeg stadium wordt aangesteld om de organisatie in te richten. Dit is volgens de gemeentesecretaris positief omdat hij als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie zijn eigen organisatie vorm kan geven en niet afhankelijk is van de invulling van anderen. Daarnaast heeft een vroege aanstelling in zijn ogen een positieve werking gehad op de onzekerheid van werknemers, omdat werknemers al konden spreken met de algemeen directeur van de nieuwe organisatie. Er is volgens alle drie de respondenten bewust voor een nieuwe gemeentesecretaris gekozen die geen verleden had bij een van de oude gemeenten, zodat de gemeentesecretaris geen belangen had om een van de oude gemeenten te vertegenwoordigen. Die vernieuwing heeft in de ogen van alle respondenten een positieve invloed gehad.

Naast leden en groepen van de projectorganisatie hebben ook de colleges van de verschillende gemeenten intensief samengewerkt volgens de wethouder en de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris geeft aan dat de colleges voorafgaand aan de fusie samen zijn gaan vergaderen en dat die gezamenlijke vergadering een gouden greep is geweest. Zo hebben de colleges in elkaars keuken kunnen kijken en belangrijke beslissingen aan elkaar voor kunnen leggen. Naast de colleges zijn ook de gemeenteraden gezamenlijk gaan vergaderen en hebben zij kunnen discussiëren over de toekomst van de nieuwe gemeente, aldus de wethouder en de griffier. Deze vorm van samenwerken en beslissingen nemen heeft volgens de griffier en wethouder intern veel draagvlak opgeleverd en heeft ertoe geleid dat de nieuwe gemeente een kwaliteitsslag heeft kunnen maken. Wethouders en raadsleden van de verschillende gemeenten hebben namelijk door de vroegtijdige samenwerking in gezamenlijke vergaderingen kunnen bouwen aan de toekomst van de nieuwe gemeente.

“Er heerste veel onzekerheid bij werknemers in het voortraject van de herindeling”, aldus de gemeentesecretaris. Deze onzekerheid heeft vooral geheerst tot het moment van aanstelling van

de beoogd gemeentesecretaris. Hij heeft in het begin namelijk veel onzekerheid ervaren bij werknemers, dit kwam mede doordat werknemers weinig kennis hadden van de herindelingsprocessen en de consequenties van de herindeling. Om bovenstaande reden is de gemeentesecretaris direct gestart met het informeren van werknemers over de tijdsplanning en de voortgang van de fusie. De gemeentesecretaris is hier naar eigen zeggen zeer open en transparant in geweest en er is vanaf dat moment veel aandacht besteedt aan de interne communicatie. Volgens de gemeentesecretaris is daarbij duidelijk gecommuniceerd dat er voor iedere werknemer met een vaste aanstelling plaats zou zijn in de nieuwe gemeente, mits zij in staat waren om een kwaliteitsslag te maken om de nieuwe gemeente op een hoger niveau te tillen. De interne communicatie heeft volgens de gemeentesecretaris de onzekerheid bij de werknemers grotendeels weggenomen en heeft gezorgd voor een positieve houding van werknemers ten aanzien van de herindeling. Vanwege de aanwezige onzekerheid heeft de gemeentesecretaris er naar eigen zeggen bewust voor gekozen geen grote veranderingen aan te brengen aan de nieuwe organisatiestructuur. De gemeentesecretaris was bang dat dit tot meer onzekerheid en onduidelijkheid zou leiden. “Nadat de functieboeken waren opgesteld en medewerkers hun voorkeur aan konden geven, was een onafhankelijke commissie verantwoordelijk voor de plaatsing van de werknemers”, aldus de gemeentesecretaris. Hij gaf aan dat de onzekerheid van werknemers deels werd weggenomen doordat zij voorkeuren aan mochten geven voor beschikbare functies. Het heeft ook meer betrokkenheid gecreëerd bij werknemers volgens de gemeentesecretaris. De plaatsingscommissie heeft volgens de gemeentesecretaris vrijwel alle werknemers op een van hen voorkeursplekken kunnen plaatsen.

De benoeming van managers is gedaan door de beoogd gemeentesecretaris, hij gaf aan dat hij daarvoor de vrijheid kreeg van de gemeenteraad. Hij heeft naar eigen zeggen bewust gekozen om geen managers van buitenaf te plaatsen, omdat er werd geacht dat het kwaliteitsniveau van managers uit de oude organisaties voldoende was. Er heeft wel een verandering plaatsgevonden op het gebied van leidinggevende lagen. De gemeentesecretaris geeft aan dat er een leidinggevende laag is verwijderd uit de organisatiestructuur, omdat hij zo min mogelijk leidinggevende lagen wilde hebben, zodat er meer verantwoordelijkheid kwam te liggen bij de werknemers (Peel en Maas, 2010). De gemeentesecretaris is van mening dat het laagdrempelig en simpel houden van de plaatsing en benoemen van managers hebben bijgedragen aan het succes van de herindeling.

De gemeentesecretaris gaf aan dat er zowel in het voortraject als na de herindeling vrijwel geen cultuurproblemen zijn opgetreden. Op meerdere beleidsterreinen werkten de oude gemeenten al samen, dus veel werknemers kenden elkaar al. Dit heeft een positieve invloed gehad volgens de gemeentesecretaris en de wethouder. Desalniettemin is er veel aandacht besteed aan teamvorming en dat heeft zijn vruchten afgeworpen volgens de gemeentesecretaris. Laatstgenoemde geeft daarbij aan dat het van belang is te focussen op de nieuwe cultuur en niet op de verschillen tussen de culturen. “Ondanks dat wij als gemeente weinig cultuurproblemen hebben gehad, neemt dat niet weg dat werknemers moesten wennen aan de nieuwe situatie.

Peel en Maas heeft er daarom bewust voor gekozen om iedereen een nieuwe werkplek te geven in het gemeentehuis”, aldus de gemeentesecretaris. Ook de werknemers die voorheen in het gemeentehuis van Helden werkzaam waren zijn verhuisd. Dit leidde er volgens de gemeentesecretaris toe dat iedere werknemers opnieuw moest beginnen.

Vanwege het interne draagvlak en de intensieve vorm van samenwerking stonden alle neuzen dezelfde kant op volgens de gemeentesecretaris. De beschikbare tijd werd nuttig besteedt en alle beslissingen konden snel genomen worden. De vaart die in het proces zat werd als positief ervaren en de tijdsdruk die heerste heeft in het voordeel van de organisatie gewerkt volgens de gemeentesecretaris. Dit leidde er volgens de wethouder en de gemeentesecretaris toe dat werknemers een half jaar voor de herindeling toe waren aan het werken in de nieuwe samenstelling. Er is toen besloten om in de nieuwe samenwerking van start te gaan verdeeld over de vier gemeentehuizen. In december zijn alle werknemers verhuisd naar het gemeentehuis in Helden en is de gemeente verder gegaan op één locatie. Het werken in de nieuwe samenstelling voorafgaand aan de herindeling is binnen de gemeente als zeer positief ervaren door de wethouder en de gemeentesecretaris. Beide gaven aan dat werknemers daardoor de tijd hebben gehad om elkaar beter te leren kennen en naar elkaar toe te groeien om zo een goede start te kunnen maken op het moment van de herindeling.

Harmonisatie van beleid en regelgeving

De gelijkwaardige behandeling van gemeenten heeft volgens alle drie de respondenten een positieve invloed gehad op de harmonisatie van beleid en regelgeving. De wethouder geeft aan: “Er zijn keuzes gemaakt op basis van argumenten en niet op basis van de grootte van de verschillende gemeenten.” Deze gelijkwaardige behandeling heeft er volgens de gemeentesecretaris toe geleid dat ook de kleinere gemeenten binnen de samenvoeging een grote bijdrage hebben kunnen leveren en dat is volgens laatstgenoemde belangrijk geweest in het traject. Ook werkten de gemeenten voor de herindeling al veel samen op verschillende beleidsterreinen. Dit heeft de harmonisatie gemakkelijker gemaakt volgens de gemeentesecretaris, omdat de gemeenten elkaars beleid en elkaars werkwijzen kenden.

De gemeenten hebben volgens de gemeentesecretaris besloten om niet te bezuinigen op het gebied van beleid. Het beschikbare budget voor te verlenen subsidies is daardoor hetzelfde gebleven. De gemeente heeft de nieuwe subsidieverordeningen vastgesteld in samenwerking met verenigingen en instanties om daarmee betrokkenheid en draagvlak te creëren. Volgens de wethouder en de gemeentesecretaris heeft dit het gewenste effect gehad.

Financiële integratie

Volgens de gemeentesecretaris hebben de gemeenten direct na de start van de Arhi-procedure een vacaturestop ingesteld. Waar noodzakelijk werden mensen aangenomen op basis van een tijdelijke aanstelling. De gemeenten hebben voor de herindeling afscheid genomen van werknemers met een tijdelijke aanstelling en daarom heeft de gemeente 60 FTE kunnen

bezuinigen, aldus de gemeentesecretaris. Deze vermindering werd volgens hem in het begin als ingrijpend ervaren door zowel managers als medewerkers, maar achteraf blijkt de bezuiniging haalbaar te zijn geweest. De gemeente staat er qua financiën op dit moment goed voor volgens de gemeentesecretaris. Het is gelukt om met minder personeel per inwoner te werken dan voor de herindeling en tevens is er sprake van een lager ziekteverzuim, aldus de gemeentesecretaris.

Het herindelingsbudget van het Rijk was voldoende toereikend voor Peel en Maas om de frictiekosten van de herindeling te dekken. De gemeente is zeer voorzichtig omgegaan met haar uitgaven en de gemeentesecretaris is naar eigen zeggen grotendeels verantwoordelijk geweest voor het beheer van dit budget en legde daarover verantwoording af bij de gemeenteraden. Grote kostenposten in het proces waren de gelden die noodzakelijk waren om personeel te plaatsen, de ICT kosten, de huisvestingskosten en andere proceskosten zoals de inhuur van derden (HKMM, 2008b). Het grootste deel van het budget is volgens de gemeentesecretaris gebruikt voor de huisvesting.

Er is volgens de gemeentesecretaris en de griffier geen sprake geweest van het zogenaamde potverteren. De gemeentesecretaris gaf aan dat de gemeenten onderling hebben afgesproken dat ze grote uitgaven met elkaar zouden bespreken voordat deze werden gedaan. Daarnaast hadden alle vier de gemeenten nog één uitgave die ze wilden doen om iets te realiseren volgens de gemeentesecretaris, voorbeelden hiervan waren de verbouwing van een sporthal, een gemeenschapshuis en een kasteel. “Gezamenlijk is besloten om deze uitgaven te doen en omdat iedere gemeente hier mee instemde heerste hier ook tevredenheid over”, aldus de gemeentesecretaris. Dit bevestigt de gelijkwaardige behandeling van de gemeenten.

Externe communicatie

De gemeenten hebben volgens de gemeentesecretaris zeer veel geïnvesteerd in de communicatie met burgers om hen zo helder mogelijk te informeren en te betrekken bij het herindelingsproces. De gemeente heeft haar inwoners op een open en transparante wijze geïnformeerd door middel van persberichten, informatiekranen, brieven en via de website van de gemeentepagina. Doelstellingen daarbij waren dat de inwoners bekend waren met de voortgang van de herindelingsprocedure en met de gevolgen die de fusie zou hebben voor de burger. Daarnaast dienden de inwoners een positieve houding te hebben ten aanzien van de fusie (HKMM, 2008b). De gemeenten hebben interactieve bijeenkomsten georganiseerd, waarbij iedere inwoner vrij was haar mening te geven en vragen te stellen. Ook zijn de burgemeesters in de kernen geweest om met inwoners te communiceren en hadden inwoners de mogelijkheid om suggesties in te sturen voor de nieuwe naam van de gemeente. Een onafhankelijke vereniging heeft drie namen geselecteerd op basis van de ingestuurde suggesties en daar konden alle inwoners van 16 jaar en ouder op stemmen. In het eerste jaar van de herindeling heeft de gemeente aan iedere instantie of vereniging subsidie verstrekt die de nieuwe naam van de gemeente wilde promoten. De manier van communiceren met de burgers is volgens de gemeentesecretaris zeer succesvol geweest en heeft het draagvlak onder burgers verhoogd.

De nieuwe gemeente wil haar burgers, kernen en vele bedrijven en organisaties betrekken bij de invulling en uitvoering van taken, aldus de wethouder. In de oude gemeenten werd volgens hem voornamelijk met dorpsraden gewerkt. De wethouder geeft aan: “De dorpsraden zijn afgeschaft omdat deze te ver van het dorp afstonden. Er is gekozen voor een vorm met zogenaamde ‘dorpsoverleggen’. Deze opzet is een initiatief van de inwoners zelf en is erop gericht zo veel mogelijk inwoners te betrekken.” Vanuit de gemeente is dit initiatief gestimuleerd volgens de wethouder en er wordt vanuit de gemeente gecommuniceerd met de dorpsoverleggen. De gemeentesecretaris en wethouder geven aan dat de gemeente de initiatieven stimuleert die voortkomen uit de dorpsoverleggen en daarmee proberen zij de zelfsturing van de burgers te vergroten.

Politieke integratie

De gemeenteraden zijn volgens de griffier tijdens het herindelingsproces onderworpen aan een intensief traject waarbij de gemeenteraden samen kwamen om elkaar te leren kennen, om in elkaars keukens te kijken en om te discussiëren over de nieuwe gemeente. Dit traject is ingezet in 2008, maar is in 2009 geïntensiveerd. In 2009 zijn de gemeenteraden gezamenlijk gaan vergaderen, naast de eigen vergaderingen die zij hadden. De gezamenlijke vergaderingen werden om de beurt door één van de vier burgemeesters voorgezeten. De kennismaking en intensieve samenwerking hebben volgens de griffier een positieve invloed gehad op het herindelingsproces en op de nieuwe gemeenteraad en hebben de interne samenhang tussen raadsleden vergroot. “De gemeenteraad van de nieuwe gemeente bestond grotendeels uit raadsleden uit de oude gemeenten en zij kenden elkaar dus al goed”, aldus de griffier. Ook wisten de raadsleden van elkaars gemeenten wat er speelden en waren dus bekend met specifieke problemen uit de oude gemeenten. Wat daarnaast positief is geweest is dat raadsleden over het algemeen gestreefd hebben naar het beste voor de nieuwe gemeente, aldus de griffier. Belangenbehartiging van de oude gemeenten heeft vrijwel geen rol gespeeld. Dit is volgens de griffier te danken aan het intensieve traject van de gemeenteraden waarin de verschillende raden gezamenlijk over de nieuwe toekomst hebben kunnen praten.

De griffier is naar eigen zeggen drie maanden voorafgaand aan de fusie aangesteld en is evenals de gemeentesecretaris bewust van buitenaf aangesteld. De eerste opdracht die de griffier kreeg was om een nieuwe werkwijze voor de raad samen te stellen. De griffier heeft er bewust voor gekozen om oude raadsleden te betrekken bij de vormgeving van de nieuwe werkwijze. De griffier heeft een enquête opgesteld om de wensen en behoeften van de raadsleden te meten. Op basis van de resultaten van de enquête is de griffier samen met een aantal afgevaardigde raadsleden aan de slag gegaan om een nieuwe werkwijze te ontwikkelen. “Het betrekken van raadsleden bij de ontwikkeling van de nieuwe werkwijze heeft ertoe geleid dat er veel draagvlak was voor de nieuwe werkwijze”, aldus de griffier.

Huisvesting

Gemeente Peel en Maas heeft volgens de wethouder en de gemeentesecretaris een bewuste keuze gemaakt voor centrale huisvesting. Zij hebben daarbij gekozen om zich te huisvesten in het bestaande gemeentehuis van de gemeente Helden. Het gemeentehuis diende volgens de gemeentesecretaris nog wel aan een verbouwing onderworpen te worden om het mogelijk te maken dat alle werknemers in het gemeentehuis geplaatst kon worden. De gemeentesecretaris geeft aan dat de keuze voor het gemeentehuis van Helden geen problemen heeft opgeleverd, het was immers het grootste gemeentehuis en is centraal gelegen in de nieuwe gemeente. “Centrale huisvesting heeft ervoor gezorgd dat alle werknemers letterlijk en figuurlijk bij elkaar zijn gebracht en dat is positief geweest voor de samenwerking en de totstandkoming van de nieuwe cultuur in de gemeente”, aldus de gemeentesecretaris.

5.3 Schagen

Op 1 januari 2013 zijn de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe samengevoegd tot een nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente heeft de naam Schagen gekregen. De oude gemeenten achtten het noodzakelijk te fuseren om zo voldoende bestuurskracht te genereren. Vandaar dat in oktober 2009 de Arhi-procedure is gestart (HSZ, 2010).

Na het opheffen van het Gewest Kop van Noord-Holland is bij een aantal gemeenten de behoefte aan samenwerking blijven bestaan. Vijf gemeenten zijn gestart met het onderzoeken en bespreken van een samenwerkingsverband, genaamd SETA-model. In dit model blijft het bestuur van iedere gemeente autonoom, maar het ambtelijk apparaat wordt samengevoegd (HSZ, 2010). De wethouder geeft aan dat dit model niet de juiste vorm van samenwerking bleek te zijn volgens de betreffende gemeenten. Daarna is het idee voor herindeling opgekomen. Dit is onderzocht en gepresenteerd middels een rapport waarbij drie mogelijkheden zijn aangedragen. Er is uiteindelijk gekozen voor een herindeling waarin twee nieuwe gemeenten zouden ontstaan, dit zijn de huidige gemeenten Schagen en Hollands Kroon. De nieuwe gemeente Schagen zou ontstaan door de samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe.

Strategische visie

De nieuwe gemeente Schagen wil zich profileren als een bestuurskrachtige ontwikkelgemeente. Ontwikkelen en kwaliteit zijn met elkaar verbonden en vormen de spil van het beleid en het bestuur (HSZ, 2011). De nieuwe gemeente Schagen worden volgens de wethouder en de gemeentesecretaris steeds meer een regiegemeente. Gemeenten krijgen steeds minder geld te besteden, moeten bezuinigen en het aantal taken stijgt. Dit houdt voor de gemeente Schagen in dat zij over het algemeen meer taken gaan afstoten of uitbesteden. Bij de uitbesteding van taken wordt volgens de gemeentesecretaris wel onderzocht of het daardoor goedkoper of beter wordt. De gemeentesecretaris geeft aan: “Er dient dus situationeel bekeken te worden wanneer er een taak wordt uitbesteedt.” De burger speelt hier een belangrijke rol in volgens de wethouder, want de zelfredzaamheid van de burger moet vergroot worden. In de rol als dienstverlener richt de gemeente Schagen zich vooral op die situaties waarbij zelfredzaamheid niet als vanzelfsprekend

kan worden verondersteld. Zij nemen hun klanten serieus en betrekken hen daarom actief bij besluiten die voor de burgers van belang zijn (HSZ, 2012). De gemeente Schagen is volgens de gemeentesecretaris gestart met een viertal pilots op het gebied van overheid en burgerparticipatie en vanaf september 2014 wordt dit doorontwikkeld in staand beleid.

