

In partnerschap werken aan bestuurskrachtversterking

Onderzoek naar de provinciale nazorg bij gemeentelijke
herindelingen

Auteur:	Willem Klein Kranenberg
Studentnummer:	4324129
Docent:	Dr. M.L. van Genugten
Universiteit:	Radboud Universiteit Nijmegen
Opleiding:	MA Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen
Opdrachtgever:	Provincie Gelderland
Datum:	November 2018



Managementsamenvatting

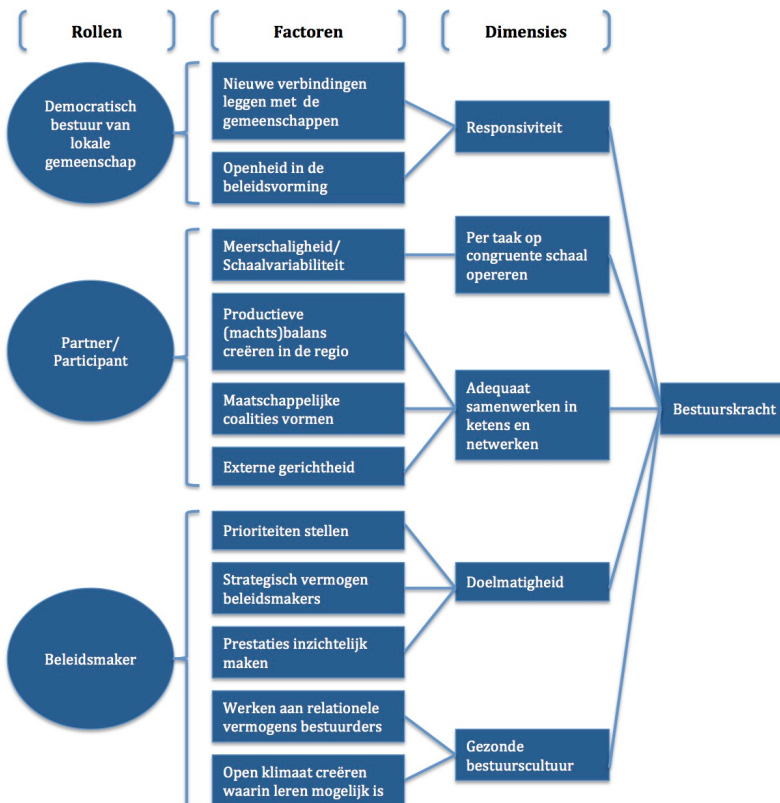
Provincies hebben een overkoepelend verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur op lokaal niveau en werken vanuit die verantwoordelijkheid aan de bestuurskracht van gemeenten. De meest verstrekkende wijze om bestuurskrachtversterking te bewerkstelligen is door middel van een gemeentelijke herindeling. Provincies hebben wettelijk steeds meer mogelijkheden gekregen om een sturende rol te spelen in het proces in aanloop naar gemeentelijke herindelingen. Het succes van herindelingen wordt daarentegen niet alleen bepaald in de aanloopfase en de provincies zouden ook na inwerkingtreding van de herindeling een bijdrage willen leveren aan de bestuurskrachtversterking die ermee wordt beoogd.

Hoofdvraag: *Hoe zouden provincies heringedeelde gemeenten in de post-fusie fase kunnen ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking?*

Deze vraag is beantwoord aan de hand van een zestal casestudy's, waarbij per casus interviews met de toenmalige burgemeester, gemeentesecretaris en griffier zijn afgenomen. De uitkomsten van de interviews zijn vervolgens voorgelegd aan een expertgroep bestaande uit herindelingsexperts van verschillende provincies.

Onderzochte cases:

- Meierijstad
- Molenwaard
- Súdwest-Fryslân
- Berg en Dal
- Schagen
- Alphen aan den Rijn



Uit de literatuur over herindelingen en bestuurskracht is een theoretisch model afgeleid. In dit model zijn een elftal factoren gedefinieerd die zouden moeten bepalen of heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken. Het onderzoek toont aan dat heringedeelde gemeenten aan een aantal van deze factoren zelf kunnen voldoen, maar dat er op andere factoren wel behoefte is aan ondersteuning vanuit de provincie en deze zullen hieronder kort aan bod komen.

- A. *Meerschalligheid/schaalvariabiliteit* houdt in dat de nieuwe gemeente in staat moet zijn om effectief te schakelen tussen schalen. Het opstellen van een (strategische) gebiedsagenda blijkt een succesvolle manier te zijn om deze meerschalligheid te realiseren. De provincie kan heringedeelde gemeenten stimuleren om een dergelijke

gebiedsagenda op te stellen, de totstandkoming hiervan vervolgens waar nodig financieel, in personeel of op een andere wijze faciliteren en daarbij eventueel als een sparringpartner fungeren. Vervolgens kan de provincie de realisatie van bepaalde structuurversterkende projecten die hieruit voortkomen ondersteunen, onder andere in de vorm van geld of commitment aan projecten. Bij commitment aan projecten kan gedacht worden aan het afsluiten van convenanten of het opstellen van een samenwerkingsagenda.

- B. *Productieve (machts)balans creëren in de regio*: De nieuwe gemeente weegt opnieuw af welke taken zij zelf kan en op welke gebieden zij moet samenwerken. Voor de bestuurders die komen uit de context van de kleinere oude gemeenten blijkt het echter lastig om vanuit het lokale belang de meerwaarde van regionale samenwerking in te zien. De provincie zou het belang van regionale samenwerking daarom nog meer over het voetlicht kunnen brengen. Ook worstelen de heringedeelde gemeenten met de vraag hoe ze hun nieuwe rol moeten pakken, omdat het enerzijds vaak nog dezelfde bestuurders zijn als van de oude gemeenten, terwijl er anderzijds inhoudelijk wel meer van hen verwacht wordt. De provincie kan met betrekking tot dit soort vraagstukken als sparringpartner fungeren voor de nieuwe gemeente en zou de gemeenten in de regio kunnen stimuleren om een visie te ontwikkelen op hoe zij na de herindeling met de nieuwe machtsverhoudingen aan de gang gaan. Ook dient de provincie een vinger aan de pols houden door eens in de regio te informeren hoe het gaat binnen de nieuwe constellatie en te vragen wat men voor de samenwerking kan betekenen.
- C. *Prioriteiten stellen*: Het is voor heringedeelde gemeenten een uitdaging om in kwantitatief en kwalitatief opzicht een balans te vinden tussen de ambtelijke capaciteit en de bestuurlijke ambities. Na een herindeling stijgen namelijk de ambities, terwijl tegelijkertijd de ambtelijke organisatie in een dip komt en het harmonisatietraject veel capaciteit vergt. Er is behoefte aan extra handen en aan iemand van buiten die een frisse en objectieve blik op de plannen werpt en spiegelt wat de praktische implicaties van de nieuwe ambities zijn, aangezien de organisatorische en procesmatige kant vaak onderschat worden. De provincie zou daarom wat denk- en mankracht ter beschikking kunnen stellen waar heringedeelde gemeenten op afroep kort gebruik van kunnen maken. De relatie tussen de provincie en gemeenten vormt hierin echter een belemmering. Wil de provincie heringedeelde gemeenten van dienst kunnen zijn, zal zij eerst moeten bewerkstelligen dat gemeenten de provincie niet alleen als toezichhouder maar tevens als partner zien, waardoor hun ondersteuningsvraag ook bij de provincie terechtkomt. Daarvoor moet er na de herindeling een overlegstructuur worden neergezet, waardoor er structurele contacten ontstaan.
- D. *Strategisch vermogen*: Vooral raadsleden zijn na een herindeling op zoek naar rolbevestiging en de grootste uitdaging met betrekking tot deze factor ligt dan ook bij de gemeenteraad. De raadsleden zijn voor een groot deel afkomstig uit de oude gemeenteraden en men wil en/of kan nog niet altijd vanuit de nieuwe gemeente als

geheel denken. De provincie kan hierop inspelen door aandacht te besteden aan het thema integriteit, waardoor een basisstructuur ontstaat om de discussie aan te zwengelen indien dat nodig mocht zijn. Daarnaast is de provincie wellicht meer gewend om op strategisch niveau te denken en kan het derhalve vruchtbaar zijn om raadsleden in contact te brengen met statenleden, bijvoorbeeld in een programma met intervisie. Dit kan ook door de bestuurders, politici en ambtenaren van een heringedeelde gemeente in contact te brengen met collega's die werken voor een gemeenten van gelijke schaal en omvang.

- E. *Werken aan relationele vermogens:* Na een herindeling ligt de focus soms te veel op het werk en te weinig op de informele kant. Niet alleen de onderlinge relaties binnen de raad, het college en het ambtelijk apparaat, maar ook de relaties tussen de drie geledingen zijn van belang voor het vergroten van de bestuurskracht. De nieuwe gemeente moet daarom op zoek naar een eigen, verbindende identiteit om een gedeeld handelingsperspectief te creëren. Desondanks veranderen de relaties en verhoudingen en moeten alle rollen geherdefinieerd worden. Hierbij zoekt iedereen de grenzen op en dat maakt de rol van de waarnemend en kroonbenoemde burgemeester zeer relevant. Het helpt als een burgemeester al ervaring met herindelingen heeft of in ieder geval weet wat het is om een gemeente van dergelijke schaal te besturen. Daarnaast heeft een burgemeester van buiten meer gezag en kans om de cultuur mee te vormen. De commissaris van de Koning kan hier (met name bij het aanstellen van een waarnemer) op sturen. Voor de uiteindelijke burgemeesters is het zoeken naar wat er van hen gevraagd wordt. Zij stellen daarom voor dat de provincie een intervisiegroep start voor burgemeesters die met een heringedeelde gemeente te maken hebben.

Uit de ondersteuningsbehoeften zijn vervolgens een zestal ondersteuningsrollen afgeleid die de provincie in de post-fusie fase zou kunnen vervullen om heringedeelde gemeenten te ondersteunen bij het versterken van hun bestuurskracht. Het verlenen van nazorg blijft echter een kwestie van maatwerk en vraaggericht opereren en de provincie dient per geval dus af te wegen welke ondersteuningsrol zij zou kunnen vervullen/aanbieden en is daarbij afhankelijk van de rol die ze van heringedeelde gemeenten krijgt toebedeeld. Het is bijvoorbeeld eenvoudiger om de rollen facilitator en kennisdistributeur te pakken dan de rol van sparringpartner, aangezien de provincie de eerste twee makkelijker op een subtiele manier kan invullen, waardoor gemeenten het minder als een bedreiging zullen ervaren, terwijl de rol van sparringpartner al snel als provinciale bemoeienis wordt gezien. Er moet daarnaast goed worden nagedacht over het moment waarop de provincie een bepaalde rol pakt. Zo treden provincies met betrekking tot het uittreden van gemeenschappelijke regelingen liever niet op als scheidsrechter, maar bij voorkeur in een eerder stadium als bemiddelaar en in dat opzicht prefereren zij de rol van mediator dus boven die van bevoegd gezag.

Ondersteuningsrollen provincie:

- Stimulator
- Kennisdistributeur
- Sparringpartner
- Facilitator
- Mediator
- Bevoegd gezag

Voorwoord

Voor u ligt het sluitstuk van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In deze masterscriptie ‘In partnerschap werken aan bestuurskrachtversterking’ neem ik u mee in het proces dat zich binnen een gemeente afspeelt nadat er een herindeling heeft plaatsgevonden en verken ik of en hoe de provincie dit proces vraaggericht zou kunnen ondersteunen ten einde de bestuurskracht van de gemeenten te versterken. Als u deze scriptie gelezen heeft, hoop ik dat u een goed beeld heeft gekregen van dat proces en van de ondersteuning die provincies op aanvraag aan heringedeelde gemeenten kan verlenen.

Allereerst moet ik bekennen dat mijn beeld van de provincie op voorhand niet erg positief was. De stereotype beelden die de gemiddelde Nederlander van de provincie heeft, zoals dat de provincie vooral over wegen gaat, domineerden ook mijn indruk. Toch kon ik het niet laten om na stages bij een gemeente en een ministerie de enige overgebleven bestuurslaag die we grondwettelijk in Nederland kennen ook te ontdekken en zo het trio te completeren. Ik ben er met een open blik ingestapt en een half jaar later is mijn indruk van de provincie 180 graden gedraaid. Inmiddels weet ik dat de provincie over veel meer onderwerpen gaat dan ik me had kunnen voorstellen en dat zij zich niet alleen met technische aangelegenheden bezighoudt, maar dat zij zich bovenal op strategisch niveau over vraagstukken buigt.

Dat gezegd hebbende zal het u niet verbazen dat mijn streven was om een scriptieonderwerp te vinden dat aansloot bij mijn interesses, zodat ik daar in ieder geval voldoening uit zou halen, mocht de provincie als bestuurslaag tegenvallen. Al snel werd dit onderwerp mij op een presenteerblad aangeboden door mevrouw Van Genugten en de provincie Gelderland, namelijk gemeentelijke herindelingen, oftewel het ‘H-woord’. “Het is echt vloeken in de kerk”, zei een van de respondenten over het noemen van het woord ‘herindeling’ bij een gemeente. Gelukkig hoefde ik me niet te storten op de emotionele fase in aanloop naar een herindeling of op de gevoelige vraag of de herindeling achteraf gezien een goed idee was, maar kon ik de herindeling als een gegeven nemen en vanuit dat vertrekpunt onderzoeken hoe (met het oog op bestuurskracht) het beste resultaat bereikt kan worden.

Voordat ik het veld in mocht, moest echter eerst de hobbel van het theoretisch kader genomen worden. Al snel bleek er weinig literatuur beschikbaar te zijn over het proces na aanvang van een herindeling en de rol van de provincie hierbij was al helemaal onontgonnen terrein. Ik dacht dit probleem in eerste instantie op te lossen door gebruik te maken van algemene fusieliteratuur, maar deze literatuur bleek geen recht te doen aan de specifieke maatschappelijk, bestuurlijke en politieke context van gemeenten. Uiteindelijk bood het combineren van de beperkte literatuur die er wel was met literatuur over bestuurskracht uitkomst.

Toen het theoretisch kader stond, kon ik op pad en dat kan in dit geval letterlijk worden genomen, want ik heb in die maanden veel van Nederland gezien. Ik ben in uithoeken als Franeker en Schagen geweest, maar de interessante en leerzame gesprekken waren de vele kilometers in de auto, in de trein, maar ook op de fiets (Groesbeek) waard. Voor de tijd die alle respondenten namen voor de gesprekken en voor hun openheid in het beantwoorden van de vragen heb ik veel waardering en ik wil alle burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers daarom nogmaals bedanken voor hun onvoorwaardelijke medewerking. Zonder hun medewerking was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Daarnaast wil ik nog een aantal andere mensen bedanken die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Allereerst mijn scriptiebegeleider mevrouw Van Genugten voor haar heldere en bruikbare feedback, waarmee ze me steeds de goede richting in heeft gestuurd bij het vormgeven van mijn scriptie. Ook wil ik Joris Bierman bedanken voor zijn begeleiding namens de provincie. Zijn hulp bij de praktische zaken en zijn inhoudelijke feedback waren van grote waarde. Verder een speciaal woord van dank aan Robin Straalman van het secretariaat die alle interviews voor me heeft ingepland. Tot slot wil ik Jeroen, Oldrik, Karlijn, Meisje, Rob, Daan, Pieter en Cynthia van het programma Sterk Bestuur bedanken voor de leuke tijd die ze mij hebben bezorgd. De waarde van een prettige werkomgeving is niet te onderschatten.