De oude gemeenten beschikten volgens de wethouder en de griffier ieder over haar eigen identiteit. De wethouder en de gemeentesecretaris geven aan dat het belangrijk is om de identiteit van de verschillende kernen in de gemeenten te behouden. “De verschillen tussen de gemeenten waren groot en de combinatie van stad, platteland en strand heeft voor problemen gezorgd”, aldus de griffier. De ontwikkeling van de strategische visie heeft er volgens de wethouder toe geleid dat de gemeenten dichter bij elkaar kwamen te staan en heeft daarmee bijgedragen aan de verbondenheid van de gemeenten. “De visie is ontwikkeld op basis van de inbreng van burgers en zorgt voor een gezamenlijk blik op de toekomst, waarbij de verschillen blijven bestaan”, aldus de wethouder. De griffier en wethouder gaven aan dat onder burgers af en toe het gevoel heerste dat Schagen de boventoon zou voeren in het herindelingsproces, omdat zij als stad meer inwoners en meer voorzieningen hadden. Ondanks het feit dat de oude gemeente Schagen groter was dan Harenkarspel en Zijpe heeft volgens de respondenten voor weinig problemen gezorgd. “De gemeenten hebben elkaar zo veel mogelijk als gelijkwaardige partners behandeld”, aldus de wethouder. Deze gelijkwaardige benadering heeft volgens hem een positieve invloed gehad op de gezamenlijke blik op de toekomst, omdat iedere gemeente zijn inbreng kon leveren.

De gemeenten hebben een extern adviseur ingehuurd, in de vorm van een adviesbureau, omdat er volgens de wethouder enerzijds geen ervaring was op het gebied van herindeling en anderzijds omdat een extern adviseur als onafhankelijk persoon op kan treden. Het adviesbureau was verantwoordelijk voor de begeleiding en inpassing van allerlei werkzaamheden en zij hebben daarin een belangrijke rol gespeeld tot het moment van aanstelling van de gemeentesecretaris, aldus de wethouder. Er is afscheid genomen van het adviesbureau op het moment dat de beoogd gemeentesecretaris werd aangesteld. De beoogd gemeentesecretaris is een half jaar voor de datum van herindeling aangesteld.

Daarnaast was er volgens de gemeentesecretaris een projectplan ontwikkeld waar in hoofdlijnen alle geplande werkzaamheden waren weergegeven. De gemeentesecretaris gaf aan dat de tijdsdruk in het voortraject redelijk hoog was en dat de planning van de werkzaamheden daarbij structuur heeft geboden. Iedere werknemer wist welke werkzaamheden er plaats moesten vinden. Dit gaf duidelijkheid aan werkgroepen en werknemers. Achteraf gezien had de gemeente niet eerder willen starten met de werkzaamheden voor de herindeling volgens de wethouder en de gemeentesecretaris. Zij pleiten niet voor een langer voortraject. “De tijd was krap, maar dit heeft er ook voor gezorgd dat de vaart erin heeft gezeten en er hard gewerkt werd”, aldus de wethouder. De gemeentesecretaris geeft hierbij aan dat in feite je organisatie stil

staat tijdens een organisatieverandering, vandaar dat de verandering volgens hem niet te veel in beslag moet nemen.

Inrichting van de ambtelijke organisatie

De gemeenten hebben een projectorganisatie ingesteld ten behoeve van de voorbereiding op de herindeling. De projectorganisatie bestond uit een fusiepresidium, een stuurgroep, een projectgroep en meerdere werkgroepen. De stuurgroep was volgens de wethouder verantwoordelijk voor de voorbereiding van stukken voor het fusiepresidium. De wethouder geeft aan: “De stuurgroep dient evenwichtig te zijn samengesteld met bestuurders uit alle gemeenten, waarbij er per gemeente maar één wethouder plaatsneemt, anders wordt de stuurgroep te onoverzichtelijk.” Zowel de geïnterviewde wethouder als de gemeentesecretaris vonden het een succes om een onafhankelijk voorzitter in de stuurgroep te plaatsen. De onafhankelijk voorzitter is volgens beiden beter in staat om gemeentelijke belangen tegen elkaar af te wegen en de gelijkwaardigheid te waarborgen dan één van de burgemeesters, omdat hij een onafhankelijke rol heeft in het proces.

Het fusiepresidium bestond uit de fractievoorzitters uit de gemeenteraden en vertegenwoordigde daarmee de gemeenteraden. Het fusiepresidium had geen formele status, maar was wel in staat besluiten te nemen. De projectgroep werd voorgezeten door de extern adviseur. Na indiensttreding van de beoogd gemeentesecretaris nam hij deze rol over van de extern adviseur. De beoogd gemeentesecretaris is een half jaar voor de fusie aangesteld. De gemeentesecretaris was zelf liever eerder aangesteld, maar vond het belangrijk dat hij in ieder geval invloed heeft kunnen uitoefenen op de samenstelling van het managementteam, het formatieboek en de plaatsing procedures. Desalniettemin waren er al veel zaken besproken en besloten, waardoor de gemeentesecretaris hier geen invloed meer op uit kon oefenen. Hij had liever minimaal een jaar voor de fusie aangesteld willen worden, maar dit was volgens de wethouder niet mogelijk. De voorbereiding voor de aanstelling nam volgens de wethouder veel tijd in beslag, omdat de meningen nog niet op één lijn lagen. Het was van belang eerst draagvlak te creëren en dan pas beslissingen te nemen. Er is volgens de griffier en de wethouder bewust gekozen voor een nieuwe gemeentesecretaris, zodat deze nog geen rol heeft gespeeld in een van de oude gemeenten en dus onafhankelijk was. Daarnaast diende de gemeentesecretaris ervaring te hebben als verandermanager. Dit heeft volgens de wethouder een positieve invloed gehad op het verdere verloop van de fusie.

De organisatiestructuur was al ontwikkeld op het moment van aanstelling van de beoogd gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris geeft aan dat de structuur is ontwikkeld op basis van de bestaande organisatiestructuren van de gemeente om onduidelijkheden in de structuur te voorkomen. Zoals eerder beschreven heeft de gemeentesecretaris invloed gehad op de samenstelling van het managementteam en de plaatsing procedures van de medewerkers. De gemeentesecretaris heeft daarbij bewust gekozen voor de aanstelling van een aantal nieuwe managers. “Ik heb er bewust voor gekozen om een aantal nieuwe managers van buitenaf aan te

stellen, enerzijds om de nieuwe cultuur te bevorderen en anderzijds om een beter kwaliteit te genereren die huidige managers naar mijn inzien dit niet konden bieden”, aldus de gemeentesecretaris.

Er heerste volgens de gemeentesecretaris veel onzekerheid bij werknemers over de functie, de werkplek en de manager, vandaar dat de gemeentesecretaris ervoor heeft gekozen om werknemers functievoorkeuren te laten invullen. Daarnaast heeft laatstgenoemde getracht de plaatsingsprocedure zo kort mogelijk te houden. Ten tijde van de deze procedure zijn werknemers volgens hem zeer onzeker. Een snelle plaatsingsprocedure zou volgens de gemeentesecretaris ervoor zorgen dat mensen na de plaatsing het hoofd weer vrij hadden om te bouwen aan de nieuwe gemeente. In combinatie met een duidelijke communicatie tijdens en voor de procedure heeft dit de onzekerheid van werknemers gereduceerd en daarom kan de korte plaatsingsprocedure als succesfactor gezien worden volgens de gemeentesecretaris.

Het is volgens de griffier van belang dat het management probeert om medewerkers mee te trekken in het fusieproces. Zij geeft aan: “Benader de fusie positief en probeer er samen het beste van te maken.” Werknemers konden op vrijwillige wijze aansluiten bij verschillende werkgroepen die voorbereidingen troffen voor de herindeling. Dit heeft volgens de griffier betrokkenheid gecreëerd bij werknemers die hebben plaatsgenomen in werkgroepen. Daarentegen waren er ook werknemers die negatief tegenover de fusie stonden en niet hebben plaatsgenomen in werkgroepen. De griffier vindt dit een natuurlijk proces. Er zijn altijd mensen die voorop willen lopen en er iets van willen maken en mensen die behoudend zijn en er tegen op kijken. De mensen die hebben afgewacht werden pas ten tijde van de fusie geconfronteerd met de veranderingen. Een mogelijke oplossing hiervoor was om al eerder in de nieuwe samenstelling te werken gaf de griffier aan. Hier was echter geen tijd voor en ook logistiek was dit niet mogelijk volgens alle respondenten. “Werknemers hadden dan waarschijnlijk in korte tijd twee keer moeten verhuizen en daarom hebben wij daar bewust niet voor gekozen”, aldus de gemeentesecretaris. De wethouder is zich er wel van bewust dat werken in de nieuwe samenstelling een aantal problemen had opgelost. Nieuwe collega’s hadden elkaar beter leren kennen en problemen al in een eerder stadium kunnen oplossen. Er waren namelijk cultuurverschillen, maar deze verschillen hebben niet tot grote problemen geleid. De cultuurverschillen zaten hem met name in de verschillende werkwijzen van de gemeenten. De gemeentesecretaris is niet van mening dat eerder werken in de nieuwe samenstelling hier een positieve bijdrage aan had geleverd, omdat men deze problemen toch ondervindt. Volgens de gemeentesecretaris maakt het geen verschil of dat men voor of na de fusie tegen deze problemen aanloopt.

Zoals eerder beschreven waren de verschillen tussen de gemeenten groot, deze waren volgens de gemeentesecretaris en de griffier ook merkbaar tussen de werknemers van de verschillende gemeenten. Om de culturen op één lijn te krijgen heeft het management zowel voor de herindeling als na de herindeling veel gesprekken gevoerd met werknemers. Daarnaast was er

volgens de griffiereen werkgroep aangesteld die verantwoordelijk was om activiteiten te ondernemen om de nieuwe cultuur te bevorderen. Dit heeft vrijwel tot niets geleidt. De gemeentesecretaris en griffier zijn beide van mening dat een nieuwe cultuur grotendeels uit zichzelf ontstaat en dat daar weinig aan te sturen is. Wel heeft iedere werknemers een nieuwe werkplek gekregen binnen de gemeentehuizen. Geen van de werknemers heeft haar vorige werkplek behouden en dat wordt achteraf wel als positief ervaren door de gemeentesecretaris en de griffier. De gemeentesecretaris voegt daar aan toe: “Er is daarbij tevens een nieuwe weg ingeslagen door volledig te sturen op vertrouwen en verantwoordelijkheid en geen gebruik te maken van een prikklok of vaste kantooruren. Dit heeft achteraf gezien gezamenlijk met de nieuwe werkplek een positieve invloed gehad op de nieuwe organisatiecultuur.”

Harmonisatie van beleid en regelgeving

In het voortraject hielden de gemeenten zich volgens alle drie de respondenten vooral op hoofdlijnen bezig wat betreft de harmonisatie van beleid en regelgeving. De taken die wettelijk gezien volbracht dienden te worden rondom de harmonisatie zijn volbracht. De gemeentesecretaris geeft aan dat er nog een groot aantal taken zijn blijven liggen tot na de herindeling, dit heeft geleid tot beleidsachterstanden en andere problemen voor de nieuwe gemeente. “Deze problemen hebben zijn doorwerking gehad op de werknemers van de nieuwe gemeente, want problemen uit de oude gemeenten kwamen ook terecht bij werknemers die van een andere gemeente afkomstig waren”, aldus de gemeentesecretaris. De oude gemeenten verschilden qua inhoud veel van elkaar volgens de griffier en hebben van tevoren ook nooit intensief samengewerkt. Dit leidde er volgens de griffier toe dat werknemers dossiers moesten behandelen, terwijl ze de achtergrond er niet van wisten. Vooral de eerste drie maanden na de herindeling waren daardoor lastig volgens de griffier. Medewerkers wisten nog niet goed welke taken zij uit moesten voeren en hoe zij deze uit moesten voeren. Inmiddels zijn de taken opgepakt, waardoor er na de herindeling veel beleidsregels zijn vastgesteld en de meeste problemen zijn opgelost. De problemen hadden volgens de griffier voorkomen kunnen worden door in het voortraject meer aandacht te besteden aan de harmonisatie van beleid en regelgeving.

Financiële integratie

Volgens de wethouder is de gemeente Schagen vanaf de herindeling gestart met het doorvoeren van structurele bezuinigingen. De gemeente heeft een plan gemaakt voor de komende vijf jaar, waarbij verschillende beleidsterreinen onderworpen zijn aan een bezuinigingsopdracht.

De wethouder geeft aan dat de gemeente op dit moment op schema loopt met het doorvoeren van de geplande bezuinigingsopdrachten. Er is daarmee ook ingezet op het verkleinen van het ambtenarenapparaat. “Vandaar dat er tijdens het herindelingsproces gebruik gemaakt is van een vacaturestop. Wanneer het noodzakelijk was, is er gebruik gemaakt van tijdelijke contracten. Deze contracten zijn afgelopen op het moment van herindeling en van deze medewerkers is dus afscheid genomen”, aldus de wethouder.

De gemeenten hebben volgens de wethouder en de gemeentesecretaris geen problemen gehad met het frictiebudget. “De gemeenten hebben geprobeerd om zo veel mogelijk kosten toe te rekenen aan andere budgetten om zo een buffer over te houden” aldus de wethouder. Hij geeft aan dat het frictiebudget daardoor grotendeels besteedt kan worden aan de huisvesting van de nieuwe gemeente.

Wat betreft het opstellen van de nieuwe begroting zijn dezelfde problemen waarneembaar als bij de harmonisatie van beleid en regelgeving. De begrotingen van de oude gemeenten zijn in hoofdlijnen samengevoegd. Op dit moment wordt de begroting herijkt volgens de gemeentesecretaris. “Er zijn namelijk veel punten in de begroting waar teveel geld voor wordt begroot, omdat de begrotingen zijn samengevoegd zonder daarbij te bekijken of dit wel noodzakelijk is”. De gemeentesecretaris geeft aan dat de begroting op dit moment onderzocht en daar gaat de nieuwe gemeente de komende tijd zijn vruchten van plukken.

Externe communicatie

De communicatie met burgers wordt als lastig omschreven door de griffier en de wethouder van de gemeente Schagen. De griffier geeft aan: “Burgers zijn moeilijk te bereiken wanneer hetgeen wat de gemeente wil communiceren de burgers niet direct raakt”. De wethouder geeft aan dat zij gefaald hebben wat betreft communicatie rondom de herindeling. Er is bijvoorbeeld veel digitaal gecommuniceerd met burgers, maar de gemeente Schagen heeft een redelijk verouderde bevolking. Dit is niet goed samengegaan volgens de wethouder. Bovengenoemde respondenten zijn niet van mening dat de communicatie heeft bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak onder de inwoners.

Er wordt desondanks steeds meer van burgers verlangd volgens de wethouder. Het is niet meer zo dat de gemeente alles regelt voor de burger geeft de wethouder aan. “Burgers moeten eerst bekijken wat ze zelf kunnen en daarna kijken of de gemeente eventueel nog iets moet doen. Dit is niet negatief, want het biedt voor burgers ook mogelijkheden, die bijvoorbeeld leuke ideeën hebben om de leefbaarheid in de wijk te vergroten.” De gemeente Schagen is bereid hier subsidies voor te verlenen. Om inwoners, bedrijven en instellingen te laten participeren in de gemeente vindt de wethouder het van belang te investeren in die verbondenheid met de gemeente. Dat doet de gemeente door actief in contact te treden met de verschillende wijken en kernen en de contacten met zorg te onderhouden. In de gemeente zijn diverse dorpsraden en wijkpanels actief. Deze raden en panels zetten zich volgens de wethouder met name in voor het behoud van de leefbaarheid van de eigen wijk of het eigen dorp. Op de terreinen van veiligheid, inrichting, sociale samenhang en cohesie vervullen deze raden een belangrijke signalerings- en adviesfunctie. De gemeente onderkent het belang van de dorpsraden en wijkpanels en draagt eraan bij dat zij hen waardevolle rol kunnen blijven vervullen (HSZ, 2011). Het klantcontactcentrum is bereikbaar en aanspreekbaar voor dorpsraden met concrete wensen of klachten. De griffier geeft aan: “Het klantcontactcentrum pakt de wens of klacht op en zorgt dat deze bij de juiste persoon komt, zodat dit wegblijft bij de gemeenteraad en de wethouders.”

Dorpsraden worden volgens de wethouder daarnaast gebruikt bij projecten om als klankbordgroep te fungeren. Echter, vindt de gemeentesecretaris wel dat ze zich constant af moeten vragen wie de belanghebbenden zijn. “Wanneer een kwestie speelt voor een bepaalde wijk moeten ze in contact treden met de betreffende bewoners. Zij hebben namelijk in dat geval meer belang bij de kwestie dan leden van de dorpsraad”, aldus de gemeentesecretaris.

Politieke integratie

De stemming in de nieuwe gemeenteraad werd niet als prettig ervaren door de griffier. De stemming is volgens haar langzamerhand verbeterd, dit komt doordat de raadsleden elkaar beter leren kennen en doordat er een nieuwe burgemeester is aangesteld. De burgemeester van Schagen werd tijdens het herindelingsproces aangesteld als waarnemend burgemeester. Er is volgens de griffier niet gekozen om een waarnemend burgemeester van buitenaf aan te stellen. De griffier geeft aan dat dit ertoe heeft geleid dat in het fusiepresidium, wat werd voorgezeten door de waarnemend burgemeester, en later in de nieuwe gemeenteraad de werkwijze van de oude gemeenteraad uit Schagen werden voortgezet. De werkwijze van de oude gemeente Schagen was volgens de griffier zeer traditioneel en dit werd door raadsleden afkomstig uit andere gemeenten als langdradig ervaren. Er heerste ontevredenheid over de werkwijze en raadsleden van de verschillende gemeenten kenden elkaar nog niet goed en dat heeft de interne samenhang negatief beïnvloed. “De aanstelling van de nieuwe burgemeester heeft bijgedragen aan de verbetering van de situatie in de gemeenteraad. De situatie in het begin zorgde ervoor dat er op bepaalde momenten sprake was van het zogeheten dorpisme”, aldus de griffier. Doordat er ontevredenheid heerste over de werkwijze en de verschillende raadsleden elkaar niet goed kenden, kwamen de raadsleden vooral op voor belangen van de oude gemeenten. De griffier vindt het daarom belangrijk dat elkaars werkwijzen geanalyseerd dienen te worden om te kijken wat ze van elkaar kunnen leren om uiteindelijk gezamenlijk tot een beste werkwijze te komen.

Evenals medewerkers uit de ambtelijke organisatie liepen raadsleden tegen problemen aan betreft de onbekendheid van dossiers uit de andere twee gemeenten volgens de griffier. Een aantal langlopende dossiers zijn meegenomen naar de nieuwe gemeente(raad). De raadsleden uit de betreffende gemeente kennen het dossier, maar nieuwe raadsleden of raadsleden uit andere gemeenten hebben geen weet van dit dossier. Het heeft volgens de griffier een tijd geduurd voordat men wist hoe zij daarmee om dienden te gaan. De griffier geeft daarbij aan dat een intensieve samenwerking tussen gemeenteraden deze problemen had kunnen voorkomen. Door een intensieve samenwerking hadden raadsleden elkaar beter kunnen leren kennen en hadden ze op de hoogte kunnen zijn van de langlopende dossiers uit de andere gemeenten.

Huisvesting

In het dienstverleningsconcept wordt de voorkeur uitgesproken naar een centrale huisvesting. Centrale huisvesting bevordert namelijk de samenwerking en informatievoorziening tussen front- en backoffice. Dit maakt het mogelijk dat diensten op maat geleverd kunnen worden. Er wordt geen gebruik gemaakt van andere servicepunten, omdat een centrale locatie dient te

zorgen voor een duidelijke centrumfunctie (HSZ, 2012). De locatie van het gemeentehuis heeft tot een discussie geleid volgens de wethouder. De wethouder geeft aan dat vooral de gemeenten Harenkarspel en Schagen het niet eens werden over de locatie. Opvallend is het feit dat er uiteindelijk sprake is van een decentrale huisvesting, waarbij medewerkers zijn verspreid over de oude gemeentehuizen van Schagen en Harenkarspel. Het was volgens alle drie de respondenten simpelweg niet mogelijk om alle medewerkers op één locatie te plaatsen en er was op dat moment geen politiek draagvlak voor uitbreiding of nieuwbouw. Decentrale huisvesting wordt door alle drie de respondenten als zeer negatief ervaren. “Decentrale huisvesting heeft voor enorm veel problemen gezorgd”, aldus de wethouder. Medewerkers zijn veel tijd kwijt met het overbruggen van de afstand tussen de gemeentehuizen. Inmiddels vindt er volgens de respondenten een onderzoek plaats naar de mogelijkheid voor centrale huisvesting. Er worden daarbij mogelijkheden onderzocht voor uitbreiding van een van de huidige gemeentehuizen of voor nieuwbouw. Er wordt verwacht door de gemeentesecretaris en griffier dat het huidige gemeentehuis in Schagen wordt uitgebreid.

5.4 De Friese Meren

De gemeente De Friese Meren is ontstaan door een fusie van de gemeenten Gaasterland-Sloten, Lemsterland en Skarsterland. De gemeenten zouden eigenlijk op 1 januari 2013 fuseren, maar de fusie werd een jaar uitgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken. De ambtelijke organisaties van de gemeenten zijn op 1 januari 2013 al gefuseerd (VNG, z.j.b).

Aanleiding voor de herindeling was volgens de wethouder dat bovengenoemde gemeenten en andere omliggende gemeenten in de provincie Friesland tot de conclusie waren gekomen dat ze op langere termijn hun taken niet meer adequaat zouden kunnen uitvoeren. Dit speelde volgens de wethouder al vanaf 2005. Veel gemeenten zijn met elkaar in gesprek gegaan over eventuele samenwerking of samenvoeging. De gemeenten waren het volgens de wethouder in het begin nog niet eens over de juiste oplossing. Buurgemeente Sudwest Friesland was de eerste gemeente in de omgeving die besloot om samen te voegen. De gemeenten Gaasterland-Sloten, Lemsterland en Skarsterland hebben daarna ook besloten om samen te voegen. De gemeenten voelen zich verbonden aan elkaar en wat betreft; karakter, visie op de toekomst en geografische ligging hebben de gemeenten veel gemeen (De Friese Meren, 2011).

De fusie werd volgens wethouder en gemeentesecretaris een jaar uitgesteld omdat er een andere herindeling speelde, waarbij de gemeente Boarnsterhim werd opgeheven en een deel daarvan aan de gemeente De Friese Meren toegevoegd zou worden. De andere herindeling zou plaatsvinden in 2014 en daarom besloot de Minister van Binnenlandse Zaken dat De Friese Meren ook een jaar later zou moeten fuseren. De wethouder en gemeentesecretaris geven aan dat de gemeenteraden toen hebben besloten dat de ambtelijke organisaties wel zouden fuseren per 1 januari 2013. Redenen die de respondenten noemen zijn dat niet fuseren de voortgang uit het proces zou halen en dat niet fuseren veel kosten met zich mee zou brengen. Er is besloten om de colleges en de gemeenteraden vanaf 2013 gezamenlijk te laten vergaderen om zo veel

mogelijk dezelfde beslissingen te nemen richting de werkelijke fusie. Dit is volgens de wethouder en de gemeentesecretaris zeer positief geweest voor de herindeling.

Strategische visie

De herindeling van De Friese Meren dient te leiden tot een krachtige plattelandsgemeente, waarin de bestaande plattelandscultuur gewaarborgd blijft en er grote ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan voor de agrarische en toeristische sector. De balans tussen verstedelijkte dorpen en het platteland is goed en de lijnen tussen burgers en de gemeente zijn kort (De Friese Meren, 2011). De wethouder geeft aan dat de visie van de nieuwe gemeente is ontwikkeld mede op basis van de inbreng van burgers, daardoor heeft de visie naar zijn mening een ertoe geleid dat burgers meer binding hebben gekregen met de nieuwe gemeente.

Met een gemeente van ruim 50.000 inwoners is het mogelijk een betere kwaliteit van dienstverlening te bieden zonder dat het contact met de burgers verslechterd. Er ontstaat daarnaast een gemeente die een gerespecteerde partner wordt van andere overheden en maatschappelijke organisaties (De Friese Meren, 2011). Desondanks kiest de gemeente De Friese Meren ervoor om zo veel mogelijk taken binnen huis te houden volgens de gemeentesecretaris en wethouder. “Een van de motivaties om te gaan herindelen was om juist meer taken zelf te doen, want in de oude situatie werden de gemeenten genoodzaakt om veel taken in samenwerkingsverband uit te voeren of uit te besteden”, aldus de wethouder. Er was volgens de gemeentesecretaris onvoldoende kennis en expertise aanwezig om bepaalde taken uit te voeren. Hij geeft aan: “De nieuwe gemeente biedt werknemers de mogelijkheid zich te specialiseren, waardoor er nu wel in veel gevallen voldoende kennis en expertise aanwezig is. Als dit niet het geval is, wordt bekeken of de desbetreffende taak uitbesteedt wordt.”

Ook stimuleert de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van burgers om daarmee de zelfredzaamheid te vergroten. Burgers worden geacht een aantal taken en verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken en ook verenigingen worden betrokken bij de ontwikkeling van de gemeente. De Friese Meren streeft naar een balans tussen eigen verantwoordelijkheid, sociaal netwerk en gemeentelijke ondersteuning (De Friese Meren, 2011). De wethouder geeft aan dat de gemeente het belangrijk vindt dat burgers haar eigen kernen kunnen ontwikkelen. “Voor iedere kern wordt een bepaald bedrag beschikbaar gesteld dat vrij te besteden is voor burgerinitiatieven”, aldus de wethouder. De Friese Meren zet daarmee in op het behouden van de identiteit van de kernen. Het beleid is er op gericht de eigen identiteit te versterken en de sociale cohesie te bevorderen. Alle kernen worden daarbij als gelijkwaardig behandeld, ook al zijn ze niet gelijk aan elkaar. Iedere kern beschikt over haar eigen voorzieningenniveau dat past bij de aard en schaal van de kern. De clustering van voorzieningen en het multifunctioneel gebruik wordt gesteund door de gemeente (De Friese Meren, 2011).

De gelijkwaardige behandeling van de kernen komt volgens de wethouder voort uit de gelijkwaardige behandeling van de verschillende gemeenten in het herindelingsproces. Ondanks het verschil in grootte hebben de gemeenten elkaar als gelijkwaardige partners behandeld. Volgens de wethouder en de gemeentesecretaris kwam dit doordat alle neuzen dezelfde kant op stonden en streefden naar hetzelfde resultaat. De gemeenten hebben er gezamenlijk voor gekozen om de termijn van samenvoeging zo kort mogelijk te houden, zodat het proces en de opbouw van de nieuwe gemeente de dagelijkse werkzaamheden en de dienstverlening aan burgers zo min mogelijk te belemmeren (De Friese Meren, 2011). “Achteraf gezien heeft de beslissing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tot uitstel van de fusie geleid, maar dat neemt niet weg dat de snelheid in het proces een zeer positieve invloed heeft gehad op het proces, zowel voor de burgers als voor de werknemers”, aldus de gemeentesecretaris. Hij geeft aan dat te veel tijd een drama is, omdat werknemers dan de tijd hebben om over alles na te denken.

Het proces is begeleidt door een extern adviseur. De extern adviseur is aangesteld omdat er binnen de gemeente weinig kennis en ervaring rondom gemeentelijke herindeling aanwezig was. De extern adviseur was aangesteld als kwartiermaker van de herindeling totdat de beoogd gemeentesecretaris aangesteld zou zijn. De extern adviseur is dan ook vertrokken na de komst van Leendert Maarleveld. De gemeentesecretaris is positief over de werkzaamheden die verricht zijn door de extern adviseur en heeft dan ook geen aanpassingen gedaan aan afgeronde taken en werkzaamheden.

Inrichting van de ambtelijke organisatie

De projectorganisatie die verantwoordelijk was voor de voorbereiding van de herindeling bestond uit; de fusieraad waarin de drie gemeenteraden in vertegenwoordigd waren, de stuurgroep, de projectgroep en diverse werkgroepen (De Friese Meren, 2011). De fusieraad bestond uit alle fractievoorzitters van alle politieke partijen. De fusieraad bestond uit 19 personen en dat heeft de wethouder als te veel ervaren. “Besprekingen in deze raad verliepen door het grote aantal niet altijd soepel en ook de belangenbehartiging van de oude gemeenten benadeelden de samenwerking”, aldus de wethouder. De stuurgroep werd gevormd door de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. De wethouders stonden iets meer op afstand, maar werden verder volgens de wethouder zelf goed betrokken bij het proces.

Een van de burgemeesters, met ervaring op het gebied van herindeling, was aangesteld als voorzitter van de stuurgroep. Achteraf is de wethouder van mening dat ze hadden moeten kiezen voor een onafhankelijk voorzitter. Hij geeft aan: “Een onafhankelijk voorzitter kan opereren zonder dat zijn eigen belangen daarbij een rol spelen. Met een onafhankelijk voorzitter kunnen andere leden van de stuurgroep beter haar eigen rol innemen.” De burgemeester die de rol van voorzitter had, had een dubbelrol en werd volgens de wethouder achteraf verantwoordelijk gehouden voor een aantal besluiten. De projectgroep werd in het begin van het proces voorgezeten door de extern adviseur en daarna door de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris heeft daarna het proces begeleidt en zich bezig gehouden met de

reorganisatie van de ambtelijke organisatie. De wethouder en gemeentesecretaris zijn beide van mening dat een gemeentesecretaris van buitenaf moet komen, omdat hij daardoor onafhankelijk zijn organisatie kan inrichten. Daarnaast dient de gemeentesecretaris volgens bovengenoemde minimaal een jaar voorafgaand aan de fusie aangesteld te worden. De gemeentesecretaris geeft aan dat een beoogd gemeentesecretaris in staat moet zijn om de organisatieopzet te bepalen. Dit is in zijn geval niet gebeurd, maar dit heeft achteraf gezien niet voor problemen gezorgd, omdat de gemeentesecretaris tevreden was over het verrichte werk van de extern adviseur. De gemeentesecretaris dient naar zijn mening wel aanwezig te zijn bij de benoeming van de leidinggevenden en het plaatsingsproces. Het is volgens hem van belang dat een gemeentesecretaris betrokken is bij de laatste keuzes van de inrichting van de ambtelijke organisatie en dan is een benoeming één jaar voorafgaand aan de fusie minimaal.

Veel werknemers van de oude gemeenten hebben volgens de gemeentesecretaris plaatsgenomen in de verschillende werkgroepen. Medewerkers waren vrij om te bepalen of en in hoeveel werkgroepen zij deel wilde nemen. Daar werd volgens de gemeentesecretaris al snel zichtbaar welke werknemers kansen zagen in de herindeling en welke werknemers zich keerden tegen de organisatieverandering. “Werknemers kregen al snel de mogelijkheid om kennis te maken met werknemers van andere gemeenten en dit heeft de samenwerking in het proces bevordert”, aldus de gemeentesecretaris. Volgens hem waren werknemers er na een lange voorbereiding aan toe om in de nieuwe samenstelling te gaan werken. Zowel de wethouder als de gemeentesecretaris adviseren om eerder in de nieuwe samenstelling te gaan werken wanneer de werknemers hier aan toe zijn. Het is volgens beide namelijk van belang om de voortgang in het traject te bewaken. Te veel tijd zorgt er namelijk voor dat de vaart uit het proces verdwijnt en dat werknemers de kans hebben om te lang na te denken over interne beslissingen. De gemeentesecretaris geeft aan dat daarnaast het risico dat alles fout gaat door eerder in de nieuwe samenstelling te gaan werken verspreidt wordt. “Als gemeenten wachten tot het moment van de fusie dan krijgen zij met vele nieuwe dingen te maken die voor problemen kunnen zorgen”, aldus de gemeentesecretaris. Daarnaast is het volgens de gemeentesecretaris en de wethouder belangrijk geweest om de colleges van B&W voor de fusie gezamenlijk te laten vergaderen. Dit heeft namelijk het onderlinge begrip vergroot en heeft de neiging om het eigen belang te dienen verkleint. Het meer dan regelmatig vergaderen van de colleges heeft er volgens de wethouder voor gezorgd dat de colleges op één lijn zijn komen liggen.

“De gekozen organisatiestructuur is vormgegeven op basis van de organisatiestructuren van de oude gemeenten”, aldus de gemeentesecretaris. Er dient volgens de gemeentesecretaris ook niet te veel aandacht besteedt te worden aan de organisatiestructuur. De gemeentesecretaris gelooft niet in het succes van een organisatiestructuur, maar meer in de werknemers die hier invulling aan geven. Doordat het proces een tijd lang is opgehouden, omdat de herindeling een jaar is uitgesteld, is het plaatsingsproces van werknemers ook uitgesteld. Dit heeft volgens de gemeentesecretaris voor veel extra onzekerheid gezorgd bij de werknemers. De projectgroep

heeft er toen voor gekozen om het aanstellen van managers en teamleiders, het opstellen van functieboeken, de belangstellingsregistratie en de plaatsingsprocedure zo kort mogelijk achter elkaar te plaatsen. Volgens de gemeentesecretaris hebben ze daarbij de stand van zaken steeds heel helder gecommuniceerd naar hen medewerkers. De snelle procedure en het feit dat werknemers functievoorkeuren hebben kunnen aangeven heeft er volgens hem voor gezorgd dat de onzekerheid bij werknemers weer verdwenen is. De gemeentesecretaris adviseert om als stuur- en projectgroep volkomen helder en duidelijk te zijn over de personele aspecten en de gemaakte afspraken nakomt. Dit is volgens hem voor werknemers zeer belangrijk tijdens een organisatieverandering. “Wanneer er onduidelijkheid heerst zijn werknemers alleen met hun functie bezig en niet met de opbouw van de nieuwe gemeente”, aldus de gemeentesecretaris.

Een half jaar voor de samenvoeging van de ambtelijke organisatie hebben de werknemers van de gemeenten met elkaar kennis gemaakt volgens de gemeentesecretaris. Later zijn in een kleinere kring de verschillende afdelingen bij elkaar gebracht om elkaar beter te leren kennen. Het is volgens de gemeentesecretaris van belang dat werknemers elkaar eerst op informele wijze leren kennen voordat zij directe collega's worden. Dit heeft ook gewerkt in het voorkomen van cultuurproblemen, ook al waren er geen grote cultuurverschillen volgens de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris geeft aan dat naast de kennismaking iedere werknemer een nieuwe werkplek heeft gekregen in het gemeentehuis. Ook zijn de vaste werktijden die werden gehanteerd in de oude gemeenten losgelaten. De nieuwe gemeente is daarmee meer gaan sturen op vertrouwen en verantwoordelijkheid, aldus de gemeentesecretaris. De nieuwe werkplek en de nieuwe werkwijze hebben volgens hem bijgedragen aan de vorming van de nieuwe cultuur. De gemeentesecretaris geeft aan: “Alles was nieuw voor iedereen en de gemeente heeft ook zo veel mogelijk gedaan om niet te refereren aan de oude gemeenten. Dat wil echter niet zeggen dat ze geen goede dingen hebben overgenomen.” Er zijn geen managers van buitenaf aangesteld, verversing was namelijk niet mogelijk volgens de gemeentesecretaris. De Friese Meren diende namelijk een aantal bezuinigingen door te voeren, waardoor het niet mogelijk was om nieuwe managers aan te stellen. De gemeentesecretaris geeft aan dat hij dit niet als negatief ervaren heeft.

Harmonisatie van beleid en regelgeving

De harmonisatie van beleid en regelgeving is een groot onderdeel geweest in het voortraject van de fusie. In de verschillende werkgroepen zijn vele beleidsterreinen geharmoniseerd, dit heeft veel tijd gekost (De Friese Meren, 2013). “De gelijkwaardige behandeling van de gemeenten heeft ertoe geleid dat er voor de harmonisatie van beleid en regelgeving per beleidsterrein bekeken is waar men kon leren van de oude gemeenten”, aldus de wethouder. Iedere gemeente had daarbij een gelijkwaardige inbreng volgens de wethouder en dat beoordeelt hij achteraf als zeer positief. De harmonisatie van beleid en regelgeving loopt volgens hem nog steeds door na de fusie. Op verschillende terreinen kampt de gemeente met beleidsachterstanden, maar de grootste gedeeltes zijn geharmoniseerd. De wethouder geeft aan: “De intensieve samenwerking van de gemeenten in het voortraject heeft een positieve bijdrage geleverd aan de harmonisatie.”