Dan rest mij nog u veel plezier te wensen bij het lezen van mijn scriptie. Ik hoop dat het plezier, het enthousiasme en de inzet waarmee ik eraan gewerkt heb, ook op u overkomt.

Willem Klein Kranenberg

Arnhem, november 2018

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Voorwoord	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	12
1.4 Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	15
2.1 Herindelingen en het proces	15
2.2 Bestuurskracht	17
2.3 De gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap: Responsiviteit	20
2.4 De gemeente als participant/partner	24
2.4.1 <i>Per taak op congruente schaal opereren</i>	24
2.4.2 <i>Adequaat samenwerken in ketens en netwerken</i>	25
2.5 De gemeente als beleidsmaker	28
2.5.1 <i>Doelmatigheid</i>	28
2.5.2 <i>Gezonde bestuurscultuur</i>	34
2.6 Slotbeschouwing en conceptueel kader	37
3. Methodologisch kader	39
3.1 Operationalisatie	39
3.2 Onderzoeksstrategie en -methode	43
3.3 Casusselectie	44
3.4 Methode van dataverzameling	46
3.5 Data-analyse	48
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	48
4. Bestuurskrachtversterking na een herindeling	50
4.1 Responsiviteit	50
4.1.1 <i>Nieuwe verbindingen leggen met de gemeenschappen</i>	50
4.1.2 <i>Openheid in de beleidsvorming</i>	52
4.1.3 <i>Tussenconclusie 'Responsiviteit'</i>	54
4.2 Per taak op congruente schaal opereren	55
4.2.1 <i>Meerschalligheid/schaalvariabiliteit</i>	55
4.2.2 <i>Tussenconclusie 'Per taak op congruente schaal opereren'</i>	58
4.3 Adequaat samenwerken in ketens en netwerken	58
4.3.1 <i>Productieve machtsbalans creëren in de regio</i>	58
4.3.2 <i>Maatschappelijke coalities vormen</i>	61
4.3.3 <i>Externe gerichtheid</i>	63
4.3.4 <i>Tussenconclusie 'Adequaat samenwerken in ketens en netwerken'</i>	64
4.4 Doelmatigheid	65
4.4.1 <i>Prioriteiten stellen</i>	65
4.4.2 <i>Strategisch vermogen beleidsmakers</i>	68
4.4.3 <i>Prestaties inzichtelijk maken</i>	77
4.4.4 <i>Tussenconclusie 'Doelmatigheid'</i>	79
4.5 Gezonde bestuurscultuur	80
4.5.1 <i>Werken aan relationele vermogens bestuurders</i>	81
4.5.2 <i>Open klimaat creëren waarin leren mogelijk is</i>	85
4.5.3 <i>Tussenconclusie 'Gezonde bestuurscultuur'</i>	86
4.6 Schematisch overzicht	87

5. Provinciale nazorg	89
5.1 Responsiviteit	89
5.2 Per taak op congruente schaal opereren	90
5.3 Adequaat samenwerken in ketens en netwerken	91
5.3.1 <i>Productieve (machts)balans creëren in de regio</i>	92
5.3.2 <i>Maatschappelijke coalities vormen en externe gerichtheid</i>	95
5.4 Doelmatigheid	96
5.4.1 <i>Prioriteiten stellen</i>	96
5.4.2 <i>Strategisch vermogen</i>	101
5.4.3 <i>Prestaties inzichtelijk maken</i>	103
5.5 Gezonde bestuurscultuur	107
5.6 Provinciale ondersteuningsrollen	109
6. Slot	113
6.1 Conclusie	113
6.2 Discussie	120
6.2.1 <i>Reflectie op het onderzoek</i>	120
6.2.2 <i>Reflectie op de literatuur</i>	122
Literatuurlijst	126
Bijlage 1: Interviewhandeling burgemeester	131
Bijlage 2: Interviewhandeling gemeentesecretaris	135
Bijlage 3: Interviewhandeling griffier	139
Bijlage 4: Respondenten	142
Bijlage 5: Aangepaste model	145

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Provincies hebben een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur op lokaal niveau en werken vanuit die verantwoordelijkheid aan de bestuurskracht van gemeenten (IPO, z.j.). De meest verstrekkende wijze om bestuurskrachtversterking te bewerkstelligen is door middel van een gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling betekent een verandering van de gemeentelijke grenzen. Vaak betreft het gemeentelijke fusies, wat inhoudt dat een aantal gemeenten besluiten of gedwongen worden om samen één gemeente te vormen. In Nederland komen herindelingen in principe bottom-up en op een incrementele wijze tot stand, omdat consensus een belangrijke rol speelt in het Nederlandse politieke systeem (Broekema, Steen, & Wayenberg, 2016; Steiner, Kaiser, & Eythórsson, 2016). Grootschalige, landsbrede herindelingsoperaties, zoals bijvoorbeeld in België is gebeurd, hebben hier niet plaatsgevonden (Boogers & Schaap, 2007). Wel zijn er in de loop der tijd periodes geweest waarin er, afhankelijk van het zittende kabinet, meer of minder druk van bovenaf werd opgelegd.

Als gevolg van herindelingen is het aantal gemeenten in Nederland sterk gedaald. In 2013 kende Nederland 408 gemeenten (Meijer, 2013). Dit is een schamel aantal vergeleken met de 1.200 gemeenten waaruit Nederland in 1851 bestond. Destijds, in de tijd van Thorbecke, had een gemeente gemiddeld slechts 2.000 inwoners, terwijl een gemiddelde gemeente in 2013 uit 40.000 inwoners bestond (Bekkers & De Koster, 2013). Als de vergelijking tussen beide jaren wordt doorgetrokken kan gesteld worden dat Nederland in 2013 vier keer zoveel inwoners, maar vijf keer zo weinig gemeenten telt. Gemiddeld nam het aantal gemeenten met tien per jaar af. Ook de afgelopen jaren is het aantal gemeenten door herindelingen verder gedaald tot 380 (CBS, z.j.).

De vijf belangrijkste motieven om over te gaan op herindelingen zijn het vergroten van bestuurskracht, het professionaliseren van de ambtelijke organisatie, het verbeteren van dienstverlening, het reduceren van het aantal gemeentelijke samenwerkingsvormen en het behalen van efficiëntievoordelen (Ferket, Schulz, Van Twist, & Van Der Steen, 2014). Met name het vergroten van de bestuurskracht wordt vaak aangehaald, omdat herindelingen een geschikt middel kunnen zijn om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten (Van Twist, Schulz, Van Der Steen, Ferket, & Scherpenisse, 2014). De door de provincie uitgevoerde bestuurskrachtmetingen vormen in veel gevallen dan ook de aanleiding voor een discussie over eventuele herindelingen (Van Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse, & Van Der Steen, 2013). Door schaalvergroting zouden gemeenten de uitdagingen van de toekomst namelijk beter aankunnen.

Dit argument werd in het regeerakkoord van 2012 gebruikt om het thema gemeentelijke herindelingen weer hoog op de landelijke politieke agenda te zetten. In het akkoord viel te lezen dat de decentralisaties in het sociaal domein “in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten” (VVD & PvdA, 2012, p. 40). Een opvallende zin

als men bedenkt dat van alle Europese landen op dat moment alleen Denemarken gemiddeld meer inwoners per gemeente had (Steiner et al., 2016, p. 29). Ondanks dat het getal al snel van tafel ging, sprak minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) toch de ambitie uit om het tempo van herindelingen te verdubbelen van tien naar gemiddeld twintig per jaar (Bekkers & De Koster, 2013). Volgens de minister zouden gemeenten door schaalvergroting over het algemeen beter in staat moeten zijn om de nieuwe taken die gepaard gaan met de, op dat moment naderende, decentralisaties goed uit te voeren. Gemeenten van een dergelijke schaal zouden over voldoende uitvoeringskracht (onderdeel van bestuurskracht) moeten beschikken om de financiële risico's te kunnen dragen en een goede partner te zijn voor de verschillende organisaties in het sociaal domein (Boogers, Schaap, Van Den Munckhof, & Karsten, 2008; Van Kan, Van Genugten, Lunsing, & Herweijer, 2014). Plasterk ontwikkelde in 2013 vervolgens een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindelingen, waarin de provincie meer bestuurlijke ruimte kreeg om herindelingen te starten (Plasterk, 2013).

Het beleidskader stelt dat gemeenten als eerste aan zet zijn om ervoor te zorgen dat hun bestuurskracht op orde is (Plasterk, 2013). In de praktijk trekken gemeenten en de provincie hierin op als partners, aangezien de provincie overkoepelend verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en voor de gezonde opbouw van de provincie op langere termijn (Plasterk, 2013; Van Twist et al., 2014). Indien nodig dient de provincie sturing te geven aan de herindelingsdiscussie, met eventueel een herindelingsvoorstel als resultaat (Plasterk, 2013). De voorkeur van het kabinet gaat uit naar herindelingsvoorstellen van onderop waar alle betrokken gemeenten achterstaan. Als gemeenten zelf tot een herindelingsadvies komen, dan stuurt de provincie dit advies met daaraan toegevoegd een provinciale zienswijze door naar het kabinet.

Provincies kunnen vanuit hun bovenlokale verantwoordelijkheid echter ook zelf het gesprek aangaan indien een herindeling de enige oplossing is voor dringende problemen of het initiatief van gemeenten overnemen als deze niet binnen afzienbare tijd tot een herindelingsvoorstel weten te komen, terwijl dit met het oog op de bestuurskracht wel gevraagd wordt (Plasterk, 2013). Wanneer het nodig geacht wordt, kunnen provincies zelfs op eigen initiatief een Arhi-procedure starten. Arhi staat voor de Wet algemene regels herindeling en deze wet geeft provincies de mogelijkheid om ook zonder goedkeuring van de betreffende gemeenten een herindelingsproces te starten. Deze geboden bestuurlijke ruimte, waarbij het initiatief bij de provincie ligt, was de belangrijkste uitbreiding van het beleidskader met betrekking tot de rol van de provincie.

Het huidige kabinet schrijft een nog grotere rol aan de provincies toe. In het regeerakkoord staat dat blauwdrukken van bovenaf niet werken, maar dat de herindelingen van onderop ook te weinig resultaat opleveren. Bij gemeenten die “langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor

essentiële taken”, is het aan de provincie om met een herindelingsprocedure op basis van de wet Arhi te starten (VVD, CDA, D66, & CU, 2017, p. 7). Hiermee lijkt de regering een governmentbenadering van bestuurskracht aan te hangen. De governmentbenadering stelt dat gemeenten taken in zo groot mogelijke zelfstandigheid moeten kunnen uitvoeren (Boogers & Schaap, 2007). Kunnen zij dat niet, dan beschikken ze over onvoldoende bestuurskracht. De omvang van de gemeente zou dan ook moeten overeenkomen met het schaalniveau waarop de taken van de gemeente liggen. Dit is opmerkelijk, omdat er juist steeds meer een governanceperspectief op bestuurskracht wordt gehanteerd. Hierbij is een gemeente bestuurskrachtig als zij samen met de juiste partners (bijvoorbeeld in een samenwerkingsverband met andere gemeenten) haar problemen weet aan te pakken (Van Orshoven & De Peuter, 2015).

Als het aan het huidige kabinet ligt, maken provincies dus nog vaker gebruik van de bestuurlijke ruimte die ze onder het vorige kabinet hebben gekregen. Concluderend kan gesteld worden dat de provincies wettelijk steeds meer mogelijkheden krijgen om een sturende rol te spelen in het proces in aanloop naar gemeentelijke herindelingen en dat vanuit de landelijke overheid van hen verwacht wordt dat ze hier ook gebruik van maken.

De provincie heeft in de fases voorafgaand aan een herindeling dus de wettelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het fusieproces en zij kan daarmee een bijdrage leveren aan het succes van de herindeling. Het succes van herindelingen wordt daarentegen niet alleen bepaald in de voorbereidingsfase. Na inwerkingtreding van de herindeling spelen er nog tal van factoren een bepalende rol in het succes ervan. Politici en bestuurders van de nieuwe gemeente zijn niet willoos overgeleverd aan de gevolgen van de herindeling, maar kunnen hier zelf invloed op uitoefenen door de manier waarop ze anticiperen op de kansen en bedreigingen die een herindeling met zich meebrengt (Boogers, Menting, & Ruizendaal, 2014). De formele rol van de provincie stopt daarentegen grotendeels op 1 januari als de nieuwe gemeente een feit is. Toch kunnen veel veranderingen pas effectief worden doorgevoerd als de nieuwe organisatie operationeel is, waardoor de uiteindelijke uitkomsten vooral het resultaat zijn van beslissingen en acties van lokale autoriteiten na de daadwerkelijke herindeling (Otto & Van Der Kolk, 2012; Steiner et al., 2016). Gemeenten blijken in veel gevallen echter geen integrale veranderstrategie te hebben om de doelstellingen van de herindeling te bereiken, waardoor er te weinig invulling wordt gegeven aan het veranderproces na de fusie (Otto & Van Der Kolk, 2012). Geregeld wordt het proces na een herindeling gekenmerkt door politieke relletjes en weet de ambtelijke organisatie niet de professionaliseringsslag te maken die hoort bij de nieuwe schaal (Van Twist et al., 2014). Dit lijkt samen te hangen met het feit dat de besturen van de oorspronkelijke gemeenten volgens de wet Arhi verantwoordelijk zijn voor het veranderproces, terwijl deze besturen bij de start van de herindeling worden opgeheven (Otto & Van Der Kolk, 2012). Het gevolg is dat de oude gemeentebesturen sturing geven aan het veranderproces tot aan de start, maar wat er na de fusie moet gebeuren blijft een

onbeschreven blad. Iedere fusiegemeente is dus belast met de keuzes die de oorspronkelijke gemeenten in het verleden maakten.