Financiële integratie

De intensieve samenwerking heeft volgens de gemeentesecretaris ook een positieve invloed gehad op de nieuwe begroting. Hij geeft aan: “De nieuwe begroting was namelijk geen samenvoeging van de oude begrotingen, zoals vaak het geval is, maar zat al redelijk stevig in elkaar.” Op financieel gebied is veel werk verzet voorafgaand aan de fusie, maar dat betekent niet dat de financiële beheersing op orde was na de fusie (De Friese Meren, 2013). Wel is het volgens de gemeentesecretaris gelukt om te voldoen aan de bezuinigingen op personeel. Nadat het fusiebesluit was genomen is er direct een vacaturestop ingesteld. Waar nodig werd extra personeel tijdelijk ingehuurd. Van deze werknemers is ten tijde van de fusie afscheid genomen en daardoor wordt er met 45 FTE minder gewerkt dan voor de fusie. Aankomend jaar wordt er volgens de gemeentesecretaris weer 35 FTE bezuinigd op de ambtelijke organisatie.

Het herindelingsbudget wordt door de gemeentesecretaris en de wethouder als veel te klein ervaren. Veel kosten zijn betaald uit de eigen kassen van de gemeente. De gemeente is volgens de wethouder voorzichtig met het budget omgegaan door zo min mogelijk kosten toe te rekenen aan het herindelingsbudget. Afdelingshoofden dienden kosten zorgvuldig te verantwoorden wanneer zij dit wilde toerekenen aan het budget. Een van de kosten die bijvoorbeeld extra drukte op de kosten waren volgens de gemeentesecretaris de uittredingskosten van gemeenschappelijke regelingen. Volgens de gemeentesecretaris is het van belang om in een vroeg stadium te bespreken in welke gemeenschappelijke regeling de gemeente wil blijven en in welke niet.

Externe communicatie

De Friese Meren heeft volgens de wethouder getracht om haar burgers goed te informeren en te betrekken bij de herindeling. Er zijn gespreksavonden georganiseerd waar op een informele wijze met burgers werd gesproken over de herindeling. Burgers konden hun meningen uiten door in kleine groepen met elkaar, raadsleden en wethouders te spreken. Op basis van de gesprekken met inwoners en bedrijven is een visiedocument ontwikkeld en vastgesteld door de drie gemeenteraden (De Friese Meren, 2014). “Het visiedocument heeft een leidende rol gespeeld in het verdere verloop van de herindeling, zowel voor werknemers als burgers”, aldus de wethouder. Laatstgenoemde geeft daarbij aan dat het betrekken van de burgers bij het opstellen van het visiedocument heeft geleid tot meer betrokkenheid en een groter draagvlak voor de herindeling.

Om het contact met de burger te optimaliseren wordt er volgens de wethouder gewerkt met vier wijkcoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor ieder haar eigen kernen en wijken. De wijkcoördinatoren trachten de lijnen tussen burger en gemeente zo kort mogelijk te houden. Daarnaast is iedere wethouder verantwoordelijk voor haar eigen kernen. De gemeente De Friese Meren wil volgens de wethouder steeds meer een faciliterende rol innemen en de kracht van de burger te benutten door verantwoordelijkheden bij de kernen te leggen. Iedere kern heeft haar eigen 'dorpsbelangen' waarin de belangen van de kernen worden behartigd. Door middel van de

'dorpsbelangen' onderhoudt de gemeente de relatie met de burger en zijn ze in staat in te spelen op wat er speelt in de samenleving. "Door burgers en verenigingen te betrekken bij de ontwikkeling van beleid tracht de gemeente draagvlak te creëren voor beleid", aldus de wethouder. Daarnaast kiest de gemeente volgens hem voor een brede invulling van wijkbeheer door zo dicht mogelijk bij de samenleving te staan.

Politieke integratie

De samenwerking tussen de gemeenteraden verliep tijdens het herindelingsproces niet altijd soepel volgens de wethouder. Hij geeft aan dat dit kwam doordat de culturen van de verschillende gemeenteraden veel van elkaar verschilden. Na de herindeling is volgens de wethouder de verbondenheid in de nieuwe gemeenteraad gegroeid. De gemeenteraad van de nieuwe gemeente bestaat volgens de griffier uit ongeveer 80% van raadsleden van de oude gemeenten. Zij redeneren volgens de griffier nog regelmatig vanuit de oude gemeente, maar dat wordt niet als problematisch ervaren door de griffier. Het is volgens haar logisch dat raadsleden in het begin de belangen van haar oude gemeente behartigen. Voor raadsleden is dit ook een nieuwe situatie en waarschijnlijk vindt dorpsisme vaak onbewust plaats, omdat ze nog vanuit de oude situatie denken. De griffier is ervan overtuigd dat dit na de eerste vier jaren na de herindeling verdwijnt.

Huisvesting

De Friese Meren heeft volgens alle drie de respondenten bewust voor centrale huisvesting gekozen. "Het was echter niet mogelijk om alle werknemers in één gemeentehuis te vestigen en daarom is een klein aantal werknemers op korte afstand van het gemeentehuis geplaatst. Deze afstand is gemakkelijk overbrugbaar en levert geen grote problemen op", aldus de gemeentesecretaris. De wethouder en de gemeentesecretaris zouden liever alle werknemers in één gebouw plaatsen en daarom wordt momenteel onderzocht of het huidige gemeentehuis uitgebreid kan worden. De gemeente heeft gekozen voor centrale huisvesting, omdat zij volgens de gemeentesecretaris gekeken hebben naar de herindeling van hun buurgemeente Sudwest Friesland. Zij hebben gekozen voor decentrale huisvesting en dat wordt door de werknemers van de gemeente Sudwest Friesland als zeer negatief ervaren. Naast centrale huisvesting is het volgens de gemeentesecretaris van belang dat op het moment van de herindeling alles op het gebied van ICT in orde is, zoals computers en telefoons. Dit was het geval in De Friese Meren en dat heeft volgens de gemeentesecretaris bijgedragen aan het succes van de herindeling.

5.5 Vergelijking van gemeenten

In de voorgaande paragrafen is per gemeenten beschreven hoe het proces voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling is vormgegeven, welke activiteiten een positieve of negatieve bijdragen hebben geleverd en welk verband er mogelijk was tussen contextfactoren en activiteiten. Door de herindelingsprocessen van de vier gemeenten met elkaar te vergelijken, kunnen er uitspraken worden gedaan over verschillen en overeenkomsten in het herindelingsproces. De verschillen en overeenkomsten worden per kernactiviteit gepresenteerd.

De gemeenten zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Zo diende de herindeling vrijwillig tot stand te komen. Bij alle vier de geselecteerde gemeenten is er sprake geweest van een vrijwillige totstandkoming van de fusie. Daarnaast diende het motief van de herindeling gebaseerd te zijn op de gebrekkige bestuurskracht van de gemeenten. In alle gevallen is de herindeling tot stand gekomen, omdat gemeenten zich te klein achtten om zelf haar taken uit te voeren. In alle herindelingen was er vooraf sprake van een bepaalde vorm van samenwerking tussen de oude gemeenten om gezamenlijk een taak uit te voeren. Ook voelden de samengevoegde gemeenten zich in alle cases op een bepaalde manier verbonden met elkaar. De verbondenheid en eerdere samenwerking hebben in alle gevallen bijgedragen aan de keuze voor herindeling. Dit neemt niet weg dat er in Schagen en Alphen aan den Rijn grote verschillen waarneembaar waren tussen de gemeenten.

5.5.1 Strategische visie

De onderzochte gemeenten zijn van mening dat een herindeling geen consequenties dient te hebben voor haar kernen. Alle gemeenten gaven aan dat zij ondanks de herindeling, de identiteit wilden behouden van de bestaande kernen. Een herindeling zou daar geen invloed op moeten hebben. De gemeenten Peel en Maas en De Friese Meren achtten het van belang dat inwoners van de kernen na de herindeling meer verantwoordelijkheid nemen om de leefbaarheid te behouden. Zelfinitiatief is geen ontwikkeling die samenhangt met een herindeling, maar een herindeling heeft in alle gevallen de focus van de onderzochte gemeenten op zelfinitiatief van burgers wel degelijk versterkt. Burgers dienen door de schaalvergroting van de gemeenten een belangrijkere rol te spelen door te participeren en zelf initiatief te tonen. Dit betekent echter niet dat een herindeling bijdraagt aan het worden van een regiegemeente. Drie van de vier gemeenten kiest er voor om op dit moment zo weinig mogelijk taken uit te besteden en zo veel mogelijk taken zelf uit te voeren (of over te laten aan burgers). De gemeenten geven aan dat de schaalvergroting ertoe heeft geleid dat de gemeenten na de herindeling grotendeels alle taken zelf kunnen uitvoeren. Enkel gemeente Schagen geeft aan dat zij door middel van een geleidelijk proces steeds meer een regiegemeente worden die steeds meer taken uitbesteden.

De (strategische) visie van de samengevoegde gemeenten heeft in drie van de vier gevallen een positieve bijdrage geleverd aan de verbondenheid van de nieuwe gemeente. In Alphen aan den Rijn heeft de visie vooral de gemeenten zelf een gezamenlijke blik op de toekomst gebracht en in

Schagen en De Friese Meren heeft de visie vooral betrokkenheid en verbondenheid gecreëerd bij de burgers, doordat burgers een bijdrage hebben kunnen leveren aan de ontwikkeling van de visie. In de gemeente Peel en Maas heeft de visie een minder relevante rol gespeeld. De verklaring hiervoor was dat de gemeenten door hun verregaande vorm van samenwerking in het proces al een gezamenlijke blik op de toekomst hadden. De strategische visie heeft geen noemenswaardige rol gespeeld in de vermindering van de onzekerheid van werknemers.

In drie van de vier gemeenten is een extern adviseur aangesteld. In Alphen aan den Rijn is geen extern adviseur aangesteld, omdat zij ervoor kozen de herindeling zelf vorm te geven op basis van een brede projectorganisatie en een vroege aanstelling van de beoogd gemeentesecretaris. De andere drie gemeenten hebben gekozen voor een extern adviseur, omdat de gemeenten geen kennis en ervaring bezaten op het gebied van gemeentelijke herindeling. De aangestelde adviseurs waren verantwoordelijk voor de voorbereidende activiteiten, tot de aanstelling van de beoogde gemeentesecretarissen. In alle gevallen heeft de gemeentesecretaris na aanstelling de taak van de extern adviseur overgenomen, omdat zij vanaf dat moment de organisatie verder wilden vormgeven. De gemeenten die gekozen hebben voor een extern adviseur zijn achteraf tevreden met hun keuzes. De extern adviseur heeft in alle gevallen een positieve bijdrage geleverd aan het herindelingsproces door zijn kennis en expertise. De aangestelde gemeentesecretarissen zijn in alle gevallen verder gegaan op basis waarvan de extern adviseur gebleven was in het herindelingsproces.

Op de gemeente De Friese Meren na hebben alle gemeenten gebruik gemaakt van een tijdsplanning met uit te voeren taken en werkzaamheden. Dit bood structuur en gaf duidelijkheid aan werknemers. De tijdsdruk die heerste werd in geen van de gevallen als negatief ervaren, maar juist als positief. Tijdsdruk zorgt ervoor dat er snel beslissingen worden genomen en de vaart in het proces blijft. Te veel tijd werd door alle gemeenten als negatief ervaren, omdat dit de snelheid uit het proces haalt en de focus van de herindeling haalt. Vandaar dat drie van de vier gemeenten ervoor hebben gekozen om voor de herindeling in de nieuwe samenstelling te gaan werken. Hiervoor werd gekozen, omdat medewerkers eraan toe waren om in de nieuwe samenstelling te gaan werken en omdat medewerkers elkaar zo beter konden leren kennen. Dit is door de gemeenten Alphen aan den Rijn, Peel en Maas en De Friese Meren als positief ervaren, omdat de meeste problemen op het moment van de herindeling al verholpen waren. Dit maakte het mogelijk dat er vanaf de fusiedatum een goede start gemaakt kon worden. De meningen van de gemeenten lopen uiteen over de duur van het werken in de nieuwe samenstelling. De gemeenten Alphen aan den Rijn en Peel en Maas zijn een half jaar voor de herindeling in de nieuwe samenstelling gaan werken en gemeente De Friese Meren één jaar voor de herindeling. Gemeente Schagen heeft niet gekozen voor een eerdere samensmelting, omdat dit logistiek niet mogelijk was en omdat zij de voordelen van eerder samenwerken niet zagen.

5.5.2 Inrichting van de ambtelijke organisatie

In alle onderzochte gemeenten zijn projectorganisaties ingesteld voor de voorbereiding van de herindelingen. De structuur van de projectorganisaties is over het algemeen hetzelfde met een fusieraad, een stuurgroep, een projectgroep en diverse werkgroepen. De fusieraad bestaat uit de fractievoorzitters van alle politieke partijen. De fusieraad is door de vertegenwoordiging van alle fractievoorzitters een grote groep en die wordt wisselend ervaren. De gemeente Peel en Maas beoordeelt dit positief, omdat de vertegenwoordiging met alle fractievoorzitters een positieve bijdrage leverde aan de gelijkwaardigheid in het proces. De gemeente De Friese Meren beoordeelt de vertegenwoordiging van alle fractievoorzitters als negatief, omdat zij de fusieraad te groot vonden. De samenstelling van de stuurgroep is wisselend. In twee gemeenten bestond de stuurgroep naast de burgemeesters en gemeentesecretarissen uit één afgevaardigde wethouder uit iedere betrokken gemeente. In de stuurgroep van de gemeente Peel en Maas zaten alle wethouders van de betrokken gemeenten in de stuurgroep en in de stuurgroep van de gemeente De Friese Meren bestond de stuurgroep alleen uit burgemeesters en gemeentesecretarissen. Gemeente Schagen heeft een onafhankelijk voorzitter aangesteld in de stuurgroep en is hier achteraf zeer tevreden over. Gemeente De Friese Meren had geen onafhankelijk voorzitter in de stuurgroep, maar de respondenten waren achteraf van mening dat zij hier wel voor hadden moeten kiezen. Een onafhankelijk voorzitter zorgt er namelijk voor dat ieder lid van de stuurgroep zijn eigen rol kan innemen en dat er geen sprake van een dubbelrol door bijvoorbeeld en als voorzitter en als burgemeester van een van de gemeenten zitting te hebben in de stuurgroep. Daarnaast is de onafhankelijk voorzitter in staat de gelijkwaardigheid tussen gemeenten te waarborgen en de samenwerking te bevorderen, doordat hij een onafhankelijke rol heeft in het proces. De gemeente Schagen beaamt bovengenoemde voordelen van een onafhankelijk voorzitter en volgens de wethouder kan dit als een van hun succesfactoren gezien worden. In alle onderzochte gemeenten waren werknemers vrij om plaats te nemen in de beschikbare werkgroepen ter voorbereiding van herindeling. Dit heeft over het algemeen veel betrokkenheid gecreëerd bij de werknemers, omdat werknemers daardoor het gevoel kregen inbreng te kunnen leveren aan de herindeling.

De keuze voor de gewenste organisatiestructuur kent grote overeenkomsten in dit onderzoek. De organisatiestructuren van de nieuwe gemeenten zijn in alle gevallen zo veel mogelijk gelijk gebleven ten opzichte van de oude structuren, zodat de kracht hiervan benut kon worden en dit geen grote veranderingen op zou leveren voor werknemers. Wat betreft de herplaatsing van alle werknemers hebben zij in alle onderzochte gemeenten de mogelijkheid gekregen om functievoorkeuren aan te geven. Dit heeft in de meeste gevallen geleid tot een vermindering van de onzekerheid bij werknemers, omdat zij aan konden geven welke functie zij in de nieuwe gemeente ambieerden. De onzekerheid van werknemers heeft in alle herindelingen een grote rol gespeeld. De gemeenten hebben elk haar eigen wijze gehad om deze onzekerheid te reduceren, maar communicatie speelt een belangrijke rol bij alle herindelingen. In alle gevallen hebben gemeenten getracht op een heldere wijze te communiceren met haar werknemers om de onzekerheid bij werknemers weg te nemen en is dit ook grotendeels gelukt. De grootste

onzekerheid van werknemers heerst over de nieuwe functie die zij gaan bekleden in de nieuwe gemeente. Vandaar dat de gemeenten Schagen en De Friese Meren ervoor gekozen hebben om het plaatsingsproces zo kort mogelijk te houden, zodat er snel duidelijkheid verschaft kon worden over de invulling van de functies en er weer naar de herindeling toegewerkt kon worden.

In drie van de vier gevallen is de beoogd gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente ongeveer één jaar voor de herindeling aangesteld. De gemeente Schagen heeft haar beoogd gemeentesecretaris een half jaar voor de herindeling aangesteld en dit werd door de gemeentesecretaris zelf als onprettig ervaren. Hij was liever eerder aangesteld, zodat hij de mogelijkheid gehad om meer invloed uit te kunnen oefenen op organisatorische aspecten van de nieuwe gemeente. De andere drie gemeenten zijn van mening dat de beoogd gemeentesecretaris daarom minimaal één jaar voor de herindeling aangesteld dient te worden. Drie van de vier gemeenten hebben er bewust voor gekozen om de beoogd gemeentesecretaris van buitenaf aan te stellen, zodat deze persoon nieuw in de organisatie was en niet werkzaam is geweest bij een van de oude gemeenten om zo de gelijkwaardigheid te waarborgen. Ook in de vierde gemeente is uiteindelijk gekozen voor een gemeentesecretaris van buitenaf. In alle gevallen hebben de gemeentesecretarissen zelf hen managers kunnen benoemen. In de gemeenten Schagen en Alphen aan den Rijn zijn er nieuwe managers van buitenaf aangesteld om enerzijds de totstandkoming van de nieuwe cultuur te bevorderen en om anderzijds de kwaliteit van de managers te verbeteren. Dit heeft volgens de respondenten zijn gewenste effect gehad op de nieuwe organisatiecultuur.

De gemeenten Alphen aan den Rijn en Schagen hebben relatief veel last gehad van cultuurproblemen. De grootste reden hiervoor was dat de oude gemeenten veel van elkaar verschilden. De gemeenten Peel en Maas heeft weinig cultuurproblemen ondervonden vanwege de verregaande vorm van samenwerking die de oude gemeenten met elkaar hadden. De oude gemeenten van de gemeente De Friese Meren voelden een bepaalde verbondenheid met elkaar vanwege de geografische ligging. Door drie van de vier gemeenten wordt aangegeven dat een cultuur van onderop tot stand moet komen en moet groeien. Alle onderzochte gemeenten hebben iedere medewerker van de nieuwe gemeente een nieuwe werkplek gegeven. Dit heeft de nieuwe cultuur bevorderd, omdat dit ervoor zorgde dat iedereen een nieuwe start maakte. Daarnaast hebben de gemeente Alphen aan den Rijn en Peel en Maas 'het nieuwe werken' na de herindeling geïntroduceerd en heeft de gemeente De Friese Meren ook een nieuwe werkwijze ingesteld. Drie van de vier gemeenten hebben ervoor gekozen om eerder in de nieuwe samenstelling te werken. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan de kennismaking van medewerkers en heeft ervoor gezorgd dat de problemen van samenvoeging grotendeels waren opgelost op het moment van de feitelijke herindeling. Wat daarnaast vermeld dient te worden is dat twee van de vier gemeenten nadrukkelijk hebben ingezet op een intensieve samenwerking tussen de colleges en gemeenteraden van de oude gemeenten. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenten elkaar goed leerden kennen, in elkaars keuken konden kijken en een gezamenlijke visie konden ontwikkelen over de nieuwe gemeente.