1.2 Probleemstelling

De provincie Gelderland zou ook na de vorming van de nieuwe gemeente een bijdrage willen leveren aan het succes van herindelingen. Ondanks dat de provincie op papier geen grote rol meer heeft, zou ze vanuit haar kerntaak met betrekking tot de kwaliteit van het openbaar bestuur op lokaal niveau nazorg kunnen verlenen aan heringedeelde gemeenten als deze gemeenten daarvoor openstaan. De gedachte achter herindelingen is dat deze de bestuurskracht van gemeenten versterken, maar een herindeling brengt ook eigen opgaven met zich mee op het gebied van bestuurskracht (Van Twist et al., 2014). De manier waarop heringedeelde gemeenten omgaan met deze opgaven bepaalt of zij de bestuurskrachtversterking weten te realiseren. De provincie Gelderland verwacht dat zij met haar middelen heringedeelde gemeenten kan ondersteunen bij het versterken van hun bestuurskracht, maar heeft geen zicht op de ondersteuningsbehoeften van deze nieuwe gemeenten. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Kennis ontwikkelen over de factoren die bepalen in hoeverre heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken en inzicht verkrijgen in de ondersteuningsbehoeften die de nieuwe gemeenten met betrekking tot deze factoren hebben, ten einde de provincie Gelderland handvatten aan te reiken om de nazorg bij heringedeelde gemeenten vorm te geven.

Bij deze doelstelling hoort een vraagstelling die ontwerpend van aard is, namelijk:

Hoe zouden provincies heringedeelde gemeenten in de post-fusie fase kunnen ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking?

Het antwoord op de hoofdvraag zal verkregen worden door het beantwoorden van de onderstaande deelvragen:

1. Wat is bestuurskracht?
2. Welke factoren bepalen of heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken?
3. In hoeverre voldoen heringedeelde gemeenten aan die factoren?
4. Aan wat voor ondersteuning hebben heringedeelde gemeenten behoefte ten aanzien van die factoren?
5. Wat voor ondersteuning kunnen provincies bieden gelet op de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten?

Om deze vragen te beantwoorden zijn een zestal casestudy's uitgevoerd, waarbij per casus interviews met de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier hebben

plaatsgevonden. De uitkomsten van de interviews zijn vervolgens voorgelegd aan een expertgroep bestaande uit medewerkers van verschillende provincies om te inventariseren of de provincies ondersteuning kunnen bieden die aansluit bij de behoeften van de heringedeelde gemeenten.

Het onderzoek is deductief van aard, omdat de cases geanalyseerd zijn aan de hand van de literatuur. Het theoretisch raamwerk bestaat uit literatuur over bestuurskracht, en dan met name vanuit de visie van Boogers en Schaap (2007), toegespitst op de opgaven waar heringedeelde gemeenten mee te maken krijgen, zoals benoemd door Van Twist et al. (2013; 2014). Dit raamwerk is met behulp van andere literatuur verder ingevuld en uitgebreid. Daarnaast is het herindelingsproces opgedeeld in vier stappen aan de hand van het onderscheid dat Fraanje et al. (2008) aanbrengen, aangevuld met de laatste fase van Boogers et al. (2014).

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het ten eerste inzicht geeft in het proces dat zich binnen een gemeente afspeelt na een herindeling. Er wordt verkend wat de uitdagingen op het gebied van bestuurskracht zijn waar heringedeelde gemeenten mee te maken krijgen en hoe zij vervolgens met deze uitdagingen omgaan. Dit inzicht is relevant voor gemeenten die aan de vooravond van een herindeling staan, omdat ze hierdoor beter weten wat hen te wachten staat en alvast kunnen inspelen op deze uitdagingen. Ten tweede verkend het onderzoek de ondersteuningsbehoeften die gemeenten daarbij hebben. De provincies hebben op dit moment weinig formele bevoegdheden in het proces na herindelingen, maar vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur zouden ze wel graag een ondersteunende rol op zich willen nemen. Met dit onderzoek wordt beoogd de provincies handvatten te bieden om deze rol vorm te geven op een wijze die enerzijds aansluit bij de ondersteuningsbehoeften van gemeenten en anderzijds bij de ondersteuningsmogelijkheden van de provincies. Op deze manier geeft dit onderzoek zowel provincies als gemeenten inzicht in de ondersteuning die provincies zouden kunnen bieden na aanvang van herindelingen, met als uiteindelijke doel om de bestuurskracht te versterken. De veronderstelling is namelijk dat herindelingen leiden tot bestuurskrachtigere gemeenten, al is het niet per definitie gezegd dat kleine gemeenten niet bestuurskrachtig kunnen zijn, aangezien zij door middel van verbindingen met derden hun bestuurskracht kunnen waarborgen (Van Kan et al., 2014). Ondanks deze kanttekening blijft staan dat de bestuurskracht van gemeenten relevant is, omdat er steeds meer en grotere taken (denk aan de decentralisaties in het sociale domein in 2015 en de Omgevingswet per 2021) op gemeenten afkomen en om deze taken aan te kunnen, moeten zij over voldoende bestuurskracht beschikken. Of herindelingen leiden tot bestuurskrachtversterking wordt voor een groot deel bepaald na de start van de nieuwe gemeente. De kennis die dit onderzoek oplevert over

bestuurskrachtversterking na herindelingen en de rol die de provincie daarbij zou kunnen vervullen, kan vervolgens worden toegepast bij de herindelingen die voor de komende jaren op de planning staan (waaronder West Betuwe in de provincie Gelderland) en dat maakt het onderzoek maatschappelijk relevant.

Het onderzoek is tevens wetenschappelijk relevant, omdat er in de beschikbare/gevonden literatuur wel veel aandacht is voor het herindelingsbeleid en de effecten daarvan, maar de proceskant blijft daarbij vaak onderbelicht (Boogers et al., 2014; Boogers & Schaap, 2011). Met andere woorden de input en output worden wel onderzocht, maar de throughput komt niet of nauwelijks aan bod (Otto & Van Der Kolk, 2012). Als er al aandacht aan het proces wordt besteed, dan is het gericht op het proces om tot een herindeling te komen en niet op het proces dat zich afspeelt in de post-fusie fase (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2010). Over de uitdagingen waar nieuwe gemeenten mee te maken krijgen tijdens het veranderproces na inwerkingtreding van een herindeling is dan ook weinig bekend (McKay, 2004). De rol van andere bestuurslagen in deze post-fusie fase is (voor zover gevonden) al helemaal onontgonnen terrein. Kortom, het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de theorie over herindelingen door kennis te generen over het herindelingsproces in de post-fusie fase en door de mogelijke ondersteuningsrollen die een andere bestuurslaag daarbij zou kunnen vervullen in kaart te brengen. Het feit dat over beide nog weinig bekend is in de literatuur maakt het onderzoek wetenschappelijk relevant. Van de literatuur die wel beschikbaar en bruikbaar is, is het overgrote deel afkomstig uit Nederland of België. De internationale literatuur richt zich vooral op het herindelingsbeleid en de (veelal financiële) effecten van herindelingen, waardoor hier geen theoretisch raamwerk uit kon worden afgeleid (Reingewertz, 2010; Dollery, Goode, & Grant, 2010; Steiner, 2003). Voor de inkleuring van het raamwerk kon gedeeltelijk wel uit de internationale literatuur worden geput. Verder moet op voorhand vermeld worden dat dit onderzoek geen bijdrage levert aan de algemene fusieliteratuur, omdat het focust op de bestuurlijke kant en dus op de aspecten die specifiek zijn voor overheden/herindelingen en niet van toepassing zijn op fusies in het algemeen.

Het onderzoek levert niet alleen een bijdrage aan de herindelingsliteratuur, maar ook aan de bestuurskrachtliteratuur. Deze literatuur richt zich tot nu toe met name op de potentiële positieve en negatieve gevolgen van herindelingen op de bestuurskracht van gemeenten, maar niet op de vraag hoe de positieve effecten gerealiseerd en de negatieve effecten ondervangen kunnen worden. Boogers en Schaap (2007) besteden wel aandacht aan de hoe-vraag en dit onderzoek bouwt voort op hun werk en dient de lacunes zo verder op te vullen. Daarnaast kon voortgebordurd worden op het onderzoek van Van Twist, et al. (2013), waarbij zij 39 herindelingen hebben geëvalueerd, en op het verdiepingsonderzoek dat daarop volgde (Van Twist et al., 2014). Deze twee onderzoeken vormden de eerste bouwstenen voor een theoretisch model dat aan de hand van de resultaten van dit onderzoek doorontwikkeld kan worden.

1.4 Leeswijzer

Deze scriptie is ingedeeld in verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is het theoretisch kader en zal aan de hand van de literatuur ingaan op de vragen wat bestuurskracht is en welke factoren bepalen of heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel kader. In hoofdstuk 3 zullen de keuzes voor de gebruikte strategie en methode worden toegelicht, dit is het methodologisch kader. Hoofdstuk 4 is de eerste van twee resultatenhoofdstukken. Hierin wordt op basis van de empirische informatie die uit de interviews verkregen is, uiteengezet of en hoe gemeenten aan de factoren uit de literatuur weten te voldoen. In hoofdstuk 5 zal vervolgens worden gepresenteerd hoe de provincie gemeenten kan ondersteunen bij het versterken van hun bestuurskracht. Tot slot zal in hoofdstuk 6 een conclusie worden getrokken, waardoor duidelijk wordt op welke gebieden de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten liggen en welke ondersteuning de provincie vraaggericht zou kunnen bieden.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de beschikbare literatuur een theoretisch raamwerk worden neergezet. Binnen dit raamwerk wordt bestuurskracht gedefinieerd en worden de factoren geïdentificeerd die zouden moeten bepalen of heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken. Hierdoor wordt het onderzoek ingekaderd en wordt focus aangebracht in de aspecten die vervolgens in de praktijk gemeten zullen worden. Deze factoren zouden namelijk een aanknopingspunt kunnen vormen voor ondersteuning vanuit de provincie. Om tot dit raamwerk te komen zal allereerst in paragraaf 2.1 het begrip 'herindeling' worden uitgediept en zal het herindelingsproces worden toegelicht. Vervolgens zullen in paragraaf 2.2 de verschillende aspecten van bestuurskracht worden verkend. Hieruit volgen drie gemeentelijke rollen die een bestuurskrachtige gemeente zou moeten kunnen vervullen. Deze rollen komen vervolgens in paragraaf 2.3 tot en met 2.5 één voor één aan bod. Hierbij zijn de rollen onderverdeeld in dimensies van bestuurskracht en per dimensie zijn een aantal factoren geïdentificeerd die zouden moeten bepalen of heringedeelde gemeenten op die dimensie hun bestuurskracht weten te versterken. Tot slot zal de inhoud van het hoofdstuk in paragraaf 2.6 worden samengevat met behulp van een conceptueel kader.

2.1 Herindelingen en het proces

Een herindeling wordt in dit onderzoek beschouwd als een vorm van opschaling, waarbij de omvang van de gemeente door middel van het samenvoegen van een aantal gemeenten wordt aangepast, zodat deze beter aansluit bij de opgaven waar gemeenten nu en in de toekomst voor (komen te) staan (Ferket et al., 2014; McKay, 2004). Zoals in de inleiding beschreven kunnen herindelingen vrijwillig van onderop tot stand komen of van bovenaf worden opgelegd. Vrijwillige herindelingsprocessen lopen over het algemeen het meest soepel (Van Twist et al., 2014). Daar staat tegenover dat er bij opgelegde herindelingen meer snelheid kan worden gemaakt en er meer aandacht is voor de regionale verhoudingen. De uitdaging is om beide hand in hand met elkaar te laten gaan. Voor een succesvolle herindeling hebben van onderop en van bovenaf elkaar nodig en de herindelingsprocessen van onderop gaan dan ook vaak gepaard met een zekere druk van bovenaf. Ondanks dat er in de praktijk bij vrijwillige herindelingen in veel gevallen dus toch een bepaalde druk van bovenaf is, kennen deze processen een andere dynamiek dan herindelingsprocessen die zijn opgelegd. Zo beoordelen gemeenten de rol van de provincie over het algemeen als subjectiever indien de provincie de herindeling initieerde in vergelijking met herindelingen van onderop (Fraanje et al., 2008). Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin gemeenten een ondersteunende rol voor de provincie zien weggelegd. Het overgrote deel van de herindelingen komt echter van onderop tot stand en als er in dit onderzoek gesproken wordt over herindelingen betreffen het dan ook vrijwillige herindelingen.

Een herindelingsproces doorloopt verschillende fasen. Met het oog op de hoofdvraag is vooral de fase na aanvang van een herindeling relevant. Om deze fase goed te kunnen begrijpen, is het nuttig om tevens de andere fasen van een herindelingstraject kort uiteen te zetten. In de literatuur worden diverse faseaanduidingen gebruikt. Voor dit onderzoek is het proces opgeknipt in vier fasen. Deze fasen zijn gebaseerd op het onderscheid dat Fraanje et al. (2008) maken, omdat deze faseaanduiding veel gebruikt wordt, en aangevuld met de laatste fase van Boogers et al. (2014), aangezien dit de fase is waar het onderzoek zich op richt:

1. Aanloophase: In deze fase ontstaat de discussie over het gebrek aan bestuurskracht en vindt er debat plaats over mogelijke oplossingen. Deze fase eindigt op het moment dat er politiek draagvlak is voor een herindelingsprocedure.
2. Besluitvormingsfase: Deze fase start met de vragen: Welke gemeenten, met wie en waarom? De regels van de wet Arhi staan in deze fase centraal. Er wordt een herindelingsontwerp opgesteld dat vervolgens aan de criteria van het toetsingskader herindelingen (waaronder draagvlak, bestuurskracht en duurzaamheid) wordt getoetst.
3. Implementatiefase: Deze fase vangt aan op het moment dat het herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestuurd en de voorstellen in principe tot wet worden verheven. De centrale opgaven zijn het integreren van de gemeentelijke organisaties en regelgeving en het opstellen van een strategische visie en bestuursfilosofie voor de nieuwe gemeente. Kortom, de oude gemeenten moeten de zaken netjes achterlaten en de nieuwe gemeente moet gelijk goed van start kunnen. Deze fase eindigt bij de start van de nieuwe gemeente.
4. Post-fusie fase: Deze fase begint wanneer de herindeling een feit is. De auteurs stellen dat in deze fase de beoordeling van het herindelingsproces en de herindelingeffecten plaatsvindt, maar dat is te kort door de bocht. In deze fase wordt er namelijk nog steeds gewerkt aan de nieuwe organisatie en wordt de nieuwe gemeenteraad geïnstalleerd (Boogers & Schaap, 2011). Hierbij worden besluiten genomen en acties ondernomen die van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat van de herindeling (Otto & Van Der Kolk, 2012; Steiner et al., 2016).

De provincie heeft met name een rol in de aanloop- en besluitvormingsfase. In de implementatiefase trekt de provincie zich terug, ondanks dat zij nog wel financieel toezicht houdt op de gemeenten om potverteren te voorkomen. Gemeenten vinden dat deze toezichtrol nog prominenter kan worden uitgevoerd (Fraanje et al., 2008). Bovendien zou de provincie, als het aan sommige gemeenten ligt, tevens een expertrol op zich moeten nemen in deze fase. Daarnaast kan de provincie een helpende hand bieden door de betrokkenheid van burgers te stimuleren en de nieuwe gemeente in te wijden. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de rol van de provincie de afgelopen jaren aan verandering onderhevig is geweest, waardoor het bovenstaande wellicht achterhaald is. Gemeenten geven verder aan dat niet alleen het onderscheid tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, maar ook de visie van de commissaris

van de Koning het proces compliceert. Ze ervaren soms dat de commissaris van de Koning met zijn/haar bevoegdheden als rijksorgaan de standpunten van de Gedeputeerde Staten doorkruist, wat zorgt voor verwarring. De provincie dient, ook in de post-fusie fase, dus zoveel mogelijk met één mond te spreken als zij gemeenten wil ondersteunen.

Het voorgaande had met name betrekking op de eerste drie fasen. Binnen dit onderzoek ligt de focus echter op de nog onderbelichte laatste fase. Ondanks dat de provincie in deze post-fusie fase weinig wettelijke bevoegdheden meer heeft, is het niet zo dat zij helemaal geen formele rol meer speelt. Zo moeten gemeenten volgens artikel 41 van de wet Arhi in principe binnen zes maanden na datum van de herindeling voorzieningen treffen met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen, maar de provincie kan deze termijn met nog eens zes maanden verlengen. Worden de voorzieningen echter niet binnen de gestelde termijn getroffen, kan dit geschieden door de Gedeputeerde Staten. Al met al heeft de provincie op papier dus een beperkte rol in de post-fusie fase.

In de literatuur wordt een strakke knip gemaakt tussen het proces tot aan de herindeling en het moment dat de nieuwe gemeente een feit is, maar de fasen kunnen niet helemaal los van elkaar worden gezien. De acties en beslissingen in de eerste drie fasen zijn van invloed op de laatste fase (Boogers et al., 2014). Bovendien spelen bepaalde aspecten, zoals de betrokkenheid van inwoners en het ontwikkelen van de strategische visie, zowel voor als na de herindeling een rol. Voor deze factoren zal daarom niet alleen aandacht moeten zijn in de implementatiefase, maar ook in de post-fusie fase. Een aantal van de factoren die in het vervolg van de tekst genoemd worden, komen dan ook uit de literatuur over het proces voorafgaand aan de herindeling, maar worden tevens relevant geacht in de post-fusie fase.

2.2 Bestuurskracht

De voornaamste reden om over te gaan op een herindeling is het versterken van de bestuurskracht van gemeenten (Ferket et al., 2014). Het begrip bestuurskracht verwijst kort gezegd naar de mate waarin overheden de opgaven waarvoor ze in het leven zijn geroepen succesvol weten uit te voeren (Nelissen, 2002). Herindelingen kunnen een middel zijn om gemeenten beter toe te rusten op hun (toekomstige) taken. Toch leidt schaalvergroting als gevolg van een herindeling pas tot meer bestuurskracht als gemeenten op een verstandige manier omgaan met de kansen en bedreigingen ervan (Boogers & Schaap, 2007). “De maakbaarheid van de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur onder invloed van herindeling is groter dan het mechanische beeld van de automatische standaard effecten [...] oproept” (Toonen, Van Dam, Glim, & Wallagh, 1998, p. 116). Nieuwe gemeenten moeten dus zelf de kansen die een herindeling biedt benutten. Deze kansen zitten vooral in het vermogen om te kunnen schakelen tussen schalen (Boogers & Schaap, 2007). Het kunnen schakelen tussen schalen is belangrijk,

omdat een bestuurskrachtige gemeente in het intergemeentelijk verkeer de lokale gemeenschap goed weet te representeren en verbinding weet te leggen tussen het lokale beleid en de bovenlokale vraagstukken. Bestuurskracht gaat dus verder dan alleen het uitvoeren van autonome taken op het eigen grondgebied, maar omvat ook het adequaat uitvoeren van medebewindstaken in samenwerking met andere overheden (Van Kan et al., 2014).

In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen definities van bestuurskracht die zich richten op de input en definities van bestuurskracht gerelateerd aan de output van overheden (Boogers & Schaap, 2007). Bij de inputbenadering wordt gekeken of de financiële en personele middelen afdoende zijn voor slagvaardig bestuur. Toegepast op gemeenten komt de focus dan al snel te liggen op de omvang van de gemeente, omdat de omvang voor een groot deel bepaalt hoeveel middelen de gemeente ontvangt (Van Orshoven & De Peuter, 2015). Dit betekent echter niet dat de middelen ook goed worden aangewend en dus automatisch verband houden met de slagvaardigheid van de gemeente. De inputbenadering is dan ook omstreden, waardoor vaker een outputbenadering wordt gehanteerd. Bij de outputbenadering staan de prestaties van de gemeente en de samenwerking met de omgeving centraal (Boogers & Schaap, 2007). Het draait om de vraag of gemeenten hun vraagstukken adequaat weten aan te pakken door coalities aan te gaan met maatschappelijke en bestuurlijke partners. In dit onderzoek staat deze outputbenadering centraal.

Een ander onderscheid dat vaak gemaakt wordt is dat tussen een bestuurscentrisch perspectief op bestuurskracht dat alleen focust op de bestuurskracht van het gemeentebestuur en een breed perspectief op bestuurskracht dat zich richt op de bestuurskracht van de samenleving en bestuurskracht dus ziet als iets dat een gemeentebestuur overstijgt (Korsten, Abma, Schoenmaker, & Schutgens, 2007; Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Dit onderscheid sluit gedeeltelijk aan bij de tweedeling die in de inleiding is gemaakt tussen de government- en de governancebenadering, aangezien bij allebei de vraag centraal staat of de effecten die gemeenten door middel van interacties realiseren, moeten worden meegenomen bij het beoordelen van de bestuurskracht (Van Orshoven & De Peuter, 2015). Voor dit onderzoek is gekozen voor het in de literatuur meer geaccepteerde brede perspectief (en dus voor de governancebenadering) op bestuurskracht, omdat deze het beste aansluit bij de uitdagingen waar heringedeelde gemeenten voor komen te staan. Bovendien sluit dit perspectief beter aan bij de gekozen outputbenadering.

Alles overwegende zal onder bestuurskracht het volgende worden verstaan:

Een bestuurskrachtige gemeente heeft draagvlak door responsief om te gaan met de wensen van de gemeenschap en is in staat om haar autonome taken en medebewindstaken adequaat en doelmatig uit te voeren, waarbij zij in de samenwerking met partners de lokale gemeenschap weet te representeren en zich een betrouwbare partner toont voor medeoverheden.

Vanuit de provincie is het idee achter herindelingen dat het de bestuurskracht vergroot, waardoor gemeenten beter in staat zouden moeten zijn om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren (Herweijer & Fraanje, 2011). Een herindeling brengt zelf echter ook specifieke uitdagingen op het gebied van bestuurskracht met zich mee en de mate waarin de nieuwe gemeente deze uitdagingen weet te volbrengen, bepaalt of zij bestuurskrachtversterking weet te realiseren (Van Twist et al., 2014). Met deze uitdagingen in het achterhoofd kunnen uit de bovenstaande definitie drie gemeentelijke rollen en vijf bijbehorende dimensies worden afgeleid. Er zijn nog meer rollen en dimensies in de literatuur over bestuurskracht te onderscheiden, maar deze lijken minder aan te sluiten bij de uitdagingen waar heringedeelde gemeenten zich voor gesteld zien en minder aanknopingspunten te bieden voor ondersteuning vanuit de provincie en zijn daarom buiten beschouwing gelaten. De drie rollen die voor dit onderzoek relevant worden geacht zijn:

1. De gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap: Bij deze rol staat de kwaliteit van het democratisch functioneren centraal, oftewel de afstand/verbinding tussen het lokaal bestuur en de lokale gemeenschap (Abma & Korsten, 2008; Van Orshoven & De Peuter, 2015). De gemeente is in deze rol bestuurskrachtig als zij de bevolking weet te representeren, de belangen van het grondgebied weet te behartigen en responsief weet om te gaan met de wensen van de lokale gemeenschap, waardoor zij op draagvlak kan rekenen (Boogers & Schaap, 2007; Toonen et al., 1998). Is de gemeente bijvoorbeeld in staat om de wensen van haar inwoners goed te vertalen in de overleggen met bestuurlijke en maatschappelijke partners? Dit vraagt om betrokkenheid van inwoners en toegankelijkheid en transparantie van het bestuur (Abma & Korsten, 2008). Een dimensie die hoort bij deze rol is: *responsiviteit*.
2. De gemeente als participant/partner: Hierbij staan de interactieprocessen centraal en is de veronderstelling dat gezamenlijke inspanningen zouden moeten leiden tot meer dan de optelsom van de afzonderlijke delen (Teisman, 2007). Een gemeente is in deze rol bestuurskrachtig als zij succesvol weet samen te werken met bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de eigen gemeenten en in de regio en als zij haar rol als medeoverheid, in samenwerking met andere gemeenten en bestuurslagen, adequaat weet te vervullen (Boogers & Schaap, 2007). Kan de gemeente aan de ene kant haar autonome taken aan door samen te werken in ketens en maatschappelijke coalities en kan zij aan de andere kant bovenlokale vraagstukken aanpakken door samen te werken in netwerken met andere overheden? Dit vraagt om het definiëren van verantwoordelijkheden, het verenigen van lokaal beleid met bovenlokale vraagstukken en het vaststellen van de noodzakelijke partners per oplossingsrichting om vervolgens bepaalde effecten te realiseren. Twee dimensies die de mate van bestuurskracht op dit gebied bepalen zijn: *adequaat samenwerken in ketens en netwerken* en *kunnen schakelen tussen schalen en netwerken*.

3. De gemeente als beleidsmaker: Bij deze rol bepalen de mate waarin de gemeente de regie kan voeren over haar taken en prioriteiten kan stellen, of de gemeente bestuurskrachtig is (Boogers & Schaap, 2007). Is de gemeente in staat om te komen tot slagvaardige besluitvorming? Dat hangt onder andere af van de (bestuurlijke) verhoudingen en van de strategische capaciteiten van de beleidsmakers (Korsten, 2010). Twee dimensies die vaak genoemd worden bij deze rol zijn: *doelmatigheid* en *een gezonde bestuurscultuur*.

Heringedeelde gemeenten vormen een nieuwe bestuurlijke eenheid en dat brengt met betrekking tot het vervullen van de rollen bepaalde uitdagingen met zich mee (Toonen et al., 1998). De drie onderscheiden rollen richten zich vooral op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke kant, maar een herindeling brengt ook uitdagingen voor de bestuurskracht op organisatorisch gebied met zich mee. Deze technische aspecten/managementaspecten van herindelingen zouden vervolgens gekoppeld kunnen worden aan andere rollen, zoals de werkgeversrol. Desondanks vallen deze aspecten van herindelingen en rollen van bestuurskracht buiten de scope van dit onderzoek, omdat ze minder relevant zijn met betrekking tot de provinciale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het valt onder de autonomie van gemeenten en de ondersteuningsmogelijkheden van provincies zullen dan ook niet op deze aspecten liggen.

In de volgende paragrafen komen per rol de dimensies die de bestuurskracht van gemeenten bepalen één voor één aan bod. Per dimensie zullen een aantal uitdagingen geschetst worden waar gemeenten na een herindeling mee te maken kunnen krijgen om vervolgens de factoren te identificeren die bepalen of heringedeelde gemeenten deze uitdagingen het hoofd weten te bieden. Deze factoren zouden dus van invloed moeten zijn op de mate waarin heringedeelde gemeenten hun bestuurskracht weten te versterken en vormen daarom een aanknopingspunt voor ondersteuning vanuit de provincie.

2.3 De gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap: Responsiviteit

Vanuit dit perspectief is bestuurskracht de mate waarin het gemeentebestuur in samenwerking met de samenleving bepaalde effecten weet te realiseren (Abma & Korsten, 2008). Een bestuurskrachtige gemeente weet burgerkracht te mobiliseren, fungeert als richtpunt voor wensen vanuit de lokale gemeenschap en slaagt erin deze wensen om te zetten in beleidsdaden (Boogers & Schaap, 2007; Van Kan et al., 2014). Dit betekent dat zij investeert in de verbinding met haar inwoners en openstaat voor hun inbreng. Verbindingen tussen bestuur en gemeenschap zijn namelijk een voorwaarde voor de kwaliteit van het opereren van het bestuur en raken de democratische legitimiteit van gemeenten (Schaap & Van Den Dool, 2014a; Toonen et al., 1998). De

bestuurskracht van overheden neemt toe als er veel steun is voor hun handelen, maar kan ook negatief beïnvloed worden door maatschappelijke weerstand (Nelissen, 2002). In het licht van de veranderende rol van de overheid, waarbij co-creatie (het gezamenlijk zoeken naar en werken aan oplossingen) in toenemende mate een prominente plaats krijgt, zal de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap een steeds belangrijkere dimensie van bestuurskracht worden (Schaap & Van Den Dool, 2014b).

De eerste uitdaging voor heringedeelde gemeenten met betrekking tot responsiviteit zit in het vinden van een passende afstand tot de gemeenschap (Van Twist et al., 2014). Herindelingen blijken namelijk gevolgen te hebben voor de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap. De drie voornaamste aspecten van de relatie van gemeenten met burgers, bedrijven en instellingen zijn professionaliteit van de dienstverlening, klantgerichtheid in de dienstverlening en het vertrouwen van burgers in de gemeente (Fraanje et al., 2008). De eerste twee nemen toe na een herindeling, maar het vertrouwen van burgers in de gemeente neemt in zijn algemeenheid af. Het vertrouwen van de inwoners is echter van invloed op het functioneren van gemeenten en op de vitaliteit van de lokale democratie (De Peuter, Pattyn, & Wayenberg, 2011). De vertrouwensdaling komt onder meer door minder contact tussen bestuur en inwoners (Fraanje et al., 2008). Dat er minder contact is kan verklaard worden door het feit dat het totale aantal raadsleden van de nieuwe gemeente kleiner is dan de optelsom van de oude gemeenten, waardoor de mogelijkheden tot volksvertegenwoordiging afnemen (Derkens, 1981; Lunsing, 2015). De gevolgen hiervan zijn zichtbaar, bijvoorbeeld in de dalende opkomst (ook op lange termijn) bij de verkiezingen en in de verminderde publieke interesse in raadsvergaderingen (De Ceuninck et al., 2010; Herweijer & Fraanje, 2011; Steiner, 2003). Hierbij moet wel worden aangetekend dat ook een te kleine afstand tussen bestuur en bestuurden nadelig kan zijn voor de objectiviteit en zelfs tot belangenverstrengeling kan leiden (Strous, 1991).