5.5.3 Harmonisatie van beleid en regelgeving

De harmonisatie van beleid en regelgeving wordt grotendeels gedaan door de werkgroepen binnen de projectorganisatie. De gemeenten Peel en Maas en De Friese Meren geven aan dat er zo snel mogelijk gestart dient te worden met de harmonisatie van beleid en regelgeving. Drie van de vier gemeenten hebben eerdere samenwerking op beleidsterreinen als positief ervaren, omdat gemeenten bekend waren met elkaars werkwijzen en het daardoor in veel gevallen op één lijn lagen. De oude gemeenten die de nieuwe gemeente Schagen vormen verschilden redelijk veel van elkaar en dat heeft de harmonisatie negatief beïnvloed. Zij hebben beleid enkel op hoofdlijnen geharmoniseerd en daardoor na de herindeling veel beleidsachterstanden gehad. Naast de gemeente Schagen heeft de gemeente De Friese Meren ook beleidsachterstanden ondervonden.

In alle cases hebben de oude gemeenten bij de harmonisatie van beleid en regelgeving zo veel mogelijk als gelijkwaardige partners behandeld. Deze gelijkwaardige behandeling werd in alle cases als zeer positief ervaren, omdat de grotere gemeenten daarin niet de kleine gemeenten ondersneeuwde, terwijl de verschillen in Alphen aan den Rijn en Schagen redelijk groot waren. Er werden zo veel mogelijk keuzes gemaakt op basis van argumenten en niet op basis van grootte en er werd per cluster bekeken en beoordeeld van welke gemeente geleerd kon worden om deze als leidend te nemen voor de harmonisatie. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft enkel problemen ervaren op het gebied van naamgeving, omdat hier geen sprake was van een gelijkwaardige behandeling.

5.5.4 Financiële integratie

Het financiële aspect van een herindeling levert bij de ene gemeente meer problemen op dan bij de andere. In het herindelingsproces van De Friese Meren is sprake geweest van potverteren. Eén van de gemeenten wilde uitgaven doen, waar de andere gemeenten niet mee instemden. De provincie heeft als toezichthouder ingegrepen en de uitgave afgewezen. De oude gemeenten van Alphen aan den Rijn en Peel en Maas bespraken alle uitgaven met elkaar, zodat men van elkaar wist wat zij uitgaven en er overeenstemming heerste over de uitgaven. Gemeente Alphen aan den Rijn trachtte door een vroege samenwerking desinvesteringen te voorkomen. In Schagen en Alphen aan den Rijn waren er problemen met de het opstellen van de begroting van de nieuwe gemeente. Doordat er geen sprake was van een intensieve samenwerking in Schagen was de begroting enkel op hoofdlijnen samengevoegd. Ook de begroting in Alphen aan den Rijn was enkel op hoofdlijnen ingevuld, dit kwam doordat wethouders nog niet wisten of zij na de verkiezingen terugkeerden als wethouder in de nieuwe gemeente. Beide gemeenten zijn na de herindeling verder gegaan met het specificeren van de nieuwe begroting. De gemeente De Friese Meren had door de verregaande vorm van samenwerking en de energie die zij in de nieuwe begroting hadden gestoken een begroting die al in een vergevorderde status was samengevoegd.

De gemeenten Alphen aan den Rijn en De Friese Meren hebben het herindelingsbudget als te laag ervaren. Daardoor hebben zij veel uitgaven gedaan vanuit de kassen van de gemeenten. De

gemeente Alphen aan den Rijn gaf aan achteraf gezien te veel en te snel uitgaven betaald uit het herindelingsbudget, waardoor het budget als te laag werd ervaren. De gemeenten Schagen en Peel en Maas hebben relatief gezien minder last gehad van een te laag herindelingsbudget. Deze gemeenten zijn naar eigen zeggen zeer beheerst omgegaan met het budget. Zij hebben een groot deel van het budget beschikbaar gesteld voor huisvesting. Andere grote kostenposten zijn ICT, personele kosten en kosten voor de uittreding van gemeenschappelijke regelingen.

In alle gemeenten zijn bezuinigingen doorgevoerd na de herindeling. De bezuinigingen komen bij alle gemeenten grotendeels voort uit de vermindering van het aantal FTE. Het aantal FTE is gedaald doordat gemeenten tijdens het herindelingsproces een vacaturestop hebben ingesteld. Als het noodzakelijk geacht werd om een nieuwe werknemer aan te nemen, werd dit gedaan op basis van een tijdelijke aanstelling. De gemeenten die zijn samengevoegd in Alphen aan den Rijn wisselden werknemers uit om noodzakelijke functies te vervullen.

5.5.5 Externe communicatie

De communicatie met burgers wordt door twee van de vier gemeenten als lastig ervaren. Ondanks het informeren van burgers op verschillende wijzen en het betrekken van burgers bij inspraakavonden, hadden zij moeite om burgers te bereiken. De gemeente Schagen en Alphen aan den Rijn zijn van mening dat de communicatie niet heeft bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak onder de inwoners. Problemen rondom de naamgeving hebben het draagvlak juist verminderd. De gemeenten De Friese Meren en Peel en Maas hebben relatief weinig problemen ondervonden met de communicatie richting burgers. Zij hebben geprobeerd burgers zo open en transparant te betrekken en naast interactieve bijeenkomsten zijn zij ook de kernen en wijken ingegaan om met burgers te communiceren over de toekomst van de nieuwe gemeenten. De gemeenten Peel en Maas en De Friese Meren hebben in vergelijking met Schagen en Alphen aan den Rijn veel aandacht besteedt aan communicatie in herindeling gerelateerde documenten. De gemeenten Peel en Maas en De Friese Meren zijn van mening dat de intensieve en transparante wijze waarop zij met burgers hebben gecommuniceerd het draagvlak voor de herindeling hebben vergroot.

5.5.6 Politieke integratie

De stemming in de nieuwe gemeenteraden van Schagen en Alphen waren na de herindeling niet goed. De verschillen tussen gemeenteraden van de oude gemeenten waren groot en daarom hebben zij voor en na de herindeling problemen ervaren. Dit heeft in beide gevallen een negatief effect gehad op de interne samenhang van de gemeenteraden. In Schagen was de stemming niet goed, omdat de raadsleden van de verschillende gemeenten elkaar niet goed kenden. Daarnaast verschilden de werkwijzen te veel van elkaar en waren de raadsleden niet blij met de werkwijze die was overgenomen uit één van de oude gemeenten. Ook hebben raadsleden uit Schagen problemen ervaren met dossiers die afkomstig waren uit de oude gemeenten waar zij geen raadslid van waren geweest. Raadsleden waren namelijk niet bekend met de langlopende dossiers van andere gemeenten. In Alphen aan den Rijn waren er problemen, omdat de verhoudingen niet optimaal waren en de raden niet goed geïntegreerd waren. Ondanks de

gelijkwaardigheid in de harmonisatie van beleid en regelgeving, was er binnen de raden wel een ongelijkwaardigheid aanwezig. De raadsleden van de oude gemeente Alphen aan den Rijn wilden dat de naam van Alphen aan den Rijn behouden bleef, ondanks dat er een andere naam uit de stemming naar voren kwam. Dit leverde grote kritiek op vanuit de gemeenteraden van Boskoop en Rijnwoude en heeft daarom tot grote problemen geleid. De gemeenteraden probeerden daardoor alleen eigen belangen te behartigen in plaats van de belangen van de nieuwe gemeente. Ook de gemeente De Friese Meren heeft problemen ervaren met de gemeenteraden, doordat de culturen van de gemeenteraden veel van elkaar verschilden. Dit heeft geleid tot dorpisme, maar dit is langzamerhand afgenomen. De gemeente Peel en Maas heeft in mindere mate last van belangenbehartiging van de oude gemeenten. Zij hebben de gemeenteraden in een vroeg stadium met elkaar laten vergaderen om elkaar te leren kennen, om in elkaars keuken te kijken en om te discussiëren over de toekomst van de nieuwe gemeente. De intensieve samenwerking van de gemeenteraden wordt door beide gemeenten als positief ervaren en heeft de interne samenhang juist versterkt.

5.5.7 Huisvesting

Alle samengevoegde gemeenten streefden naar een centrale huisvesting, waar alle werknemers geplaatst zouden worden in één gebouw. De gemeente Alphen aan den Rijn en Peel en Maas is het gelukt om dit te verwezenlijken. De gemeente De Friese Meren heeft een centrale huisvesting en op korte afstand van het gemeentehuis een locatie waar een klein aantal werknemers gehuisvest is. In de gemeente Schagen is sprake van een decentrale huisvesting, omdat centrale huisvesting niet mogelijk was. De gemeentehuizen van de oude gemeenten waren te klein en voor nieuwbouw was geen draagvlak. Daarnaast speelde er nog een probleem over de locatie van het gemeentehuis en heeft dit er gezamenlijk toe geleid dat er gekozen is voor decentrale huisvesting in twee van de drie oude gemeentehuizen. Op dit moment wordt er onderzocht of het mogelijk is om een van de twee gemeentehuizen uit te breiden, zodat uiteindelijk alle werknemers in één gemeentehuis geplaatst kunnen worden. Alle gemeenten zijn het erover eens dat centrale huisvesting de meest optimale vorm is van huisvesting. Werknemers zitten daardoor kort bij elkaar, kunnen gemakkelijk communiceren en daardoor beter samenwerken en het geeft daarnaast een bepaalde binding waardoor het de nieuwe organisatiecultuur bevordert.

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen, wordt de centrale vraagstelling beantwoordt en worden er aanbevelingen geformuleerd. Als laatste wordt er in de discussie gereflecteerd op het onderzoek en worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

6.1 Beantwoording deelvragen

De vraag die in dit onderzoek centraal stond was: *“Welke succesfactoren en faalfactoren zijn van invloed op het proces voorafgaand aan een gemeentelijke herindeling en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?”*. Aan de hand van deze vraagstelling is een aantal deelvragen geformuleerd die bijdragen aan het antwoord op de centrale vraagstelling. In deze paragraaf worden de eerste drie deelvragen beantwoord. De andere deelvragen komen aan bod bij de beantwoording van de centrale vraagstelling en de aanbevelingen in de paragrafen 6.2 en 6.3.

1. Wat houdt gemeentelijke herindeling in?

In hoofdstuk drie is omschreven wat bedoel wordt met gemeentelijke herindeling. Bij een herindeling worden gemeenten samengevoegd tot een grotere gemeente of wordt een kleine gemeente toegevoegd aan een grotere gemeente (Derksen & Schaap, 2010, p. 214). Sinds 1984 bestaat er een wet die betrekking heeft op de wijziging van de gemeentelijke indeling (Overheid, z.j.). Er is bij wet (art. 123) bepaald dat gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten worden ingesteld. De samenvoeging is officieel pas een feit wanneer zowel regering als de Eerste – en Tweede Kamer met het voorstel hebben ingestemd (Beerepoot et al., 2009, p. 31). In de wet Algemene regels herindeling (Arhi) wordt het formele proces rondom gemeentelijke herindeling beschreven (Rijksoverheid, z.j.c). De wet zorgt ervoor dat gemeenten worden gedwongen tijdig te starten met het treffen van de nodige voorbereidingen. De gemeenten worden geacht een aantal handelingen te verrichten ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente (VNG, 2011).

2. Waarom komen gemeentelijke herindelingen tot stand?

De motieven voor gemeentelijke herindeling zijn door de jaren heen veranderd. De laatste jaren streeft het kabinet naar gemeenten van ten minste honderdduizend inwoners, omdat dit kostenbesparend zou zijn en ten goede zou komen aan de uitvoering van de taken (NRC, 2013a). Tegenwoordig staat herindeling, zoals in het beleidskader gemeentelijke herindeling wordt beschreven, steeds vaker in het licht van lokaal draagvlak (Derksen & Schaap, 2010, p. 220).

In hoofdlijnen zijn er op dit moment vier motieven voor gemeentelijke herindeling zichtbaar: (1) gebrekkige bestuurskracht, (2) ruimtenood, (3) nieuwe opgaven en (4) een reagerend herindelingsmotief. Gebrekkige bestuurskracht kan daarbij de afgelopen jaren als belangrijkste motief worden gezien (Berghuis et al., 1995, p. 10). (1) Gebrekkige bestuurskracht houdt in dat een gemeente niet in staat is zijn gewenste resultaten te behalen en geen kracht heeft om maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren (Korsten & van Luik, z.j.). (2) Bij ruimtenood als motief gaat het erom dat een (stedelijke) gemeente op zoek is naar uitbreiding en bebouwingsmogelijkheden bij aangrenzende gemeenten. Vaak wordt er bij ruimtenood gekozen voor een grenscorrectie of een toevoeging van een randgemeente aan de centrumgemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 10). (3) Het derde motief nieuwe opgaven houdt in dat een gemeente een (ontwikkelings)taak, die meestal specifiek van aard is, wil aanpakken en dit als gemeente niet alleen voor elkaar krijgt. Gemeenten hebben behoeften aan beleid voor één samenhangend gebied. (4) Het reagerend herindelingsmotief komt tot stand door middel van een voorstel van een andere gemeente. De reactie van de betreffende gemeente is erop gericht om een herindeling te vermijden die veel ongewenster is. De reactie tracht daarmee de best mogelijke oplossing te realiseren (Beerepoot et al., 2009, p. 11-12).

3. Hoe wordt het proces van gemeentelijke herindeling vormgegeven?

Het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling wordt ingedeeld in vier fasen: (1) de voorbereidingsfase, (2) de opstartfase, (3) de ontwikkelingsfase en (4) de reflectiefase (Postma, 2002, p. 150). (1) De voorbereidingsfase start wanneer er een probleem of opgave wordt gesignaleerd. Er vindt in deze fase op informele wijze overleg plaats (Beerepoot et al., 2009, p. 17). Wanneer de betrokken gemeenten hier positief tegenover staan doen zij een verzoek tot herindeling, ook wel principe besluit genoemd (Saleh et al., 2006). Er dient daarna gestart te worden met de voorbereiding van het herindelingsadvies voor de wetgever en daarbij wordt de Arhi-procedure doorlopen (Beerepoot, 2009, p. 18). (2) De opstartfase start ongeveer op het moment dat het herindelingsadvies naar de provincie wordt gestuurd (Postma, 2002, p. 154). Nadat het herindelingsadvies is ingediend heeft deze fase een maximaal formele duur van twee jaar (Beerepoot et al., 2009, p. 18). Er worden in deze fase beslissingen genomen en voorbereidingen getroffen voor de nieuwe gemeente (Beerepoot et al., 2009, p. 18). Waar gemeenten zich tijdens de Arhi-procedure aan wettelijke kaders en voorschriften dienen te houden, hebben gemeenten hier alle vrijheid om het proces vorm te geven naar eigen inzicht (Ministerie van BZK, 2014). Zowel intern als onderling dienen de gemeenten afspraken te maken en maatregelen te nemen om het herindelingsproces te bevorderen (Berghuis et al., 1995, p. 18). De betrokken gemeenten moeten met elkaar geïntegreerd en voorbereid worden op de plaatsvindende fusie. Belangrijke kernactiviteiten die genoemd worden zijn het instellen van een projectorganisatie, de integratie van de ambtelijke organisatie, de harmonisatie van beleid en regelgeving, de financiële integratie, huisvesting en de politieke integratie. (3) De ontwikkelingsfase start op het moment dat de nieuwe gemeente een feit is (Beerepoot et al., 2009, p. 19). Zowel de bestuurlijke als ambtelijke organisatie zijn gevormd en kunnen starten met het verder ontwikkelen van de nieuwe organisatie en de nieuwe cultuur (Postma, 2002, p.

160). Er wordt gesteld dat hoe korter de voorbereidingsfase is geweest, hoe langer de ontwikkelingsfase zich voort sleept (Berghuis et al., 1995, p. 18-19). (4) De reflectiefase is de laatste fase waarbij de resultaten van het proces worden geëvalueerd.

6.2 Beantwoording centrale vraagstelling

In deze paragraaf zullen de conclusies getrokken worden uit hoofdstuk vijf en worden de succes- en faalfactoren van het gemeentelijk herindelingsproces zichtbaar. Daarmee worden dan ook de deelvragen vier en vijf beantwoord. Er wordt ook aandacht besteed aan de relatie tussen contextfactoren en (kern)activiteiten. Het onderzoek tracht op basis van de succes- en faalfactoren aanbevelingen te geven. Deze worden beschreven in paragraaf 6.3. Daarmee is dan ook de zesde en laatste deelvraag beantwoord. Allereerst wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag door succes- en faalfactoren te beschrijven die verband hebben met een bepaalde contextfactor. Daarna wordt inzicht gegeven in de succes- en faalfactoren, die als algemene factoren kunnen worden gezien en niet contextafhankelijk zijn.

6.2.1 Contextafhankelijke succes- en faalfactoren

Uit het onderzoek is gebleken dat de strategische visie een verbindende rol heeft in het herindelingsproces en daarmee een positieve bijdrage levert aan de verbondenheid van de nieuwe gemeente. Veel aandacht wordt in de onderzochte gemeenten besteedt aan het versterken van de leefbaarheid, het behoud van de diversiteit van de kernen en aan het zelfinitiatief van de burger. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat gemeenten veel taken zelf in uitvoering houden na de herindeling en weinig taken uitbesteden of afstoten. Gemeenten geven aan dat zij geen regiegemeente willen worden, omdat de schaalvergroting juist bij dient te dragen aan de mogelijkheid om zelf taken uit te voeren. De strategische visie heeft echter geen noemenswaardige rol gespeeld bij de vermindering van de onzekerheid van werknemers.

Wanneer er kennis en ervaring ontbreekt bij gemeenten die betrokken zijn bij een gemeentelijke herindeling, kan *de aanstelling van een extern adviseur* gezien worden als een succesfactor. In drie van de vier cases is gekozen voor de aanstelling van een extern adviseur en uit het onderzoek blijkt dat een extern adviseur door zijn expertise op het gebied van gemeentelijke herindeling een positieve bijdrage levert aan de herindeling. Daarnaast blijkt dat hij kan optreden als onafhankelijk persoon in het herindelingsproces, wanneer er zich problemen voordoen tussen de betrokken gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de aanstelling van een beoogd gemeentesecretaris ertoe leidt dat er afscheid wordt genomen van de extern adviseur en dat de beoogd gemeentesecretaris de rol overneemt als kwartiermaker van de herindeling.