De informele band moet dus vervangen worden door andere manieren van contact met de kiezer (Postma, 2002). Bij deze andere manieren van contact met georganiseerde of individuele inwoners is kleinschaligheid van belang. De betrokkenheid van inwoners neemt namelijk vooral af in randgemeenten en niet in centrumgemeenten, omdat er voor de centrumgemeenten minder verandert (Toonen et al., 1998; Lunsing, 2015). Met name binnen dorpsgemeenschappen veroorzaakt een herindeling angst voor identiteits- en autonomieverlies en vermindering van de leefbaarheid (Boogers & Schaap, 2011; Steiner, 2003). Vaak wordt er na de herindeling een toegenomen afstand ervaren als gevolg van de schaalvergroting (Lunsing, 2015). Inwoners ervaren letterlijk en figuurlijk een grotere afstand tot het gemeentehuis: minder persoonlijk contact en meer bureaucratie (Van Twist et al., 2014). Afstand en omvang zijn echter iets anders dan nabijheid en betrokkenheid van de gemeente bij de gemeenschap en een grotere omvang en afstand in kwantitatieve/fysieke zin hoeven daarom niet minder nabijheid en betrokkenheid te betekenen. Voor gemeenten ligt na herindelingen de focus echter niet op responsiviteit, omdat zij herindelingen als een

technisch-organisatorische operatie beschouwen met ambtelijke professionalisering en verbeterde dienstverlening als beoogde doelen en minder als een politiek-bestuurlijke operatie (Van Twist et al., 2013). Hierin is het verschil tussen de institutionele logica van de overheid en de vraaglogica van de burgers terug te zien (Fraanje et al., 2008). Vanuit de institutionele logica geredeneerd heeft een herindeling positieve effecten op de dienstverlening, slagkracht en positie van de gemeente, maar bij de vraaglogica staan andere criteria centraal, zoals nabijheid, betrokkenheid en bereikbaarheid van bestuur en ambtelijke organisatie. Er ontstaat op deze manier een spagaat in die zin dat de gemeente professionaliseert, maar de waardering van inwoners afneemt. Gemeenten zien vooral de voordelen van de herindeling, maar de gemeenschap ervaart deze voordelen niet en voelt daarentegen een grotere afstand tot het bestuur (Herweijer & Fraanje, 2011; Lunsing, 2015). De kunst is om beide logica's samen te brengen door te laten zien hoe inwoners profiteren van de herindeling. Volgens betrokkenen zouden herindelingen echter niet het juiste middel zijn om de democratische legitimiteit te versterken en ze lijken zich op voorhand al neer te leggen bij de veronderstelling dat de relatie tot de gemeenschap verslechtert, terwijl dit geen vaststaand gegeven is (Van Twist et al., 2013).

Om deze eerste uitdaging het hoofd te bieden, is één factor van belang: de heringedeelde gemeente moet *nieuwe verbindingen leggen met de gemeenschappen* om de betrokkenheid van de inwoners bij de beleidsvorming op het oude niveau terug te brengen (Fraanje et al., 2008). De interactie met burgers moet opnieuw worden uitgevonden na een herindeling. Dit kan door arrangementen op te zetten waarin de relatie met de gemeenschap gewaarborgd blijft. Hierbij kan men denken aan servicepunten, aan wethouders die elk bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor een van de kernen of aan commissie- of raadsvergaderingen die steeds in een andere kern plaatsvinden. Gemeenten kunnen het gevoel van afstand ook ondervangen door te kiezen voor binnengemeentelijke decentralisatie, bijvoorbeeld in de vorm van buurtbudgetten, dorpsraden of een kleine kernenbeleid, zodat inwoners de mogelijkheid krijgen tot inspraak en zeggenschap over de voorzieningen in hun dorpen, waardoor ze minder waarde hechten aan de omvang van de nieuwe gemeente (Boogers et al., 2014; Boogers & Schaap, 2011; Van Twist et al., 2014). Aan de ene kant helpt dit om de vitaliteit van de democratie in de nieuwe gemeente te verstreken, aangezien dorpsraden nieuwe mensen betrekken bij het bestuur. Aan de andere kant moet er wel een balans gevonden worden in de bevoegdheden die dit soort instituties krijgen, omdat bij te veel bevoegdheden de potentiële schaalvoordelen en slagkrachtvergroting als gevolg van de herindeling niet gerealiseerd kunnen worden. Het is dus zoeken naar een structuur waarin de democratie wordt versterkt, zonder dat het leidt tot bureaucratisering (Strous, 1991). Naast deze meer traditionele arrangementen kunnen heringedeelde gemeenten tevens gebruikmaken van nieuwe media (Twitter, Facebook of een burgerpanel) om verbindingen te leggen met hun gemeenschappen (Schaap & Van Den Dool, 2014b; Lunsing, 2015). Tot slot helpt het ook als er gewerkt wordt aan de eenheidsvorming van de oorspronkelijke gemeenschappen binnen de heringedeelde

gemeente door nieuwe verbindingen te leggen tussen deze gemeenschappen. De instrumenten om de eenheidsgedachte te stimuleren liggen vooral op het gebied van sport, cultuur en folklore (Strous, 1991).

De tweede uitdaging voor heringedeelde gemeenten op het gebied van responsiviteit heeft betrekking op het besluitvormingsproces. Democratische legitimiteit heeft namelijk niet alleen te maken met de aansluiting tussen het beleid en de wensen van de maatschappij en dus met het resultaat, maar ook met het proces, oftewel de manier waarop het beleid tot stand komt (Schaap & Van Den Dool, 2014a; Toonen et al., 1998). Democratische legitimiteit wordt na herindelingen echter vaak vergeten, waardoor met name bepaalde segmenten van de samenleving de mogelijkheden tot participatie zien afnemen (Steiner, 2003). Ondanks dat inwoners er in hun rol als klant op vooruit gaat na een herindeling, is de inwoner als democratisch deelnemer over het algemeen het kind van de rekening. Politici en bestuurders worden na herindelingen overrompeld door de taakomvang, wat in veel gevallen leidt tot centralisering van de besluitvorming (McKay, 2004; Lunsing, 2015). Publieke participatie levert in de eerste fase na een herindeling een breed scala aan perspectieven op, waarin de geografie en historie van de oude gemeenten terug te zien zijn. Deze verschillende perspectieven leiden tot conflicten en vertragen het proces. De beleidsmakers ervaren al een hoge werklast en veel druk van buiten, waardoor ze op een gegeven moment knopen willen doorhakken. Zij zullen dan de procedures aanpassen om de publieke participatie in te perken. Binnen heringedeelde gemeenten ontstaat daardoor vaak een trend om minder te sturen op basis van de input van inwoners en kennis en meer op basis van de adviezen van consultants. De gevolgen hiervan zijn dat er een democratisch tekort ontstaat en dat de kwaliteit van de beleidsvorming op lange termijn vermindert. Beslissingen worden centraal en achter gesloten deuren genomen en de publieke betrokkenheid zal op den duur dalen, waardoor inwoners van heringedeelde gemeenten hun invloed zien afnemen. Gemeenten willen de bovenstaande trend nog wel eens aanduiden als een verschuiving van participatie naar representatie (Herweijer & Fraanje, 2011). In het licht van de dalende opkomsten bij verkiezingen na herindelingen lijkt deze omschrijving te optimistisch.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de tweede belangrijke factor op het gebied van responsiviteit daarom *openheid in de beleidsvorming* betreft. Het inperken van publieke participatie zorgt ervoor dat conflict uit de weg wordt gegaan, terwijl het uitwisselen van conflicterende informatie en ideeën juist de kwaliteit van beslissingen verbetert (McKay, 2004). Een open beleidsvormingsproces is een cruciale voorwaarde om responsiviteit te waarborgen en de bestuurskracht te versterken en de neiging tot centralisering moet daarom worden onderdrukt (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007; Nelissen, 2002).

2.4 De gemeente als participant/partner

In deze paragraaf staat de rol van participant/partner centraal. Deze rol is tweeledig. Enerzijds draait het om de vraag of de gemeente in staat is om op een effectieve manier per taak of probleem op de juiste schaal te opereren. Anderzijds moet zij adequaat kunnen samenwerken met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

2.4.1 Per taak op congruente schaal opereren

De algemene perceptie van de lokale gemeenschap is dus dat de afstand tot de gemeente na een herindeling toeneemt als gevolg van opschaling. Tegelijkertijd kan de toegenomen omvang ook schaalvoordelen zoals specialisatie, differentiatie en efficiëntie met zich meebrengen (Boogers & Schaap, 2007; Reingewertz, 2010). Daarnaast vragen de kwaliteit van de bestuursuitoefening en de professionaliteit in relatie tot de partners juist om grootschaligheid (Van Twist et al., 2014). Een grotere schaal kan toegang verschaffen tot de juiste partijen en helpt bij het organiseren van massa en deskundigheid, zodat de nieuwe gemeente over meer onderhandelingscapaciteit beschikt en daardoor beter in staat is om tegenspel te bieden aan andere organisaties (Toonen et al., 1998). Zo zijn veel zorgorganisaties op bovenlokale en soms zelfs bovenregionale schaal georganiseerd, waardoor de gemeenschap en de ondersteuning van de gemeenschap niet altijd op dezelfde schaal werken. Het gegeven dat de gemeenschap en de ondersteuning van de gemeenschap nooit voor elke taak op één schaal georganiseerd kunnen worden (de ideale schaal bestaat niet) en het feit dat gemeenten op tal van gebieden alleen weinig kunnen uitrichten, heeft tot gevolg dat zij om bepaalde maatschappelijke effecten voor hun gemeenschappen te realiseren sterk afhankelijk zijn van andere partners en dus zullen moeten samenwerken in verschillende ketens en netwerken en op verschillende schalen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Een herindeling vergroot in potentie het vermogen om te schakelen tussen schalen en netwerken, waarbij de schaal waarop een probleem wordt vastgesteld en naar een oplossing wordt gezocht snel en effectief gewisseld kan worden (Boogers & Schaap, 2007). Door de toegenomen omvang van de jurisdictie kan beleid beter worden toegesneden op de schaal waarop maatschappelijke ontwikkelingen (denk aan woningmarkt en mobiliteit) zich afspelen. De uitdaging voor heringedeelde gemeenten is dan ook om deze potentiële schaalvoordelen te benutten door per taak op congruente schaal te opereren. Schaalvergroting leidt namelijk niet vanzelfsprekend tot schaalvoordelen en een herindeling leidt ook tot schaalvergroting op terreinen waar dat onwenselijk is (Allers, Van Ommeren, & Geertsema, 2015). Een herindeling heeft dus gevolgen voor de schaal waarop invulling wordt gegeven aan taken en voor heringedeelde gemeenten is het zoeken naar de juiste schaal voor hun gemeenschap, taken, opgaven en ambities (Van Twist et al., 2014).

Schaalvergroting als gevolg van herindelingen hoeft dan ook niet automatisch positieve consequenties te hebben voor de bestuurskracht van de gemeente, maar de wijze waarop de gemeente reageert op de kansen en bedreigingen ervan bepaalt of

bestuurskrachtversterking gerealiseerd kan worden (Boogers & Schaap, 2007). De bepalende factor hierbij is het organiseren van *meerschalligheid/schaalvariabiliteit*: het combineren van de verschillende schalen binnen dezelfde gemeente (Van Twist et al., 2014). Om bestuurskrachtig te zijn moeten gemeenten het lokale beleid en de bovenlokale vraagstukken met elkaar weten te verbinden en de belangen van hun inwoners weten te behartigen in overleggen met bestuurlijke en maatschappelijke partners (Boogers & Schaap, 2007). De kans dat heringedeelde gemeenten hun maatschappelijke uitdagingen succesvol weten te volbrengen kan worden vergroot door te sturen op het vermogen van de gemeente om per taak op de passende schaal te opereren en dat vraagt om begrip op bovengemeentelijk niveau (Van Twist et al., 2014). Bepaalde taken moeten dicht bij de burger georganiseerd worden, terwijl andere taken krachtige aanwezigheid en een effectieve werkwijze in regionale verbanden vereisen om lokale doelen te realiseren.

2.4.2 Adequaate samenwerking in ketens en netwerken

Schaalgrootte en bestuurskracht moeten dus niet alleen toegesneden zijn op de eigen schaal, maar met name bezien worden in verhouding tot de regio. Van gemeenten wordt steeds meer verwacht dat zij zich extern oriënteren bij het zoeken naar oplossingen en dat vereist effectieve samenwerking (Abma & Korsten, 2008). Het kunnen schakelen tussen schalen en netwerken is niet een kwestie van de heringedeelde gemeente alleen, maar afhankelijk van “de verhouding tot omliggende gemeenten, partners in het middenveld, de regionale schaal van dat middenveld, de opbouw van voorzieningen niet alleen in de eigen, maar ook in omliggende gemeenten en de verhouding van de eigen gemeenschap(pen) tot die van buurgemeenten” (Van Twist et al., 2014, p. 17).

Een herindeling brengt op het gebied van samenwerking dan ook een aantal uitdagingen met zich mee. Vaak wordt echter als vanzelfsprekend aangenomen dat herindelingen leiden tot adequatere samenwerking, omdat zij de bestuurlijke drukte verminderen door het aantal gemeenschappelijk regelingen te reduceren (Derksen, 1981). Ondanks dat in de praktijk de meeste gemeenschappelijke regelingen veel groter zijn dan de schaal van de nieuwe gemeente, worden herindelingen over het algemeen toch gezien als effectief middel om de bestuurlijke drukte te verminderen en de samenwerking tussen gemeenten te bevorderen. Minder spelers zou namelijk efficiëntere intergemeentelijke samenwerking en meer bestuurskracht tot gevolg moeten hebben (Schaap & Van Den Dool, 2014b; Teisman, 2007). Opvallend is echter dat de klagzang over bestuurlijke drukte toeneemt, terwijl er door herindelingen steeds minder volksvertegenwoordigers zijn (Teisman, 2007). Dit kan verklaard worden door bestuurlijke drukte op te vatten als overmatige inspanning en coördinatie, zonder dat het leidt tot bevredigende voortgang. De oorzaak van bestuurlijke drukte kan in dat geval gevonden worden in ineffectieve onderlinge relaties tussen bestuurders. Bestuurskracht hangt dan dus af van de relationele verhoudingen in het netwerk en herindelingen verminderen dan alleen de bestuurlijke drukte als het relationele

vermogen van de nieuwe gemeente groter is en daardoor de relaties met de bestuurders van de overgebleven gemeenten in de regio effectiever maakt.

Deze relationele vermogens worden na herindelingen extra getest, doordat de verhoudingen in de regio veranderen. Een grotere gemeente krijgt te maken met andere vragen en opgaven en krijgt een andere verantwoordelijkheid ten opzichte van haar omliggende partners (Van Twist et al., 2014). Bij schaalvergroting horen hogere ambities en verwachtingen, onder andere op het gebied van het verlenen van diensten en het leveren van projectleiders bij grotere samenwerkingsopgaven (Abma & Korsten, 2008; Van Twist et al., 2014). In de contacten met andere gemeenten en maatschappelijke organisaties wordt er meer van de nieuwe gemeente verwacht en krijgt zij meer verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld als voortrekker in de regio. Voor effectieve samenwerking en bestuurskracht in netwerken en ketens moet de rolverdeling, en dan met name de rol van overheden, helder zijn (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Na herindelingen ontstaat daarentegen vaak onduidelijkheid over de rol die men van de nieuwe gemeente mag verwachten. Het is voor de nieuwe gemeente van belang om haar rol zo snel mogelijk scherp te stellen.

De uitdagingen op het gebied van samenwerking hebben dus vooral betrekking op de veranderde machtspositie van gemeenten na een herindeling. Schaalvergroting verschaft de nieuwe gemeente meer toegang tot en een sterkere positie ten opzichte van andere overheden en partijen (Van Twist et al., 2014). Buurgemeenten kunnen dit daarentegen als een bedreiging zien, omdat het een verzwakking van hun positie betekent. Gelijkwaardigheid tussen de gemeenten (zowel feitelijk als in houding) heeft over het algemeen een positief effect op de effectiviteit van de samenwerking (Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, & Van Thiel, 2017). Een herindeling kan het gelijkwaardigheidsgevoel vergroten, maar kan er ook voor zorgen dat dit onder druk komt te staan. Daarnaast zijn er in de tijd dat de oorspronkelijke gemeenten nog onderdeel uitmaakten van de netwerken informele afspraken gemaakt en verstandhoudingen ontstaan en een herindeling kan deze afspraken en verstandhoudingen doorkruisen (Van Twist et al., 2014). Ook zullen er keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen waar de oude gemeenten onderdeel van uitmaakten (Schaap & Van Den Dool, 2014b). De nieuwe gemeente moet door de schaalverandering opnieuw bepalen wat vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie zelf gedaan kan worden en wat beter in samenwerking met andere gemeenten kan worden opgepakt. De hierboven geschetste veranderingen kunnen leiden tot gespannen verhoudingen en negatieve effecten hebben op de onderlinge samenwerking (Van Twist et al., 2014).

Een factor die bijdraagt aan het volbrengen van de uitdagingen voor de samenwerking in de regio is daarom het *creëren van een productieve (machts)balans*. De provincie kan op dit gebied een diplomatieke rol in vervullen (Boogers et al., 2014). Heringedeelde gemeenten kunnen hun bestuurskrachtversterking niet alleen realiseren, maar moeten daarvoor samenwerken met hun partners. Het succes van herindelingen dient dan ook beoordeeld te worden in het licht van gemeentelijke verhoudingen in de regio op

langere termijn en dat maakt de rol van de provincie bij herindeling bijzonder relevant. De provincie moet een heldere visie hebben op de ontwikkeling van de regio en vanuit die visie bezien of de ontwikkelingen de juiste kant opgaan en of de toekomstbeelden van gemeenten realistisch zijn. Dit geeft houvast aan gemeenten zowel op het gebied van de rol die van hen verwacht wordt, als met betrekking tot de rol die zij van de provincie mogen verwachten.

Niet alleen rolonduidelijkheid en machtsposities vormen een bedreiging voor adequate samenwerking na een herindeling, maar ook interne gerichtheid. Herindelingen veranderen en verplaatsen de interbestuurlijke samenwerking, zonder deze per definitie te verminderen (Van Twist et al., 2014). Een deel van de externe samenwerking verplaatst namelijk naar de bedrijfsprocessen binnen de eigen organisatie, waarmee de vermindering van de bestuurlijke drukte buiten plaatsmaakt voor meer interne afstemming, coördinatie, harmonisatie van beleid en aansturing van het ambtelijk apparaat (Allers et al., 2015). De primaire focus ligt na herindelingen daardoor vooral op de organisatorische uitdagingen voor de bestuurskracht, die juist in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten, en het verdedigen van de belangen van hun bevolking in de contacten met andere overheden, lijkt geen prioriteit te zijn van heringedeelde gemeenten (De Ceuninck et al., 2010; Van Twist et al., 2013). Nieuwe gemeenten hebben dan ook de neiging om zich naar binnen te keren en zich te richten op de interne processen, terwijl de verhouding en afstemming met de externe partners bepalend is voor de mate waarin de nieuwe gemeente prestatieverbeteringen weet te realiseren (Van Twist et al., 2014). De beoogde bestuurskrachtversterking als gevolg van herindelingen betreft namelijk het vergroten van de interne capaciteit om buiten beter te kunnen presteren (Van Twist et al., 2013). De tweede uitdaging voor de nieuwe gemeente is dus om een zelfverzekerde en ondernemende samenwerkingspartner te worden (Schaap & Van Den Dool, 2014b). Interne gerichtheid leidt er echter toe dat heringedeelde gemeenten de toegenomen verantwoordelijkheid in de regio als gevolg van hun nieuwe status niet kunnen waarmaken en dat zal de verhoudingen niet ten goede komen (Van Twist et al., 2014). Het gevaar is dat gemeenten zelf strategieën formuleren voor zaken die de gemeentegrenzen overschrijden (Schaap & Van Den Dool, 2014a).

Om de hierboven geschetste uitdaging het hoofd te bieden is de factor *externe gerichtheid* van belang. Vooral in heringedeelde gemeenten waar de motivatie van het personeel is afgenomen behoeft deze factor aandacht, omdat daar de naar binnen gerichte organisatiecultuur sterkt terugkomt (Fraanje et al., 2008). Bij deze gemeenten zal samenwerking gestimuleerd en gefaciliteerd moeten worden. Gemeenten waarbij de motivatie van het personeel sinds de herindeling is toegenomen richten hun blik juist meer naar de buitenwereld. De nieuwe gemeente moet er dan wel voor waken dat zij niet een te grote broek aantrekt en ambities uitspreekt die niet overeenkomen met wat de gemeente kan waarmaken (Schaap & Van Den Dool, 2014a).

Externe gerichtheid heeft niet alleen betrekking op medeoverheden, maar tevens op andere organisaties. Adequate samenwerking omvat immers evenzeer de verbindingen met bedrijven en maatschappelijke organisaties en ook op het gebied van deze samenwerking brengt een herindeling uitdagingen met zich mee. Na herindelingen kunnen bedrijven en maatschappelijke organisaties namelijk, net als inwoners, meer afstand ervaren in de samenwerking (Ringeling, 2007). Hun vaste gesprekspartner is bijvoorbeeld op een ander plek in de organisatie komen te zitten en de nieuwe contactpersoon is minder goed op de hoogte van de gemaakte afspraken en de lokale situatie, waardoor de communicatie formeler wordt en het gemeentelijk handelen trager. De partners van de gemeente ervaren na een herindeling meer bureaucratie in de dienstverlening door verkokering en een gebrek aan coördinatie. Aan de ander kant reorganiseert het maatschappelijk middenveld zich ook na herindelingen (vaak in de vorm van opschaling), waardoor er voor de gemeente eveneens een nieuwe situatie ontstaat.

Het vermogen om *maatschappelijke coalities te sluiten* is de factor die met betrekking tot deze uitdaging bepaalt of de bestuurskrachtversterking gerealiseerd wordt (Ringeling, 2007). Er zal opnieuw gebouwd moeten worden aan vertrouwen door te investeren in de onderlinge verhoudingen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Vertrouwen is essentieel voor samenwerking, maar het in het verleden opgebouwde vertrouwen mag niet voor lief worden genomen na een herindeling (Van Genugten et al., 2017). Een herindeling kan daarentegen ook als kans worden gezien om verstarde verhoudingen te doorbreken (Toonen et al., 1998).

2.5 De gemeente als beleidsmaker

In deze paragraaf staat de rol van beleidsmaker centraal. Eerst zal worden ingegaan op het proces om te komen tot doelmatige besluitvorming en vervolgens op de rol van de bestuurscultuur binnen heringedeelde gemeenten.

2.5.1 Doelmatigheid

De bestuurskracht van gemeenten kan worden gerelateerd aan de vraag naar efficiënte en effectieve uitvoering van publieke taken (Nelissen, 2002; Allers et al., 2015).

Doelmatigheid wordt dan ook als een belangrijk kenmerk gezien van bestuurskracht (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007; Van Kan et al., 2014). Eerder is al benoemd dat verondersteld wordt dat een herindeling schaalvoordelen oplevert en daardoor leidt tot meer doelmatigheid. In de praktijk blijkt echter dat het politieke klimaat na herindelingen doelmatige besluitvorming bemoeilijkt, waardoor de beleidsmakers van de nieuwgevormde gemeente voor dilemma's komen te staan. Deze dilemma's hebben vaak betrekking op de vraag hoe de nieuwe gemeente zich moet verhouden tot de erfenissen uit de verledens van de oude gemeenten (Van Twist et al., 2014). De keuzes die men hierin maakt zijn bij uitstek politiek.

Een eerste uitdaging met betrekking tot doelmatigheid betreft de vestiging van voorzieningen. Herindelingen zouden een daling van de kosten van voorzieningen als gevolg moeten hebben, omdat voorzieningen geconcentreerd kunnen worden. Deze schaalvoordelen blijken echter niet in alle gevallen meteen gerealiseerd te worden. Heringedeelde gemeenten kunnen ervoor kiezen om de publieksvoorzieningen in één plaats te vestigen en niet in alle kernen open te houden (Fraanje et al., 2008). De huisvesting van de gemeentelijke organisatie valt hier bijvoorbeeld ook onder. Eén gemeentehuis betekent een aanzienlijke kostenreductie, maar wordt door de inwoners van de voormalige hoofdkernen als een achteruitgang gezien. Het openhouden van dit soort voorzieningen wordt door de politiek dan ook als strategisch middel ingezet om betrokkenheid bij en respect voor de oude gemeenschappen te tonen (Bhatti, Olsen, & Pedersen, 2010). Ze hopen door deze vorm van compensatie legitimiteit en vertrouwen te verwerven en onrust te voorkomen, niet in de laatste plaats om electorale winst te behalen. Daarmee plaatsen ze geografische nabijheid/proportionele spreiding boven efficiëntie, aangezien het openhouden van de voorzieningen ten koste zal gaan van specialisatie en coördinatie. Bovendien is het nadelig voor de eenwording en integratie van de nieuwe gemeente (Strous, 1991). Na verloop van tijd blijkt echter dat er nauwelijks gebruik van de voorzieningen wordt gemaakt. Inwoners ervaren de vergrote fysieke afstand dus niet als een probleem, maar het gaat vooral om de symbolische betekenis (Fraanje et al., 2008). Kortom, het openhouden van voorzieningen of het openen van dependances is sympathiek, maar onpraktisch voor efficiënte dienstverlening (Strous, 1991). Toch blijft de spreiding van voorzieningen voor heringedeelde gemeenten een dilemma waarbij de beleving van de identiteit van inwoners soms ten koste gaat van doelmatigheid. Bestuurders en politici willen enerzijds eerbied tonen voor de historie van iedere kern, maar anderzijds zorg dragen voor de gezamenlijke toekomst. Inmiddels is het voor heringedeelde gemeenten een gewoonte geworden om in ieder geval in de eerste collegeperiode na de herindeling het historisch gegroeide voorzieningenniveau in stand te houden om niet nog meer commotie te veroorzaken. Op termijn, als de gevoeligheid van de discussie en daarmee de symbolische waarde van voorzieningen is afgenomen, wint doelmatigheid het echter en is toch een tendens van concentratie waar te nemen (Bhatti et al., 2010; Fraanje et al., 2008).

Een tweede uitdaging voor de beleidsmakers in de nieuwgevormde gemeente is om doelmatigheid niet gelijk te stellen aan uniformiteit. Niet uniformiteit, maar efficiëntie van de dienstverlening zou centraal moeten staan in de besluitvorming (McKay, 2004). Het accepteren van verschillen kan in de beginfase namelijk efficiënter zijn dan uniformiteit. Toch wordt na herindelingen het streven naar efficiëntie al snel vervangen door het streven naar uniformiteit binnen de gemeente. De gekozen politici willen vooral de belangen van de inwoners uit hun oorspronkelijke gemeente representeren en proberen de dienstverlening van de oude gemeente te laten gelden voor de rest van de nieuwe gemeente. Uiteindelijk wordt het dan een politiek machts spel en beslist de meerderheid. Dit negeert echter de verschillende behoeften van de oorspronkelijke gemeenten, terwijl herindelingen juist ook een reden kunnen zijn om

aan deze behoeften te kunnen blijven voldoen. Door efficiëntie en het oogpunt van de gebruiker als uitgangspunt te blijven nemen en niet uniformiteit, kan voorkomen worden dat het een discussie tussen de oorspronkelijke gemeenten wordt. Pas als “wij” en “zij” “ons” is geworden, wat in de meeste gevallen zeker een raadsperiode zal duren, kan uniformering leiden tot efficiëntievoordelen. Tot die tijd moeten verschillen, daar waar de wet het toelaat, geaccepteerd worden en moet men uniformeren waar de gemeenten al gemeenschappelijkheden hebben. Vanaf het begin hameren op uniformiteit leidt tot politieke fracties die elkaar proberen uit te spelen ten koste van lange termijn verbeteringen.

Na herindelingen breekt er dus een geografisch verdelingsspel los, waardoor doelmatigheid niet centraal staat bij de beeldsvorming (Jakobsen & Kjaer, 2016). In de literatuur over bestuurskracht worden drie factoren veelvuldig genoemd als voorwaarden voor doelmatigheid, namelijk dat de gemeente in staat is om prioriteiten te stellen, dat haar beleidsmakers over voldoende strategisch vermogen beschikken en dat de prestaties inzichtelijk worden gemaakt. Alle drie de factoren zijn na herindelingen geen vanzelfsprekendheid.

De eerste factor is het kunnen *stellen van prioriteiten*. Een bestuurskrachtige gemeente zou in staat moeten zijn om prioriteiten te stellen ten einde doelmatig te kunnen handelen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). In het licht van de verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, waarbij de rol van gemeenten meer ligt op het gebied van regie en coördinatie, zal het kunnen formuleren van prioriteiten een steeds belangrijkere factor van bestuurskracht worden (Schaap & Van Den Dool, 2014b). Voor heringedeelde gemeenten is prioritering over het algemeen echter lastiger dan voor andere gemeenten (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). De nieuwe gemeente krijgt te maken met nieuwe opgaven en taken, meer verantwoordelijkheid en hogere ambities en verwachtingen. Daarnaast moeten er in de eerste periode na de herindeling veel besluiten worden genomen, bijvoorbeeld over werkwijzen en samenstelling commissies, en moeten besluiten van de oude besturen worden bekrachtigd (Strous, 1991). Dit vraagt om pragmatisme en prioriteitsstelling: Waar liggen de belangen van de nieuwe gemeente? Wat zijn de voornaamste opgaven en ambities? Om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen, moeten er bovendien kwalitatief hoogwaardige beleidsstukken worden geleverd, maar dat kan alleen als er rekening wordt gehouden met de ambtelijke capaciteit (Schaap & Van Den Dool, 2014b). Beleidsmakers van heringedeelde gemeenten hebben echter de neiging om het beleid te stapelen en niets af te schaffen, met als gevolg dat overzicht over de activiteiten ontbreekt (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Betrokkenen zijn dan ook negatief over het vermogen om te besturen op hoofdlijnen na herindelingen en dit komt de doelmatigheid niet ten goede (Postma, 2002).