Uit het onderzoek blijkt dat in alle cases sprake was van onzekerheid bij werknemers ten tijde van het herindelingsproces. Werknemers zijn het meest onzeker over de toekomstige functie binnen de nieuwe gemeente. Dit is een belangrijke contextfactor. Werknemers hebben in alle onderzochte gevallen de mogelijkheid gehad om *functievoorkeuren* aan te geven. Het feit dat werknemers een bepaalde inbreng hebben in hun toekomstige functie heeft bijgedragen aan een zekere vermindering van de onzekerheid. Wat ook uit het onderzoek blijkt is dat de gemeenten

die ervoor gekozen hebben *het plaatsingsproces van medewerkers* binnen een zo kort mogelijke tijd af te ronden, een positieve bijdrage hebben kunnen leveren aan het verminderen van de onzekerheid bij werknemers. Door het plaatsingsproces zo kort mogelijk te houden, ontstaat er snel duidelijkheid over de invulling van de nieuwe functies in de nieuwe gemeente en dat draagt eraan bij dat werknemers weer kunnen bouwen aan de nieuwe gemeente. Als laatste blijkt uit het onderzoek dat de *communicatie met werknemers* een grote rol speelt in het reduceren van de onzekerheid bij werknemers. Dit klinkt voordehandliggend, maar uit het onderzoek blijkt dat het van belang is dat er op regelmatige basis op een heldere wijze gecommuniceerd wordt over de ontwikkelingen in het herindelingsproces.

In drie van de vier cases was sprake van redelijk grote cultuurverschillen tussen de betrokken gemeenten. Deze contextfactor heeft in alle gevallen geleid tot problemen in de nieuwe gemeenten. Werknemers van verschillende gemeenten dienden elkaar te leren kennen en aan elkaars werkwijzen te wennen. Uit het onderzoek blijkt dat de nieuwe cultuur van de gemeenten van onderop dient te ontstaan en dat er een beperkte bijdrage geleverd kan worden aan de nieuwe cultuur. Dat neemt niet weg dat er interventies gedaan kunnen worden om de totstandkoming van de nieuwe cultuur te bevorderen. Twee van de drie gemeenten met cultuurproblemen hebben ervoor gekozen om een aantal *nieuwe managers van buitenaf* aan te stellen. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan de nieuwe cultuur, doordat de aanstelling van nieuwe managers ervoor zorgt dat zij geen verleden hebben in een van de oude organisaties en daarmee nieuw en onafhankelijk zijn in de nieuwe organisatie. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat *centrale huisvesting* een succesfactor is voor gemeentelijke herindeling. In alle cases werd er gestreefd naar centrale huisvesting en in twee gevallen is dat daadwerkelijk ook gelukt. Centrale huisvesting zorgt ervoor dat werknemers kort bij elkaar zitten, gemakkelijk kunnen samenwerken en er een eenheidsgevoel ontstaat. Dit betekent dat centrale huisvesting ook als algemeen geldende succesfactor gezien kan worden. Decentrale huisvesting wordt als zeer negatief ervaren en zorgt voor tegenovergestelde effecten als centrale huisvesting. Decentrale huisvesting kan daardoor als een faalfactor worden gezien. In alle gevallen is er gekozen voor huisvesting in een van de bestaande gemeentehuizen. Daarbij hebben alle gemeenten wel *iedere werknemer een nieuwe werkplek* gegeven. Werknemers die al zitting hadden in het gekozen gemeentehuis zijn niet op dezelfde werkplek blijven zitten. Dit heeft ertoe geleid dat iedere werknemer een 'nieuwe start' heeft gemaakt en dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan de nieuwe cultuur.

Uit het onderzoek komt naar voren dat samenwerking tussen de betrokken gemeenten voorafgaand aan het herindelingsproces een positieve bijdrage levert aan de harmonisatie van beleid en regelgeving, omdat de gemeenten bekend zijn met elkaars werkwijzen en daardoor gemakkelijker beleid en regelgeving kunnen harmoniseren en integreren. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat harmonisatie van beleid en regelgeving verder wordt bevorderd door zo vroeg mogelijk te starten, zodat de harmonisatie in een vergevorderd stadium is op het moment van de herindeling. Wat daarnaast erg belangrijk was en ook als succesfactor gezien kan worden

is de *gelijkwaardige behandeling* van gemeenten. Gemeenten dienen geen beslissingen te nemen op basis van grootte, maar op basis van argumenten. Een gelijkwaardige behandeling draagt bij aan de harmonisatie van beleid en regelgeving, doordat er per beleidsterrein bekeken kan worden van welke gemeente geleerd kan worden. Een gelijkwaardige behandeling is goed voor het herindelingsproces, omdat het bijdraagt aan het interne en externe draagvlak. Wanneer er sprake is van ongelijkwaardigheid tussen gemeenten, is het mogelijk dat benadeelde burgers of werknemers zich gaan keren tegen de herindeling. Andersom kan een ongelijkwaardige behandeling als een faalfactor gezien worden, omdat dit een negatieve invloed heeft op de samenwerking en op het draagvlak voor de herindeling.

Om de gelijkwaardigheid in het herindelingsproces te waarborgen is het een succes gebleken om een *onafhankelijk voorzitter in de stuurgroep* aan te stellen. De stuurgroep bestaat uit burgemeesters, gemeentesecretaris en soms uit (een afvaardiging van) wethouders. Een onafhankelijk voorzitter draagt bij aan de werkbaarheid in de stuurgroep, doordat deze een onafhankelijke rol heeft in het herindelingsproces, de samenwerking tussen de gemeenten kan bevorderen en de gelijkwaardigheid kan waarborgen. Wanneer er geen onafhankelijk voorzitter aanwezig is in de stuurgroep, betekent dit dat één van de deelnemers in de stuurgroep voorzitter wordt en daarmee een dubbelrol heeft die voor problemen kan zorgen.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat de *communicatie met burgers* zowel een succesfactor als een faalfactor kan zijn gedurende het herindelingsproces. Het is lastig om burgers te bereiken en te betrekken. In de onderzochte gemeenten heerste over het algemeen redelijk veel draagvlak onder de bevolking. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenten die relatief gezien veel aandacht besteedt hebben aan de communicatie met burgers over het algemeen het grootste draagvlak aanwezig was onder de burgers. Wat vooral een positieve bijdrage leverde aan het draagvlak van burgers zijn de gespreksavonden waarin burgers op een interactieve wijze met de gemeenten konden communiceren over de toekomst van de nieuwe gemeente. Daarnaast zorgt de participatie van burgers bij de naamgeving voor betrokkenheid bij de herindeling. Falen op het gebied van externe communicatie kan tevens ook leiden tot een daling van het draagvlak.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat herindeelde gemeenten waarbij gemeenteraden in het herindelingsproces niet intensief samenwerkten veel problemen hebben ervaren in de nieuwe gemeenteraad. Dit heeft de samenhang in de nieuwe gemeenteraad niet bevorderd. Omdat de samenstelling van de nieuwe gemeenteraad voornamelijk bestaat uit raadsleden uit de oude gemeenten kan *een intensieve samenwerking tussen gemeenteraden* in het herindelingsproces als succesfactor beschouwd worden. De intensieve samenwerking bevordert de samenhang in de nieuwe gemeenteraad en leidt ertoe dat er minder sprake is van belangenbehartiging van de oude gemeenten door raadsleden. Daarnaast is het door een intensieve samenwerking van gemeenteraden mogelijk om uitgaven van de betrokken gemeenten met elkaar te bespreken om zo desinvesteringen tegen te gaan, daardoor zou een intensieve samenwerking van gemeenteraden ook een algemeen geldende succesfactor kunnen zijn.

6.2.2 Algemeen geldende succes- en faalfactoren

Tijdsdruk werd in bestaande theorieën genoemd als valkuil in het herindelingsproces. Uit het onderzoek is echter gebleken dat tijdsdruk niet als negatief wordt ervaren door gemeenten. Tijdsdruk zorgt er juist voor dat beslissingen snel worden genomen en de vaart in het proces blijft. *Te veel tijd* in het herindelingsproces is een valkuil doordat dit de snelheid uit het proces haalt en de focus van de herindeling haalt. Mede door deze valkuil volgt een interventie die kan bijdragen aan het succes van een herindeling. Wanneer er sprake is van te veel tijd en de samenvoeging van gemeenten heeft een geruime tijd voor de fusiedatum al een vergevorderd stadium bereikt, verdwijnt de focus van de herindeling. Om dit te voorkomen is het mogelijk gemeenten eerder te laten samenwerken in de nieuwe samenstelling van de nieuwe gemeente. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat *eerder samenwerken in de nieuwe samenstelling van de nieuwe gemeente* een positieve bijdrage levert aan het succes van de herindeling. Eerder samenwerken in de nieuwe samenstelling leidt ertoe dat er vanaf de fusiedatum direct een goede start gemaakt kan worden, omdat veel problemen op het moment van de herindeling dan al verholpen zijn.

Een projectorganisatie, die verantwoordelijk is voor de voorbereidingen van de nieuwe gemeente, wordt vaak vormgegeven door een fusieraad, een stuurgroep, een projectgroep en verschillende werkgroepen. De werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de harmonisatie van beleid en regelgeving. Uit onderzoek is gebleken dat de betrokkenheid van werknemers bij de herindeling verhoogd kan worden door *werknemers op eigen initiatief en eigen voorkeur plaats te laten nemen in de beschikbare werkgroepen*. Ook bij een gemeente waar minder sprake is van onzekerheid onder werknemers is dit van belang, omdat dit de betrokkenheid van werknemers bij de fusie bevordert.

Wat daarnaast als algemeen geldende succesfactor gezien kan worden is de *aanstelling van een nieuwe gemeentesecretaris die in een vroeg stadium in het herindelingsproces aangesteld wordt*. Uit onderzoek blijkt dat een nieuwe gemeentesecretaris een positieve bijdrage levert aan de herindeling, doordat hij als nieuw en onafhankelijk persoon in de nieuwe gemeente staat. Hij wordt daardoor niet in verband gebracht met eventuele belangenbehartiging uit één van de oude gemeenten. Daarnaast is een vroege aanstelling van belang voor het succes van een gemeentelijke herindeling, omdat de nieuwe gemeentesecretaris daardoor bij vele beslissingen in het proces betrokken is en zo de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen op besluiten over de nieuwe organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat de nieuwe gemeentesecretaris minimaal één jaar voorafgaand aan de herindeling aangesteld dient te worden om hier betrokken bij te zijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat het *herindelingsbudget*, dat beschikbaar wordt gesteld door het Rijk in een aantal gevallen als ontoereikend beschouwd wordt. Veel uitgaven worden toegerekend (of zou men toe willen rekenen) aan het herindelingsbudget. Grote kostenposten tijdens een gemeentelijke herindeling zijn huisvesting, ICT en personele kosten. Ondanks dat in

de literatuur wordt aangegeven dat een gemeentelijke herindeling niet kostenbesparend zou zijn, blijkt uit onderzoek dat alle gemeenten bezuinigingen hebben doorgevoerd na de herindeling. De bezuinigingen komen grotendeels voort uit de vermindering van het aantal FTE, doordat gemeenten een vacaturestop hebben ingesteld en waar noodzakelijk werknemers hebben aangenomen op basis van een tijdelijke aanstelling.

6.2.3 Model succes- en faalfactoren herindelingsproces

De voorgaande paragrafen hebben inzicht gegeven in de succes- en faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling. Er is daarbij een onderscheid gemaakt in contextafhankelijke factoren en algemeen geldende factoren. In deze paragraaf wordt in figuur 6.1 een overzicht geboden in alle succes- en faalfactoren. De succesfactoren zijn met een groene kleur weergegeven en faalfactoren met een rode kleur. In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat enkele factoren, afhankelijk van de invulling, zowel een succesfactor als een faalfactor zouden kunnen zijn. In dit model zijn enkel de succesfactoren meegenomen om onduidelijkheden te vermijden.

<u>Context</u>	<u>Succes- en faalfactoren</u>	<u>Uitkomst</u>
Ontbrekende kennis en ervaring	Aanstelling extern adviseur	Optimaal herindelingsproces
Onzekerheid werknemers	Functievoorkeuren werknemers	
	Plaatsingsproces zo kort mogelijk	
	Interne communicatie	
Cultuurverschillen	Nieuwe managers van buitenaf	
	Centrale huisvesting	
	Iedere werknemer een nieuwe werkplek	
Ongelijkwaardige gemeenten	Gelijkwaardige behandeling	
	Onafhankelijk voorzitter in stuurgroep	
Draagvlak	Open en interactieve communicatie	
Interne samenhang	Intensieve samenwerking gemeenteraden	
	Eerder werken in nieuwe samenstelling	
	Vrije deelname in werkgroepen	
	Vroege aanstelling gemeentesecretaris	
	Aanstelling nieuwe gemeentesecretaris	
	Te veel tijd in het herindelingsproces	
	Ontoereikend herindelingsbudget	

Figuur 6.1 Model succes- en faalfactoren

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan om een bijdrage te leveren aan een optimale herindeling tussen de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Daarmee wordt de zesde en laatste deelvraag beantwoordt. De aanbevelingen komen voort uit de conclusies die beschreven zijn in de vorige paragraaf. Er zijn zeven aanbevelingen geformuleerd. Waar mogelijk worden aanbevelingen voorzien van praktische adviezen en voorbeelden.

6.3.1 Werk zo vroeg mogelijk samen

Werk, nadat het besluit tot herindeling is genomen, zo vroeg mogelijk samen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Een vroege samenwerking zorgt ervoor dat de gemeenten elkaar leren kennen, in elkaars keuken kunnen kijken en samen kunnen bouwen aan de toekomst van de nieuwe gemeente. Op ambtelijk gebied betekent dit dat werknemers van de verschillende gemeenten in een vroeg stadium kennis dienen te maken met elkaar en dat er met behulp van de werkgroepen snel gestart dient te worden met de harmonisatie van beleid en regelgeving. Hoe beter de harmonisatie van beleid en regelgeving voorafgaand aan de herindeling, hoe minder problemen en beleidsachterstanden na de herindeling. Voor de gemeenteraad geldt hetzelfde, laat raadsleden van de verschillende gemeenten vroeg kennis maken, elkaars langlopende probleem dossiers bespreken en discussiëren over de toekomst van de nieuwe gemeente. Dit voorkomt desinvesteringen, voorkomt de belangenbehartiging van raadsleden uit de oude gemeenten zowel voor als na de herindeling en levert een positieve bijdrage aan de werkbaarheid en sfeer in de nieuwe gemeenteraad. Zorg er daarnaast voor dat drie maanden voorafgaand aan de herindeling de meeste zaken behandeld en besloten zijn in de gemeenteraad, want raadsleden hebben het in de periode daarna druk met de campagnevoering voor de nieuwe verkiezingen.

Praktische adviezen:

- Laat de werknemers op een informele wijze kennis maken met elkaars gemeente.
- Organiseer bijeenkomsten waar dezelfde afdelingen van de gemeenten in een wat kleinere setting elkaar beter leren kennen.
- Organiseer zogenaamde 'hei-dagen' waarbij de raadsleden van de gemeenteraden elkaar kunnen leren kennen, in elkaars keuken kunnen kijken en kunnen discussiëren over de toekomst van de nieuwe gemeente.
- Betrek gemeenteraadsleden bij de ontwikkeling van het nieuwe vergadermodel om draagvlak te creëren voor de nieuwe werkwijze.

6.3.2 Streef naar een gelijkwaardige participatie van gemeenten en stel onafhankelijke personen aan

De gemeenten dienen samen te werken op basis van een gelijkwaardige behandeling. Verschillen in grootte dienen geen rol te spelen bij de totstandkoming van de nieuwe gemeente, beslissingen moeten gemaakt worden op basis van argumenten. Om de gelijkwaardigheid te waarborgen in een gemeentelijke herindeling beveel ik aan om een onafhankelijk voorzitter aan te stellen in de stuurgroep. Deze voorzitter heeft geen belangen bij een van de betrokken

gemeenten en kan de samenwerking tussen de gemeenten bevorderen. Stel daarnaast een extern adviseur aan die als projectleider van de herindeling aan de slag gaat. Naast de kennis en ervaring van de extern adviseur op het gebied van gemeentelijke herindeling, is hij ook in staat om als onafhankelijk persoon optreden tijdens het herindelingsproces. Van de extern adviseur kan afscheid genomen worden na de aanstelling van de nieuwe gemeentesecretaris. Laatstgenoemde kan daarna de rol van projectleider van de herindeling op zich nemen. Ik beveel aan om een nieuwe gemeentesecretaris aan te stellen, die als onafhankelijk persoon in de nieuwe gemeente staat en daardoor niet in verband kan worden gebracht met een van de oude gemeenten. Zorg ervoor dat de nieuwe gemeentesecretaris zo vroeg mogelijk (minimaal één jaar voor de herindeling) wordt aangesteld, zodat hij voldoende invloed uit kan oefenen op organisatorische aspecten van de nieuwe gemeente.

6.3.3 Behoed je voor te grote veranderingen

Een gemeentelijke herindeling wordt vaak als een ingewikkeld proces ervaren (VNG, z.j.c). Er vinden veel ingrijpende veranderingen plaats in een relatief kort tijdsbestek (VNG, 2011). Vandaar dat ik aanbeveel om, waar mogelijk, werknemers en burgers te behoeden voor (te) grote veranderingen. Ontwikkel een organisatiestructuur die niet veel afwijkt van de organisatiestructuren van de oude gemeenten; dit schept duidelijkheid voor werknemers. Een gemeentelijke herindeling zorgt ervoor dat je als gemeente opnieuw gaat nadenken wat de kerntaken van de gemeente zijn. Er is een trend zichtbaar dat gemeenten steeds meer taken uit besteden of afstoten. Ik beveel aan om een gemeentelijke herindeling niet gepaard te laten gaan met een grote verandering op het gebied van de uitvoering van taken. Combineer een gemeentelijke herindeling niet met het worden van een regiegemeente. De schaalvergroting dient er immers toe te leiden dat zoveel mogelijk taken zelfstandig kunnen worden uitgevoerd.

6.3.4 Houd de vaart erin

Zoals eerder aangegeven wordt in bestaande literatuur tijdsdruk als valkuil gezien voor gemeentelijke herindeling. Uit mijn onderzoek blijkt dat tijdsdruk er juist voor zorgt dat beslissingen snel worden genomen en de snelheid in het proces blijft. Te veel tijd is dus een valkuil, het zorgt er namelijk voor dat de betrokkenheid van werknemers wegebt. Daarom is het van belang een strakke planning te hanteren. Wanneer de vaart uit het proces verdwijnt en gemeenten zijn al in een vergevorderd stadium van samenvoeging zijn, beveel ik aan om eerder in de nieuwe samenstelling te gaan werken. Dit dient echter logistiek mogelijk zijn en werknemers moeten hier ook aan toe zijn. Eerder werken in de nieuwe samenstelling draagt namelijk bij aan een goede start van de nieuwe gemeente op de fusiedatum, omdat veel problemen op dat moment al ondervonden en verholpen zijn.