Het vermogen om prioriteiten te stellen is over het algemeen groter als een aantal betrokkenen al over bepaalde kennis van en/of ervaring met herindelingen of fusies beschikt. De provincie kan op dit gebied een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld

met haar benoemingsbeleid (denk aan de waarnemend burgemeester), het faciliteren van kennisdeling tussen gemeenten of het aanbieden van trainingen/opleidingen (Boogers et al., 2014; Fraanje et al., 2008). Zo zou de provincie een pool van ervaringsdeskundigen (burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, raadsleden, enzovoort) kunnen samenstellen, waaruit heringedeelde gemeenten kunnen putten. Nu lukt het nieuwe gemeenten vaak niet om alles wat er op hen afkomt te prioriteren en worden er externe adviseurs ingevlogen om tot keuzes te komen. Dit gebeurt niet alleen in de fase tot aan de herindeling, maar heeft ook betrekking op het inhuren van consultants na de herindeling. Van heringedeelde gemeente wordt verwacht dat zij efficiënter zullen zijn, maar tegelijkertijd moeten zij in de beginfase veel consultants inhuren om de veranderingen in goede banen te leiden (McKay, 2004). Het gevaar is dat er consultants van slechte kwaliteit worden ingehuurd, omdat de prijs het leidende selectie criterium is en niet de kwaliteit. Hier komt bij dat de eerste fase na de fusie veel tijd van de beleidsmakers vergt, waardoor ze eerder geneigd zijn de adviezen van consultants blindelings door te voeren. Ook als de consultants wel van goede kwaliteit zijn, missen ze een stuk kennis over de voormalige gemeenten om te komen tot passende aanbevelingen. Dit leidt tot de conclusie dat heringedeelde gemeenten in de eerste periode te kwetsbaar kunnen zijn om effectief gebruik te maken van consultants. Gemeenten zouden ook liever zelf de prioriteiten stellen en keuzes maken, maar daarvoor ontbreken soms bepaalde expertise en capaciteiten (Fraanje et al., 2008).

Een tweede factor die sterk samenhangt met het kunnen stellen van prioriteiten, is het *strategisch vermogen van de beleidsmakers*. Als er een gebrek aan strategisch vermogen is, ontstaan er ook problemen op het gebied van prioritering (Korsten, 2010). Het strategisch vermogen betreft de capaciteit van beleidsmakers om weloverwogen keuzes te maken voor de (middel)lange termijn. Een gebrek aan strategisch beleid hoeft niet per definitie een probleem te zijn voor de bestuurskracht van gemeenten, maar dat vormt het wel indien hun opgavenprofiel grote veranderingen ondergaat (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Aangezien herindelingen altijd gepaard gaan met nieuwe opgaven, dienen de beleidsmakers in de nieuwe gemeente dus over strategisch vermogen te beschikken. Het vermogen van raadsleden om het belang van de nieuwe gemeente als geheel als uitgangspunt te nemen en het vermogen van het gemeentebestuur (wethouders en burgemeester) tot strategische besluitvorming worden dan ook bestempeld als aandachts- en ontwikkelingspunten na een herindeling (Fraanje et al., 2008). Een herindeling heeft namelijk veel implicaties voor de rol van raadsleden en bestuurders. Het besturen van de grotere nieuwe gemeente is inherent anders dan het besturen van de oude kleinere gemeenten, temeer omdat raadsleden in een grotere raad moeten functioneren en meer inwoners moeten vertegenwoordigen (Kjaer, Hjelm, & Olsen, 2010; Van Twist et al., 2014). Volksvertegenwoordigers worstelen na een herindeling met de vraag wat de nieuwe schaal betekent voor hun eigen taak (Herweijer & Fraanje, 2011).

Ondanks dat de strategische kracht van het ambtelijk apparaat toeneemt na herindelingen, blijven wethouders en raadsleden achter. Met name raadsleden blijken

niet allemaal over de capaciteiten te beschikken die na een herindeling gevraagd worden. De nieuwe gemeenteraad bestaat doorgaans voor een groot deel uit dezelfde mensen die ook in de oude gemeenteraden zaten en zij nemen bepaalde historische voorkennis mee en stellen zich in sommige gevallen op als belangenbehartiger van hun eigen dorp of oorspronkelijke gemeente (Van Twist et al., 2014). Besluiten van het nieuwe bestuur die ingaan tegen het beleid van een oude gemeente, leiden daarom in veel gevallen tot politieke weerstand en botsingen tussen fracties. Dit effect wordt versterkt indien een sterke centrum-periferie dimensie aanwezig is, oftewel bij een herindeling tussen een grote stad en een minder bevolkte gemeente (Jakobsen & Kjaer, 2016). Mobilisatie van kiezers in de periferie, gebaseerd op de angst om gedomineerd te worden, leidt namelijk tot een over-representatie van de periferie in het aantal raadszetels. Deze over-representatie zal ook terug te zien zijn in het beleid van de nieuwe gemeente, omdat de raadsleden zijn gekozen vanwege geografische belangen en dus hun oorspronkelijke gemeente als referentiekader zullen nemen. Het is goed dat de belangen van alle inwoners vertegenwoordigd worden in de nieuwe gemeenteraad, zodat de belangen van de grotere gemeente niet allesbepalend zijn, maar het moet niet doorslaan in een vorm van cliëntelisme. Een cliëntelistisch politiek klimaat is namelijk een teken van een gebrek aan strategisch vermogen (Korsten, 2010). Kortom, de capaciteiten van de beleidsmakers na de herindeling bepalen in hoeverre er doelmatige besluiten worden genomen en zij beschikken vaak niet over het strategische vermogen om het belang van de gemeente als geheel als uitgangspunt te nemen. Voorkomen moet worden dat er dorpisme ontstaat, waarbij belangentegenstellingen tussen dorpen doelmatige besluitvorming in de weg staan (Boogers & Schaap, 2011).

Aandacht voor de politieke kant is dus van cruciaal belang voor het succes van herindelingen, maar deze component blijft vaak onderbelicht in het veranderproces na de herindeling. De beoogde doelen van de herindeling, opgesteld door de oude gemeentebesturen, komen niet overeen met de doelen die tijdens het veranderproces in de nieuwe organisatie centraal komen te staan (Otto & Van Der Kolk, 2012). Deze doelverschuiving kan bestempeld worden als een verschuiving van de nadruk op de politiek-bestuurlijke aspecten naar de nadruk op de organisatorische aspecten. Hierdoor raakt bijvoorbeeld het toerusten van beleidsmaker ondergesneeuwd. Dit sluit aan bij het feit dat betrokkenen vooral de effecten van herindelingen op het ambtelijk apparaat als belangrijk aanmerken en niet het effect op de kwaliteit van het bestuur en de politiek-bestuurlijke context (Toonen et al., 1998). Een verklaring kan zijn dat deze effecten er gewoon niet zijn, maar het ligt meer voor de hand om te veronderstellen dat men bij herindelingen niet de focus legt op het realiseren van deze effecten. Een herindeling levert niet automatisch politiek-bestuurlijke kwaliteitsverbetering op, daarvoor moet flankerend kwaliteitsbeleid worden gevoerd (Toonen et al., 1998). Herindelingen bieden wel potentieel voor kwaliteitsverbetering, maar dit wordt vaak onderdrukt door de hang naar normalisatie.

Al met al is er bij herindelingen dus juist meer in plaats van minder zorg nodig voor de kwaliteit van het bestuur. Zo kan het gebrek aan capaciteiten worden aangepakt door de gemeenteraadsleden van de nieuwe gemeente trainingen aan te bieden, zodat

hun strategisch vermogen kan worden vergroot (Fraanje et al., 2008). Dit zal tevens positieve invloed hebben op de mate waarin de gemeente in samenwerking met partners problemen weet aan te pakken (Boogers & Schaap, 2007). De bestuurscultuur zorgt er daarentegen in veel gevallen voor dat het inzetten op het vergroten van het strategisch vermogen van raadsleden, wethouders en ambtenaren een taboe is in het herindelingsbeleid (Boogers & Schaap, 2007). Voor gemeentesecretarissen ligt het voorstellen van coaching of training gevoelig, omdat het hen zelf de kop zou kunnen kosten als wethouders daardoor het vertrouwen in hem of haar opzeggen (Korsten, 2010). Het gebrek aan strategisch vermogen heeft echter tot gevolg dat de macht van ambtenaren na een herindeling toeneemt, waardoor bureaucratisering optreedt. Het ambtelijk apparaat maakt over het algemeen wel de professionaliseringsslag na een herindeling, terwijl de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke organisatie vermindert (Postma, 2002). Het gevolg is dat de positie van raadsleden ten opzichte van het ambtelijk apparaat verzwakt en het voor hen lastiger wordt om politieke ideeën te realiseren als deze ingaan tegen de opvatting van ambtenaren (Kjaer et al., 2010). Regie over het ambtelijk apparaat wordt gezien als een onderdeel van bestuurskracht, maar kan door herindelingen dus onder druk komen te staan als raadsleden en bestuurders niet over voldoende capaciteiten beschikken (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Tevens komt de macht vooral te liggen bij een aantal leden van de raad, zoals de burgemeester (in het begin een waarnemend burgemeester en deze wordt vaak na ongeveer een jaar vervangen door de kroonbenoemde burgemeester) en de voorzitters van de commissies, terwijl de rest van de raadsleden hun invloed zien afnemen (Kjaer et al., 2010). Dit leidt ertoe dat raadsleden van heringedeelde gemeenten hun invloed lager beoordelen dan raadsleden van gemeenten waarbij geen herindeling heeft plaatsgevonden.

Tot slot is er nog een derde factor die kan worden gezien als voorwaarde om te komen tot doelmatigheid, namelijk het *inzichtelijk maken van de prestaties* van de nieuwe gemeente. Prestatiemetingen geven niet alleen een beeld van waar de nieuwe gemeente staat, maar kunnen de beleidsmakers tevens helpen bij het maken van beslissingen met het oog op de toekomst (Nelissen, 2002). Een bestuurskrachtige gemeente stelt namelijk haar werking ter discussie, leert van haar fouten en is gericht op de toekomst (Toonen et al., 1998; Van Orshoven & De Peuter, 2015). Dit vraagt om een set van Key Performance Indicators (KPI's) en het uitvoeren van een nulmeting bij aanvang van de herindeling (Broucker, Hondelghem, & Steen, 2015). Gemeenten worden echter vooral beoordeeld op hun maatschappelijke waarde en deze is veel lastiger vast te stellen dan de economische waarde van een onderneming. Vooral heringedeelde gemeenten blijken het lastig te vinden om in de hectiek van de herindeling te komen tot KPI's en een nulmeting af te nemen. Als heringedeelde gemeenten er wel in slagen om tot een aantal KPI's te komen, kan de verzameling van betrouwbare en volledige informatie nog een probleem vormen. Herindelingen zijn een energie vergend proces en in de chaos van de eerste periode zijn complete datasets vaak niet voorhanden, waardoor prestatie-meetsystemen naar de achtergrond verdwijnen. Benchmarking zou

heringedeelde gemeenten kunnen helpen bij het inzichtelijk maken van de prestaties (Steiner, 2003). Hierbij kan de vergelijking worden getrokken met de best presterende oorspronkelijke gemeente of met vergelijkbare gemeenten elders in het land. Een ander instrument dat gebuikt kan worden om zicht te krijgen op de prestaties is het afnemen van surveys onder personeel of onder inwoners.

2.5.2 Gezonde bestuurscultuur

De mate waarin een heringedeelde gemeente op politiek-bestuurlijk gebied bestuurskrachtversterking weet te realiseren, is niet alleen afhankelijk van het strategisch vermogen van raadsleden en bestuurders, maar is voor een deel ook welwillendheid en cultuur. Cultuur kan namelijk gekoppeld worden aan bestuurskracht als cultuur beschouwd wordt als iets dat in de interactie tussen mensen wordt gevormd (Noordegraaf & Vermeulen, 2007). De bestuurscultuur is dan de wijze waarop mensen culturele bronnen inzetten in concrete situaties en cultureel handelen vormt dan een middel om bestuurskrachtversterking te realiseren. Als culturele bronnen kunnen worden ingezet om een gedeelde visie op de uitdagingen en de relevante partners van de gemeente te creëren, draagt het dus bij aan het versterken van de bestuurskracht. Na herindelingen is er echter niet meteen sprake van één cultuur en dat brengt uitdagingen met zich mee. De verschillende culturen kunnen namelijk spanningen opleveren in de verhoudingen en betrekkingen tussen raad, college en ambtenaren, maar ook in de verhoudingen binnen elk van deze geledingen. De verhoudingen in deze driehoek zijn echter cruciaal voor de bestuurskracht (Korsten, 2010). De bestuursculturen van de oorspronkelijke gemeenten kunnen botsen en dat kan de bestuurskracht van de nieuwe gemeente verzwakken. De kunst is om strategisch met culturele bronnen om te gaan, dat wil zeggen dat men moet proberen om de elementen die de oorspronkelijke bestuursculturen deelden te activeren en deze vervolgens te gebruiken om de bestuurskracht van de nieuwe gemeente te versterken (Noordegraaf & Vermeulen, 2007).

Daarnaast is het belangrijk om de logica achter de besluiten van de oude gemeenten bloot te leggen en te waarborgen. “Bestuurders van heringedeelde gemeenten moeten zich bewust zijn van de verbinding van heden en verleden: zowel in de formele zin rond aangegane verplichtingen, maar ook in meer informele zin in de omgang met oude en nieuwe identiteit van de gemeente” (Van Twist et al., 2014 p. 20). Dit betreft deels harde interventies, zoals het maken van nieuw beleid en nieuwe regels. Deels gaat het echter ook om zachte interventies, zoals het personeelsbeleid, de naam van de nieuwe gemeenten, het nieuwe logo en de woordkeuze in de communicatie vanuit de gemeente. Hoe om te gaan met deze symbolische details is vooral een uitdaging bij een samenvoeging van een kleine en een grote gemeente, omdat hier het calimerocomplex een risico vormt (Boogers & Schaap, 2011). De kleinere gemeente zal in het onderhandelingsproces eerder het onderspit delven, waardoor zij de herindeling als een annexatie ervaart. Bij een herindeling tussen een grote en een kleine gemeente verdient het culturele aspect daarom extra aandacht. De raadsleden, bestuurders en medewerkers van de kleine gemeente kunnen in de nieuwe gemeente het gevoel krijgen

dat zij zich vooral moeten aanpassen aan de normen, werkwijzen, standaarden en belangen van de grote gemeente en dat alleen zij dus moeten veranderen (Boogers & Schaap, 2011; Jakobsen & Kjaer, 2016). Hierdoor ervaren zij problemen om zich met de nieuwe gemeente te identificeren. Om dit probleem te ondervangen zullen ze in de nieuwe organisatie enige vorm van continuïteit moeten ervaren (Van Knippenberg, Van Knippenberg, Monden, & De Lima, 2002). De grotere gemeente moet zich hier, ook bij beslissingen die genomen worden na aanvang van de herindeling, van bewust zijn en handelen vanuit een gelijkwaardigheidsbeginsel (Boogers & Schaap, 2011). Handelen vanuit een gelijkwaardigheidsbeginsel zal uiteindelijk in het voordeel zijn van zowel de grote als de kleine gemeente (Van Knippenberg et al., 2002). Het succes zit dus niet alleen in het maken van een slimme afweging vooraf, maar ook in de mate van politieke inleving tijdens en na het proces waarin er gebouwd wordt aan een nieuwe organisatie en waarin er een nieuwe identiteit en nieuwe gedeelde ervaringen worden geconstrueerd (Van Twist et al., 2014). Een nieuwe start vraagt dus niet om het ontkennen of vergeten van het verleden, maar vereist een bewuste zoektocht naar een voor het heden werkbare verhouding tot dat verleden.