6.3.5 Reduceer de onzekerheid van werknemers en maak ze betrokken

Uit het onderzoek is gebleken dat er veel onzekerheid heerst bij werknemers ten tijde van het herindelingsproces. Het is daarom van belang om veel aandacht te besteden aan interne communicatie. Communiceer regelmatig met werknemers over de vorderingen in het herindelingsproces en over de consequenties die de herindeling heeft voor de werknemers.

Werknemers blijken het meest onzeker over hun toekomstige functie in de nieuwe gemeente en daarom is van belang om die onzekerheid te reduceren. Geef werknemers de mogelijkheid om functievoorkeuren in de nieuwe gemeente aan te geven, zodat ze het gevoel hebben dat zij inbreng kunnen hebben in de nieuwe organisatie. Daarnaast beveel ik aan om het plaatsingsproces van werknemers in een zo kort mogelijke tijd af te ronden, werknemers zijn in deze periode namelijk extra onzeker. Een kort plaatsingsproces reduceert de onzekerheid, omdat er snel duidelijkheid bestaat over de nieuwe functie. Het reduceren van de onzekerheid over de nieuwe functie draagt eraan bij dat werknemers weer kunnen bouwen aan de nieuwe gemeente. Naast het reduceren van de onzekerheid is het van belang om werknemers betrokken te maken bij de herindeling. Laat werknemers hun inbreng hebben in de totstandkoming van de nieuwe gemeente. Daarbij beveel ik aan om werknemers de vrijheid te geven om plaats te nemen in de verschillende werkgroepen.

Praktische adviezen:

- Ontwikkel een intern communicatieplan en maak daar gebruik van.
- Zorg ervoor dat er geen vakantieperiodes tussen het plaatsingsproces zitten, waardoor het proces vertraagd wordt.

6.3.6 Besteed aandacht aan de nieuwe cultuur

Cultuurproblemen spelen vaak een rol tijdens het samenvoegen van gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de nieuwe cultuur van de gemeenten vooral van onderop dient te ontstaan en dat er een beperkte bijdrage geleverd kan worden aan de nieuwe cultuur. Dat neemt niet weg dat er interventies gedaan kunnen worden om de totstandkoming van de nieuwe cultuur te bevorderen. Besteed daarbij aandacht aan de totstandkoming van de nieuwe cultuur in plaats van aandacht te besteden aan de verschillen tussen de oude culturen van de gemeenten. Ik beveel aan om te kiezen voor centrale huisvesting, zodat werknemers kort bij elkaar zitten en elkaar zo gemakkelijk kunnen leren kennen, dit bevordert de cultuur van de nieuwe organisatie. Wanneer er wordt gekozen om in één van de bestaande gemeentehuizen te huisvesten beveel ik aan om iedere werknemer een nieuwe werkplek te geven, zodat werknemers die al zitting hadden in het gekozen gemeentehuis ook een 'nieuwe start' dienen te maken. Daarnaast beveel ik aan om deels nieuwe managers van buitenaf aan te stellen, zodat er een mix ontstaat van nieuwe en bestaande managers. Uit onderzoek blijkt dat dit een positieve bijdrage levert aan de totstandkoming van de nieuwe cultuur.

6.3.7 Controleer de uitgaven

Er dient voorzichtig omgegaan te worden met de uitgaven in het herindelingsproces. Desinvesteringen moeten zo veel mogelijk voorkomen worden en daarom wordt er door de provincie financieel toezicht gehouden op de uitgaven van de betrokken gemeenten. Ik beveel de gemeenten aan om elkaars geplande uitgaven ook te bespreken, zodat de gemeenten gezamenlijk kunnen beslissen over (grotere) uitgaven. Openheid en transparantie in de uitgaven van de gemeenten bevordert de samenwerking in het herindelingsproces. Daarnaast wil ik de gemeenten aanbevelen om vanuit de stuur- en projectgroep strak op de uitgaven voor de

herindeling te gaan zitten. Uit het onderzoek blijkt dat het herindelingsbudget dat gemeenten krijgen vanuit het Rijk onvoldoende toereikend is. Dit komt doordat er veel kosten worden toegerekend aan het herindelingsbudget die daar eigenlijk niet thuis horen. Er dient voorzichtig omgegaan te worden met het budget, omdat de herindeling grote kostenposten met zich mee brengt, zoals huisvesting en ICT.

Praktisch advies:

- Bekijk zo vroeg mogelijk in het proces in welke gemeenschappelijke regelingen je als gemeente wilt blijven participeren en van welke je afscheid wilt nemen.

6.4 Reflectie op het onderzoek

Nadat in de vorige twee paragrafen de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd van het onderzoek wordt er in deze paragraaf gereflecteerd op de gebruikte theorieën en methoden en worden er aanbevelingen geformuleerd voor eventueel vervolgonderzoek.

6.4.1 Reflectie op theorie

In het begin van het onderzoek heb ik veel literatuur gelezen over gemeentelijke herindeling. Ik kwam tot de conclusie dat er veel geschreven is over herindeling en dat er vele factoren genoemd worden door auteurs die van belang zijn tijdens de samenvoeging van gemeenten. Wat mij opviel was dat er in de literatuur weinig expliciete aandacht besteed wordt aan de rol van contextfactoren tijdens een herindelingsproces of dat deze factoren op eenzelfde manier besproken worden als andere meer specifieke actoren. Vandaar dat ik een model heb ontwikkeld, waarbij contextfactoren gekoppeld worden aan uit te voeren activiteiten in het herindelingsproces. Iedere gemeentelijke herindeling is namelijk context gebonden en er dienen afwegingen gemaakt te worden op basis van lokale en regionale omstandigheden en ontwikkelingen (Rijksoverheid, z.j.c).

Het ontwikkelde CMO-model is gedurende het voortraject in het onderzoek meerdere malen aangepast op basis van de literatuur over herindelingen. In het model zijn uiteindelijk wel bepaalde aannames gemaakt over welke activiteiten tot de context behoren om het verband tussen context en activiteiten aan te geven. Het model is vervolgens leidend geweest gedurende het empirisch onderzoek. De activiteiten uit het model en het mogelijke verband met de contextfactoren zijn de leidraad geweest voor de interviews. Uit het empirisch onderzoek en de analyse blijkt dat de indeling tussen contextfactoren en interventies behulpzaam was bij het scherp krijgen van hoe verschillende typen factoren van invloed zijn op een gemeentelijke herindeling en hoe deze op elkaar inwerken.

Een beperking van het model dat naar voren kwam is dat in het model ook activiteiten (interventies) staan die geen direct verband hebben met een van de contextfactoren, omdat er in de literatuur wordt verondersteld dat deze over het algemeen een belangrijke rol spelen gedurende het proces van herindeling. Daarnaast is het model natuurlijk is een simplificatie van

de werkelijkheid. Met name de invloed van de contextfactoren is in sommige gevallen complexer dan het model aangeeft. Desondanks heeft het gebruik van het model een positieve bijdrage geleverd aan het onderzoek.

6.4.2 Reflectie op methoden

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de aanpak van het onderzoek en worden de beperkingen van het onderzoek beschreven. Dit onderzoek was kwalitatief van aard, in de vorm van casestudy onderzoek. De eerste beperking van het onderzoek is, zoals eerder aangegeven in paragraaf 4.6, het gebrek aan mogelijkheden voor statistische generalisatie. Letterlijke uitkomsten van het onderzoek zijn niet generaliseerbaar, maar het is wel mogelijk geweest om patronen te ontdekken in factoren die zowel op een positieve als negatieve wijze een bijdrage leveren aan gemeentelijke herindeling voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Er is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy van vier cases, dit heeft ertoe geleid dat de cases vergeleken konden worden en er met meer geldigheid en betrouwbaarheid uitspraken gedaan kunnen worden over succes- en faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling.

Een andere beperking van het onderzoek is de interpretatieve subjectiviteit. De resultaten zijn deels gebaseerd op percepties van gemeentesecretarissen, wethouders en griffiers. Er is niet volledig vast te stellen in hoeverre deze resultaten representatief zijn voor een volledig beeld van succes- en faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling, omdat percepties van andere werknemers en inwoners niet zijn meegenomen in het onderzoek (Jeurissen, 2009). Een nadeel van dit onderzoek is dat er gebruik gemaakt is van semi-gestructureerde interviews. Doordat ik tijdens de interviews de mogelijkheid heb gehad om door te vragen komt de herhaalbaarheid van het onderzoek en daarmee de betrouwbaarheid in het geding. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen zijn de methoden van dataverzameling gestandaardiseerd, dit maakte het mogelijk dat antwoorden van respondenten onderling te vergelijken waren of waar mogelijk te vergelijken waren met relevante informatie afkomstig uit de documentenanalyse (Boeije, 2012, p. 145). Andersom zijn de resultaten uit de documentenanalyse vergeleken met resultaten uit de interviews om te toetsen of bepaalde informatie en geplande activiteiten uit de documentenanalyse wel daadwerkelijk tot uitvoer zijn gebracht (Jeurissen, 2009). Daarnaast was er in dit onderzoek sprake van een triangulatie van methoden doordat er gebruik is gemaakt van interviews, documentenanalyse en literatuurstudie.

6.4.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De gemeenten in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria, zoals het herindelingsmotief en het aantal betrokken gemeenten bij de herindeling. Het verdient een aanbeveling om een vergelijkbaar onderzoek te doen bij andere herindeelde gemeenten op basis van andere criteria. Daardoor is het mogelijk om de resultaten te vergelijken en conclusies te trekken over de invloed van deze contextfactoren. De bruikbaarheid van het ontwikkelde CMO model zou dan in zijn geheel kunnen worden getest. Verder verdient het een aanbeveling om eventueel vervolgonderzoek te doen in de vorm van een kwantitatief onderzoek naar succes- en

faalfactoren rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling. De patronen die ontdekt zijn in dit onderzoek zouden bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor het opstellen van een survey. De resultaten uit dit onderzoek kunnen dan getoetst worden bij andere gemeenten die een herindeling hebben doorgemaakt, waardoor het uiteindelijk mogelijk is om resultaten te generaliseren.

In de vorige paragraaf werd beschreven dat interpretatieve subjectiviteit een beperking zou kunnen zijn van het onderzoek, omdat de resultaten deels gebaseerd zijn op basis van de interviews met gemeentesecretarissen, wethouders en griffiers. Vandaar dat een aanbeveling voor eventueel vervolgonderzoek is om ook personen te interviewen op management en operationeel niveau. Ook burgers zouden betrokken kunnen worden bij eventueel vervolgonderzoek. Dit zou de representativiteit van de resultaten kunnen bevorderen. Daarnaast zouden deze personen een afwijkende visie kunnen hebben op factoren die een belangrijke rol hebben gespeeld rondom het proces voorafgaand aan gemeentelijke herindeling.

Figuren- en tabellenlijst

Lijst van figuren

Figuur 2.1:	Wettelijk kader gemeentelijke herindeling (Arhi)	17
Figuur 3.1:	Schematische weergaven van het herindelingsproces	26
Figuur 3.2:	CMO-model Voorbereidingsfase	34
Figuur 3.4:	CMO-model Opstartfase	41
Figuur 6.1:	Model succes- en faalfactoren	95

Lijst van tabellen

Tabel 3.1:	Aantal gemeenten in Nederland	21
Tabel 4.1:	Eerste caseselectie	44
Tabel 4.2:	Tweede caseselectie	45
Tabel 4.3:	Operationalisering centrale begrippen	46
Tabel 4.4:	Operationalisering relevante factoren	47

Begrippen en afkortingen

Begrippen

- **Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het kabinet toetst de gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen op basis van een aantal criteria, die zijn opgesteld in het Beleidskader gemeentelijke herindelingen (Rijksoverheid, z.j.c).

- **Bestuurskracht**

Bestuurskracht kan gedefinieerd worden als de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking kan realiseren (Fraanje, 2007). De mate van bestuurskracht van een gemeente wordt bepaald door de kracht om maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren (Korsten & van Luik, z.j.).

- **(Territoriale) Decentralisatie**

Het overhevelen van rijkstaken en bevoegdheden naar provincies en gemeenten (Derksen & Schaap, 2009, p. 227-228).

- **Fusie**

Een fusie is een formele herstructurering van twee of meerdere sociale groepen naar één nieuwe groep en kan een verandering in identiteit veroorzaken (Van Knippenberg, van Knippenberg, Monden & De Lima, 2002).

- **Gemeentelijke herindeling**

Gemeenten worden samengevoegd tot een grotere gemeente of een kleine gemeente wordt toegevoegd aan een grotere gemeente (Derksen & Schaap, 2010, p. 214).

- **Herindelingsadvies**

Het herindelingsadvies is het vervolg op het herindelingsontwerp. Aan het herindelingsadvies wordt een verslag van het verloop en de resultaten van de officiële inspraakperiode op het herindelingsontwerp toegevoegd (MUG Herindeling, z.j.). Het advies wordt toegezonden naar de betreffende minister over de wijziging van gemeentelijke grenzen (overheid.nl, z.j.).

- **Herindelingsontwerp**

Een herindelingsontwerp is vaak de eerste formele stap in het herindelingsproces, waarin onder andere de motieven voor gemeentelijke herindeling worden beschreven. Het ontwerp volgt een wettelijk traject en wordt nadat raden, bevolking en andere belanghebbende zich hebben uitgesproken als herindelingsadvies naar provincie, minister, eerste en tweede kamer gestuurd (Herindeling Boarnsterhim, 2011).

- **Intergemeentelijke samenwerking**

Samenwerking tussen gemeenten. Redenen voor intergemeentelijke samenwerking zijn het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven en efficiëntie (kostenverlaging). Wanneer gemeenten kiezen voor intergemeentelijke samenwerking willen zij zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de desbetreffende taak (VNG, 2013).

- **Medebewind**

Gemeentelijk medebewind houdt in dat gemeenten beleid uitvoert afkomstig van Rijksoverheid. Het aantal medebewindstaken is de laatste jaren sterk toegenomen (Derksen & Schaap, 2010, p. 13).

- **Potverteren**

Dit houdt in dat gemeenten voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling financieel onverantwoorde kapitaaluitgaven doen (Beerepoot et al., 2009, p. 79). Gemeenten krijgen de drang om extra investeringen te doen en hun geld op te maken, bijvoorbeeld door gebouwen te realiseren of wegen op te knappen (Postma, 2002, p. 159).

- **Principebesluit**

Wanneer het idee voor gemeentelijke herindeling is ontstaan bij de betrokken gemeenten doen zij een verzoek tot herindeling. Dit wordt ook wel het principebesluit genoemd.

- **Wet Arhi**

De opheffing van bestaande gemeenten en invoering van nieuwe gemeenten worden ingesteld door deze wet. De wet beschrijft de procedures die doorlopen dienen te worden (Beerepoot et al., 2009). De gemeenten worden geacht een aantal handelingen te verrichten ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente. Deze opbouwfase loopt vanaf het herindelingsadvies tot aan de herindelingsdatum van de nieuwe gemeente. Gemeenten staan in deze fase op financieel gebied onder toezicht van de provincie (VNG, 2011).

Afkortingen

- **ABR:** Alphen aan den Rijn, Boskoop & Rijnwoude
- **Arhi:** Algemene regels herindeling
- **College van B&W:** College van Burgemeester en Wethouders
- **HKMM:** Helden, Kessel, Maasbree & Meijel
- **HSZ:** Harenkarspel, Schagen & Zijpe
- **Ministerie van BZK:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- **GS:** Gedeputeerde Staten
- **NCOD:** Nederlands Centrum voor Overheidsdiensten
- **PS:** Provinciale Staten
- **VB:** Vereniging voor Bestuurskunde
- **VNG:** Vereniging voor Nederlandse gemeenten
- **VGS:** Vereniging van Gemeentesecretarissen
- **z.j.:** zonder jaartal

Literatuurlijst

Admiraal, R., Bonnema, J. & Dam, P., van. (2012, juli). *Recept voor een succesvolle gemeentelijke herindeling: de juiste mix van hard en zacht*. B&G.

Adviescommissie Krachtig bestuur in Brabant (2013, 14 juni). *Veerkrachtig bestuur in Brabant. Eindrapport Krachtig bestuur in Brabant*. Geraadpleegd op 19 maart 2014. Afkomstig van:
<http://www.bmc.nl/dossiers/samenwerking/mediatheek/rapport-veerkrachtig-bestuur-in-brabant/>

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

Berenschot (2012, december). *Drie transitie, één perspectief*. Utrecht.

Berghuis, J., Herweijer, M. & Pol, W. (1995). *Effecten van herindeling*. Groningen: Kluwer

Blijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Boedeltje, M. (2009) *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit*. Enschede: Ipskamp.

Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.

Brabants Dagblad (2013a, 7 november). *Boxtel wil niets weten van Veghel*. Geraadpleegd op 19 maart 2014. Afkomstig van:
<http://www.bd.nl/regio/regio-oss-en-uden/veghel/boxtel-wil-niets-weten-van-veghel-1.4086111>

Brabants Dagblad (2013b, 28 november). *Fusietraject Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode kan van start, gemeenteraden positief*. Geraadpleegd op 19 maart 2014. Afkomstig van:
<http://www.bd.nl/regio/regio-oss-en-uden/veghel/fusietraject-veghel-schijndel-en-sint-oedenrode-kan-van-start-gemeenteraden-positief-1.4118442>

Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. (zesde druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V..

Donkers, J., Honcoop, P. & Janssen, F. (2011, juli). *Monitor gemeenten 2010: Personeel in perspectief*. Den Haag: Albani.

Eenhoorn, H., Hendriks, J., Schrijen, J., Meijdam, H., Beek, H. te. & Heuvel, J. van den. (2002). *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling, goed geschakeld of verkeerd verbonden*. Den Haag: VNG.

Fraanje, R. (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*. Den Haag.

Gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop & Rijnwoude (2012a, januari). *Bestuursfilosofie*.

Gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop & Rijnwoude (2012b, januari).

Dienstverleningsconcept 'Dichtbij'.

Gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop & Rijnwoude (2012c, 14 maart). *Herindelingsadvies. Eenheid-Verscheidenheid*.

Gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop & Rijnwoude (2012d, juli). *Informatiebeleid 2012-2018*.

Gemeenten Harenkarspel, Schagen & Zijpe (HSZ) (2010, 13 juni). *Herindelingsontwerp*.

Gemeenten Harenkarspel, Schagen & Zijpe (HSZ) (2011, december). *Visie en missiedocument: een dijk van een gemeente, met een zee aan ruimte*.

Gemeenten Harenkarspel, Schagen & Zijpe (HSZ) (2012, januari). *Dienstverleningsconcept: een kwestie van doen*

Gemeenten Helden, Kessel, Maasbree & Meijel (HKMM) (2008a, mei) *Herindelingsadvies*.

Gemeenten Helden, Kessel, Maasbree & Meijel (HKMM) (2008b, maart). *Plan van aanpak*.

Gemeente Langedijk (2010, 27 juli). *Advies herindeling Harenkarspel Schagen en Zijpe*. Langedijk.

Gemeente Peel en Maas (2008a, 16 december). *Dienstverleningsmodel gemeente Peel en Maas*.

Gemeente Peel en Maas (2008b, 31 augustus). *Toekomst in beeld, perspectieven voor Peel en Maas*.

Gemeente Peel en Maas (2010, 31 augustus). *Bestuursmodel gemeente Peel en Maas*.

Gemeente Sint-Oedenrode (2013a, 11 november). *Raadsvoorstel derde fusiepartner*.

Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.sint-oedenrode.nl/actueel/laatste-nieuws-239/item/raadsvoorstel-derde-fusiepartner-29722.html>

Gemeente Sint-Oedenrode (2013b, 30 oktober). *Samenwerking Schijndel – Sint-Oedenrode*. Geraadpleegd op 19 maart 2014. Afkomstig van:

http://www.sint-oedenrode.nl/actueel/laatste-nieuws_239/item/samenwerking-schijndel-sint-oedenrode_29646.html

Herindeling Boarnsterhim (2011, 23 september). *Herindelingsontwerp*. Geraadpleegd op 24 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.herindelingboarnsterhim.nl/item/herindelingsontwerp.html>

Heuvel, J. van den. & Huijben, M. (2003). *Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting*. Openbaar Bestuur, 13(1).

Jeurissen, M. (2009, augustus). *Samen in beweging*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Knippenberg, D. van., Knippenberg, B. van., Monden, L. & De Lima, F. (2002). *Organizational identification after a merger: A social identity perspective*. British Journal of Social Psychology.

Kolk, J. van der. (2011, november). *Samen verder, maar hoe?* Utrecht: Zuidam Uithof.

Korsten, A. & Luik, M. van. (z.j.). *Bestuurskracht van gemeenten. Achtergronden van het begrip bestuurskracht*. Geraadpleegd op 24 maart 2014. Afkomstig van:

http://www.ou.nl/Docs/Opener/Politiek/bestuurskracht/hoofdstuk_2.pdf

Metatopos (2014, 27 maart). *Gemeentelijke en provinciale samenvoegingen, herindelingen en naamswijzigingen*. Geraadpleegd op 15 april 2014. Afkomstig van:

<http://home.kpn.nl/pagklein/gemhis.html#2014n>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Handvatten voor gemeentelijke samenwerking*. Nijmegen: Ravestein en Zwart.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014, maart). *Handboek gemeentelijke herindeling*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Lokale proeftuinen*. Geraadpleegd op 11 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie>

MUG Herindeling (z.j.). *Herindelingsadvies gereed*. Geraadpleegd op 24 maart 2014. Afkomstig van:

http://www.mugherindeling.nl/mug-herindeling/nieuwsberichten_3731/item/herindelingsadvies-gereed_14163.html

NCOD (2006, november). *Succesvol herindelen*. Amersfoort.

NRC (2013a, 14 maart). *Plasterk probeert onrust over herindeling te sussen*. Geraadpleegd op 20 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/14/plasterk-probeert-onrust-bij-gemeenten-over-herindeling-te-sussen/>

NRC (2013b, 21 januari). *Verreweg de meeste fusies mislukken*. Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.nrc.nl/carriere/2013/01/21/verreweg-de-meeste-fusies-mislukken/>

Omroep Brabant (2013, 19 december). *Fusie gemeentes Schijndel, Veghel en Sint-Oedenrode stap dichterbij*. Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/204122402/Fusie+gemeentes+Schijndel,+Veghel+en+Sint+Oedenrode+stap+dichterbij.aspx>

Omroep Brabant (2012, 13 december). *Schijndel en Sint-Oedenrode willen samengaan*. Geraadpleegd op 19 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.omroepbrabant.nl/?news/185312612/Schijndel+en+Sint-Oedenrode+willen+samengaan.aspx>

Opsterlands Belang (2014, 9 februari). *Kleine gemeenten onder vuur bij PvdA en D66*. Geraadpleegd op 4 augustus 2014. Afkomstig van:

<http://www.opsterlandsbelang.nl/kleine-gemeenten-onder-vuur-bij-pvda-en-d66/>

Overheid.nl (z.j.). *Wet algemene regels herindeling*. Geraadpleegd op 24 maart 2014. Afkomstig van:

http://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/geldigheidsdatum_24-03-2014#HoofdstukII_Paragraaf1_Artikel3

Postma E. (2002). *Leren van een gemeentelijke herindeling*. Rotterdam: Millpress.

Provincie Gelderland (z.j.). *Herindeling van gemeenten*. Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.gelderland.nl/4/Home/Over-de-provincie/Gelders-bestuur/Rol-van-de-provincie/Kwaliteit-van-het-openbaar-bestuur/Herindeling-van-gemeenten.html>

Provincie Utrecht (2003, juli). *Naar bestuurskrachtig Heuvelrug. Voorstel van Gedeputeerde Staten.*

Raes, J., van., Vanbeselaere, J. Witte, H., de. & Boen, F. (2009). *Het recept voor een succesvolle fusie.* (Eerste druk). Leuven: Acco.

Rijksoverheid (z.j.a). *Brochure handvatten voor gemeentelijke herindeling.* Geraadpleegd op 13 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/06/30/brochure-handvatten-voor-gemeentelijke-herindeling.html>

Rijksoverheid (z.j.b). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten.* Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijksoverheid (z.j.c). *Gemeentelijke herindeling.* Geraadpleegd op 10 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>

Saleh, F., van Lierop, K., Schiffelers, M. & van der Spek, M. (2006, november). *Afstand en nabijheid.* Universiteit Utrecht.

Siebenga, C. (2009, 20 april). *Gemeentelijke herindelingen en cultuur.* Geraadpleegd op 8 mei 2014. Afkomstig van:

<http://www.buitenhekplus.nl/nieuws/gemeentelijke-herindelingen-en-cultuur>

Straathof, A., (2012). *Cultuurverandering. Een competentie voor Amsterdamse managers en professionals.* Amsterdam: University press.

Swanborn, P. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek.* Amsterdam: Boom.

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

Toonen, T., Dam, M. van., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit.* Assen: van Gorcum.

Twist, M. van., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Steen, M., van der. (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling.* NSOB.

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) & Vereniging voor Bestuurskunde (VB) (2007, mei). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Den Haag.

Verplanke, C. (1988). *Je zult maar klein zijn, impressie van een gemeentelijke herindeling*. Den Haag: NNG.

VNG (2005). *Handleiding gemeentelijke herindeling*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

VNG (2011, januari). *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de wet algemene regels herindeling (Wet arhi)*. Opgeroepen op 16 februari 2014. Afkomstig van:

http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20110610_onderzoek_wet_arhi.pdf

VNG (2013, oktober). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen*. Hasselt: SMG.

VNG (z.j.a). *Fusieproces Peel en Maas*. Geraadpleegd op 2 juli 2014. Afkomstig van:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/bestuur-en-organisatie/herindeling/fusieproces-peel-en-maas.aspx>

VNG (z.j.b). *Herindeling De Friese Meren*. Geraadpleegd op 2 juli 2014. Afkomstig van:

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/bestuur-en-organisatie/herindeling/herindeling-de-friese-meren.aspx>

VNG (z.j.c). *Onderzoek met ervaringen van overheden met de Wet Arhi*. Geraadpleegd op 17 maart 2014. Afkomstig van:

<https://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/publicaties/onderzoek-met-ervaringen-van-overheden-met-de-wet-arhi>

VNG (z.j.c). *Wet Arhi*. Geraadpleegd op 18 maart 2014. Afkomstig van:

<http://www.vngnet.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/wet-arhi>

Bijlagen

Bijlage A: Lijst met geselecteerde documenten

Gemeente	Document
Alphen aan den Rijn	Herindelingsadvies
Alphen aan den Rijn	Besturingsfilosofie
Alphen aan den Rijn	Dienstverleningsconcept
Alphen aan den Rijn	Memorie van Toelichting
Alphen aan den Rijn	Informatiebeleidsplan
Peel en Maas	Herindelingsadvies
Peel en Maas	Besturingsfilosofie
Peel en Maas	Dienstverleningsmodel
Peel en Maas	Besturingsmodel en organisatie inrichting
Peel en Maas	Plan van aanpak
Peel en Maas	Perspectievennota 'Toekomst in Beeld'
Schagen	Herindelingsadvies
Schagen	Visie en missie
Schagen	Besturingsfilosofie
Schagen	Dienstverleningsconcept
De Friese Meren	Herindelingsadvies
De Friese Meren	Visie
De Friese Meren	Dienstverleningsconcept
De Friese Meren	Deelnotitie Kaderstelling Griffie

Bijlage B: Voorbereiding interview

<i>Datum:</i>	
<i>Gemeente:</i>	
<i>Naam:</i>	
<i>Functie:</i>	

Introductie

Mijn naam is Rob van der Wijst en studeer momenteel Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Op dit moment ben ik in het kader van mijn masterscriptie bezig met een onderzoek naar het proces van gemeentelijke herindeling. In mijn onderzoek wil ik de succes- en faalfactoren van het proces leidend tot de gemeentelijke herindeling in kaart brengen, om daarna lessen te kunnen trekken voor de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Gemeenten blijken immers weinig naar elkaar te kijken en vaak het wiel zelf opnieuw uit te vinden.

Ik heb op basis van een aantal criteria gemeenten geselecteerd die interessant zijn voor dit onderzoek. Hier is uw gemeente er één van. Vandaar dat ik u heb benaderd voor een interview. Naast uw gemeente zijn er nog drie andere gemeenten geselecteerd.

Het interview wordt, mocht u hier geen bezwaar tegen hebben, via mijn mobiele telefoon opgenomen, zodat ik het interview kan terugluisteren. De informatie die u geeft zal volstrekt vertrouwelijk worden behandeld. De informatie die ik uit dit gesprek haal zal in mijn scriptie verwerkt worden en zal niet openbaar gemaakt worden. De scriptie wordt enkel uitgereikt en gepresenteerd aan de gemeentesecretaris van de gemeente Veghel (Marijke Wilms). Mocht u daar behoefte aan hebben, stuur ik de uitwerking van het interview eerst naar u toe, alvorens ik het gebruik voor mijn scriptie. Daarnaast wil ik u, mocht u het interessant vinden, na afloop van het onderzoek informeren over de resultaten uit het onderzoek.

Ik zal eerst wat algemene vragen stellen over uw functie en uw ervaring met de herindeling. Daarna zal ik vragen stellen over uw succes- en faalfactoren van de gemeentelijke herindeling. Ook ga ik in op de Arhi-procedure en de heersende omstandigheden tijdens het herindelingsproces. Daarna zal ik wat vragen stellen over de uitvoering van een aantal activiteiten, om daarna het interview met een aantal concluderende vragen te eindigen.

Vooraf opgestelde vragen

Achtergrond

- Kunt u kort iets over uzelf vertellen? Wat is uw functie en precieze betrokkenheid geweest bij de herindeling?

Ervaring

- Hoe heeft u de herindeling ervaren?
- Wat is u het meest bijgebleven van het herindelingsproces?

Succes- en faalfactoren

- Wat waren volgens u succesfactoren van de gemeentelijke herindeling?
- Wat waren volgens u faalfactoren van de gemeentelijke herindeling?

Aanleiding

- Wat was de noodzaak of aanleiding voor gemeentelijke herindeling?
- Wie heeft de noodzaak/aanleiding als eerst ten sprake gebracht?
- Wat waren belangrijke momenten in het proces om tot deze gemeentelijke herindeling te komen?
- Welke actoren zijn, naast de gemeenten zelf, belangrijk geweest in het besluitvormingsproces?

Arhi-procedure

- Wat waren de grootste knelpunten bij de toepassing van de wet Arhi?
- Wat vond u van het financiële toezicht van de provincie? In hoeverre is dit een belemmering geweest voor de gemeente(n)?
- In hoeverre was er volgens u sprake van draagvlak binnen en rondom de gemeenten? Was er veel weerstand? Is er wat met deze weerstand gedaan?
- In hoeverre was er volgens u sprake van interne samenhang tussen de gemeenten?

Context

- In hoeverre was er binnen de betrokken gemeenten ervaring op het gebied van gemeentelijke herindeling? In hoeverre heeft dit invloed gehad op het herindelingsproces?
- In hoeverre was er sprake van (on)gelijkwaardige gemeenten? Leg uit. In hoeverre zijn de verhoudingen tijdens het proces veranderd? Wat had dit voor gevolgen voor de gemeentelijke herindeling?
- In hoeverre was er sprake van een gedeelde cultuur tussen de betrokken gemeenten? In hoeverre heeft u cultuurproblemen geconstateerd?
- In hoeverre was er sprake van onzekerheid bij werknemers? Op welke manier was dit merkbaar?

Voorbereidende activiteiten

Strategische visie en doelstellingen

- Welke kernactiviteiten worden er genoemd in de strategische visie?
- Wat zijn de speerpunten in de strategische visie?
- Is er een extern adviseur ingehuurd? Zo ja, met welke reden?

- Zijn de respondenten van mening dat de herindeling waaraan zij hebben deelgenomen de problemen zal oplossen die de aanleiding voor de herindeling hebben gevormd: respectievelijk zijn de betrokkenen van mening dat de herindeling ertoe zal leiden dat de met de herindeling gestelde doelen zullen worden bereikt?
- In hoeverre heeft de strategische visie ertoe geleid dat de gemeenten op één lijn kwamen te liggen?

Inrichting van de ambtelijke organisatie

- Op welke wijze is de nieuwe organisatiestructuur ontwikkeld?
- Is er bij de inrichting van de ambtelijke organisatie een beroep gedaan op werknemers binnen de organisatie, zoals Personeel & Organisatie?
- Zijn er functieboeken opgesteld? In hoeverre hebben werknemers hun voorkeur kunnen geven voor beschikbare functies in de nieuwe gemeente?
- Is er gebruik gemaakt van een vervroegde uitredingsmogelijkheid (pré-vut regeling) voor oudere werknemers?
- Wat is er gebeurd om de verschillende culturen op één lijn te krijgen om zodoende een nieuwe cultuur vorm te geven?
- Zijn er ook werknemers, voornamelijk managers, van buitenaf aangetrokken?
- Iedere gemeente heeft te kampen met werknemers die positief zijn over de herindeling en die zich actief opstellen om hieraan mee te werken en werknemers die negatief zijn over het proces en dat ook uitdragen. Hoe is er rekening gehouden met deze zogenaamde 'trekkers en remmers'?

Harmonisatie

- Op welke wijze zijn beleid en regelgeving geharmoniseerd?
- In hoeverre heeft de harmonisatie problemen opgeleverd?
- Is er sprake geweest van beleidsachterstand? Wat was hier de reden van? Hoe is dit opgelost?

Financiële integratie

- Wat is er gebeurd om de gemeenten op financieel gebied te integreren?
- Volgens verschillende onderzoeken zijn de uitgaven na gemeentelijke herindeling hoger dan normaal, terwijl een herindeling eigenlijk geld op moet leveren. Hoe zijn jullie hier mee omgegaan?
- Is er gebruik gemaakt van een vacaturestop?
- Hoe is de hoogte van het herindelingsbudget ervaren?

Communicatie

- In hoeverre vindt u de communicatie van belang tijdens het proces van gemeentelijke herindeling?

- Volgens verschillende onderzoeken heeft een gemeentelijke herindeling een negatieve invloed op de relatie tussen gemeenten en burgers. In hoeverre is dit het geval geweest in uw gemeente? Hoe zijn jullie hier mee omgegaan?
- Op welke wijze heeft u burgers geïnformeerd en betrokken tijdens het proces?
- Wordt er gebruik gemaakt van wijks- en dorpsraden in de nieuwe gemeente? Hoe wordt hierop gereageerd?
- Op welke wijze heeft u werknemers geïnformeerd en betrokken tijdens het proces?

Politieke integratie

- Hoe verliep de samenwerking tussen de gemeenteraden?
- Hoe zijn de politieke partijen met elkaar geïntegreerd? Heeft dit problemen opgeleverd?
- Hoe ziet de samenstelling van de nieuwe gemeenteraad eruit?
- In hoeverre is er volgens u sprake geweest van dorpisme? Welke redenen heeft dit gehad?

Huisvesting

- Welke keuzes zijn er gemaakt op het gebied van huisvesting? Waarom zijn deze keuzes gemaakt?
- In hoeverre bent u achteraf tevreden over deze keuzes?

Concluderend

- Hoe beoordeel je achteraf gezien het verloop van het herindelingsproces? Wat zou u de volgende keer anders doen?
- Is het mogelijk om negatief gewaardeerde beoordelingen (over de uitkomst, de procedure, of het handelen van het provinciebestuur) te verbinden aan kenmerken van de door de gemeenten gevolgde strategie? En is het mogelijk om positief gewaardeerde beoordeling te koppelen aan bepaalde kenmerken van de procedure of de context van de herindeling?
- Wat zou u verder aanbevelen aan de gemeente Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode?

Afronding

Vanuit mijn kant ben ik door mijn vragen heen. Heeft u nog vragen of opmerkingen?

Ik wil u nogmaals benadrukken dat dit interview volstrekt vertrouwelijk wordt behandeld. De informatie die ik uit dit gesprek haal zal in mijn scriptie verwerkt worden. Heeft u er behoefte aan de uitwerking van het interview te ontvangen, alvorens ik het gebruik voor mijn scriptie?

Vindt u het daarnaast interessant om na afloop van het onderzoek te resultaten te ontvangen? Ik wil u graag hartelijk bedanken voor uw medewerking aan het onderzoek.

Bijlage C: Lijst met geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie	Gemeente
19-06-2014	Mevrouw Timmerman	Directieadviseur	Alphen aan den Rijn
19-06-2014	Paul van Ruijtenbeek	Griffier	Alphen aan den Rijn
25-06-2014	Henk Mensink	Gemeentesecretaris	Peel en Maas
26-06-2014	Michel Du Chatinier	Wethouder	Alphen aan den Rijn
02-07-2014	Jan Bouwes	Wethouder	Schagen
02-07-2014	Els Zwagerman	Griffier	Schagen
16-07-2014	Nico Swellengrebel	Gemeentesecretaris	Schagen
17-07-2014	Frans Veltman	Wethouder	De Friese Meren
17-07-2014	Leendert Maarleveld	Gemeentesecretaris	De Friese Meren
17-07-2014	Heleen van Dijk	Griffier	De Friese Meren
22-07-2014	Ita Joosten	Griffier	Peel en Maas
22-07-2014	Raf Janssen	Wethouder	Peel en Maas