Kortom, soms blijft de nieuwe gemeente een combinatie van de originele gemeenten en zitten ze alleen bij elkaar, terwijl in andere gevallen de oude gemeenten samensmelten tot een nieuw geheel. Dit onderscheid is van invloed op de uitkomst van de herindeling. Het gaat hierbij niet zozeer om verandermanagement, maar om het management van de gemeenschappelijke en afzonderlijke identiteit van gemeenten (Van Twist et al., 2014). Respect voor de identiteit van de afzonderlijke dorpskernen of oorspronkelijke gemeenten, moet samengaan met het actief werken aan gemeenschappelijkheid vanuit de vraag: Wat bindt ons? Die verbindende factor kan vervolgens naar buiten toe uitgedragen worden als een vorm van branding (Schaap & Van Den Dool, 2014b). Ondanks dat er bij een herindeling veel op de bestuurders afkomt, moet er wel tijd vrijgemaakt worden om te werken aan de eenheidsgedachte van de raad en teamvorming van het college van B&W, omdat anders de kans op verboddeling groot is (Strous, 1991). Herindelingen kunnen leiden tot politieke turbulentie en de bestuurskracht van de nieuwe gemeente kan niet worden vergroot zolang de bestuurlijke energie wordt besteed aan het elkaar de tent uitvechten (Korsten, Kuiper, & Tonnaer, 1991). In de eerste fase na aanvang van een herindeling is de aandacht voor de bestuurscultuur dus extra belangrijk, aangezien alle verhoudingen (zowel intern als extern) opnieuw moeten worden uitgevonden en er na veranderprocessen zoals herindelingen een verhoogde kans is op persoonlijke conflicten (Korsten, 2010).

Om de bovenstaande uitdagingen met betrekking tot de bestuurscultuur het hoofd te bieden, worden twee factoren als belangrijke voorwaarden gezien. De eerste factor betreft het *werken aan de relationele vermogens van de bestuurders*. De relationele vermogens van bestuurders bepalen mede in hoeverre er ook daadwerkelijk sprake is van het gelijkwaardigheidsbeginsel binnen het bestuur en of het lukt om te zoeken naar verbindende elementen en deze uit te dragen (Korsten, 2010). In paragraaf 2.4.2 zijn de

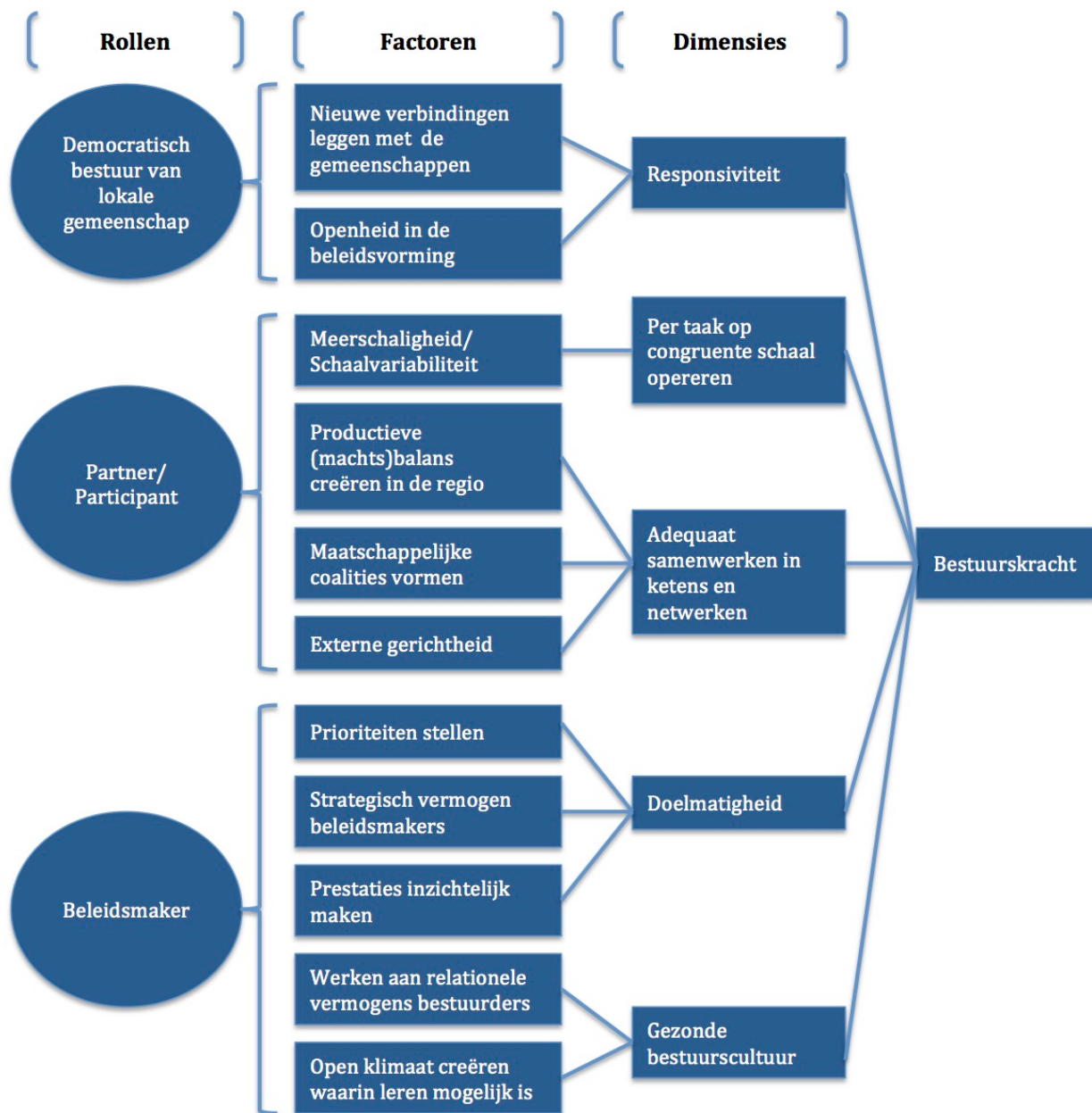
relationele vermogens ook al kort aan bod geweest, maar daar ging het om de samenwerking in de regio, terwijl het hier gaat om de samenwerking binnen het gemeentebestuur. Na een herindeling moet er een slag worden gemaakt met betrekking tot deze factor en dat vraagt om aandacht voor de competenties van mensen op het gebied van samenwerking.

Met name de rol van het college van B&W is cruciaal, omdat het aan de ene kant de verantwoordelijkheid heeft om aan de cultuurverschillen te werken en een voorbeeldfunctie vervult, maar aan de andere kant waren de wethouders zelf vaak ook onderdeel van oude cultuurpatronen en worden zij daar door hun achterban nog op aangesproken (Blom, 1991). Binnen het college van B&W vraagt het relationele vermogen van de burgemeester speciale aandacht, aangezien hij/zij een procesrol vervult. Burgemeesters hebben onder andere als functie om rust, stabiliteit en continuïteit te waarborgen (Korsten, 2010). Zij staan boven de partijen en kunnen daardoor een verbindende rol spelen. Van hen mag politiek-bestuurlijk leiderschap vanuit een heldere visie verwacht worden (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Een tijdige kroonbenoeming kan dan ook bijdragen aan een gezonde bestuurscultuur, maar in veel gevallen blijft de waarnemend burgemeester bijna een jaar zitten (Blom, 1991). Belangrijk is dat burgemeesters tijdig en op passende wijze communiceren en partijen op een diplomatieke manier bij elkaar weten te brengen (Korsten, 2010). Zij moeten de vraagstukken waar zij als voorzitter van het bestuur mee worstelen delen met de bestuurders, waardoor de bestuurders ook zelf verantwoordelijk worden (Strous, 1991).

De tweede factor die bijdraagt aan een gezonde bestuurscultuur betreft het *creëren van een open klimaat waarin leren mogelijk is*. Na de herindeling moet er dus een soort cultuurverandering plaatsvinden die zich richt op het denken en doen van de raadsleden en wethouders. Deze aandacht is er in de fases voorafgaand aan de herindeling wel, maar na aanvang niet meer, terwijl dit bepaalde problemen kan verminderen of zelfs kan voorkomen (Postma, 2002). Zo worden er in de fase voorafgaand aan de herindeling vaak informele bijeenkomsten voor de gemeenteraden georganiseerd om begrip en samenwerking te stimuleren (Boogers et al., 2014). Ook na de herindeling moeten er echter nog stappen worden gezet in het onderling vertrouwen en dus zal er na aanvang van de herindeling nazorg moeten plaatsvinden, gericht op de zaken van de oude gemeenten die kunnen doorwerken in de nieuwe gemeente (Blom, 1991). Deze nazorg houdt bijvoorbeeld in dat er na de herindeling geïnvesteerd blijft worden in informele sfeer bevorderende activiteiten voor de gemeenteraad en dat er door middel van werkconferenties met het college van B&W aandacht is voor bestuursontwikkeling. Er moet op deze manier een open klimaat worden gecreëerd waarin alles bespreekbaar is. Hierdoor kan leren mogelijk worden gemaakt en dat vergroot de kans op succes (Postma, 2002). Bij herindelingen ontbreekt het echter vaak aan momenten van reflectie en evaluatie.

2.6 Slotbeschouwing en conceptueel kader

De voornaamste reden om over te gaan op gemeentelijke herindelingen is het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Herindelingen leiden echter niet automatisch tot bestuurskrachtversterking. Het begrip bestuurskracht is in dit hoofdstuk opgeknipt in een aantal gemeentelijke rollen en elke rol omvat één of meerdere dimensies. Herindelingen brengen op iedere dimensies bepaalde uitdagingen met zich mee. De wijze waarop gemeenten de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld zien het hoofd bieden, bepaalt in hoeverre zij hun bestuurskracht weten te verstrekken. Uit de geschetste uitdagingen zijn daarom vervolgens een aantal factoren afgeleid die zouden moeten bepalen of gemeenten na een herindeling de beoogde bestuurskrachtversterking weten te realiseren. Ondanks dat er meer rollen en dimensies in de literatuur worden onderscheiden, zijn deze niet meegenomen in het onderzoek. Dit heeft twee redenen. Allereerst zijn er bepaalde rollen en dimensies die niet aansluiten bij de uitdagingen waarvoor heringedeelde gemeenten zich gesteld zien. Daarnaast sluiten een aantal rollen en dimensies niet aan bij de verantwoordelijkheden van de provincie, waardoor op die gebieden waarschijnlijk geen ondersteunende rol voor de provincie is weggelegd. De factoren, dimensies en rollen die wel binnen de scope van dit onderzoek vallen zijn schematisch weergegeven in figuur 1. Het onderzoek richt zich vooral op de politiek-bestuurlijke kant en niet op de ambtelijke/organisatorische kant van herindelingen. Hierbij gaat het dus om de relatie van de gemeente met andere overheden, met maatschappelijke organisaties en met haar inwoners, maar ook om aspecten die te maken hebben met de beleidsvorming in de nieuwe gemeente.



Figuur 1. *Conceptueel kader*

3. Methodologisch kader

Dit hoofdstuk vormt de verantwoording van de methodologische keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek. Allereerst zullen de theoretische begrippen worden geoperationaliseerd in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 volgt de toelichting op de keuzes met betrekking tot de onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 de casusselectie aan bod. Paragraaf 3.4 omvat een beschrijving van de methoden van dataverzameling en in paragraaf 3.5 valt te lezen hoe het verzamelde materiaal is geanalyseerd. Tot slot komen in paragraaf 3.6 de betrouwbaarheid en validiteit aan bod, alsmede de manieren waarop is geprobeerd om de risico's met betrekking tot deze begrippen te ondervangen.

3.1 Operationalisatie

In deze paragraaf staat de vraag wat er gemeten dient te worden centraal. De theoretische begrippen worden geoperationaliseerd, wat inhoudt dat deze begrippen meetbaar worden gemaakt (Van Thiel, 2010). Er is voor gekozen om de rollen te definiëren en de bijbehorende factoren te operationaliseren en hierbij de dimensies achterwege te laten. De dimensies vormen slechts een tussenstap om te komen van de rollen naar de factoren die zouden moeten bepalen of gemeenten na een herindeling hun bestuurskracht op dat gebied weten te versterken. Het onderzoek beoogt te meten in welke mate en op welke wijze de heringedeelde gemeenten aan deze factoren weten te voldoen, om vervolgens de ondersteuningsbehoeften daarbij in kaart te brengen. Per factor zijn één of meerdere indicatoren geïdentificeerd en deze indicatoren zijn vervolgens omgezet in interviewvragen. De factor openheid in de beleidsvorming kan bijvoorbeeld gemeten worden aan de hand van één indicator: de ruimte voor publieke participatie binnen de besluitvormingsprocessen van de nieuwe gemeente. Voor het meten van het strategisch vermogen van de beleidsmakers zijn echter vier indicatoren nodig, waaronder de mate waarin ze regie kunnen voeren over het ambtelijk apparaat. Niet alle vragen zijn voorgelegd aan alle respondenten, omdat voor elke functie een aparte interviewhandleiding is opgesteld, maar iedere vraag komt in minimaal twee van de drie interviewhandleidingen aan bod. De definiëring van de rollen en operationalisatie van de factoren zijn weergegeven in het operationalisatieschema (tabel 1). Tevens is in de laatste kolom per interviewhandleiding aangeven door middel van welke vragen de factor is gemeten. Deze vragen hebben dus betrekking op de bestuurskrachtuitdagingen waar heringedeelde gemeenten mee te maken krijgen en dienen te achterhalen of en hoe de nieuwe gemeenten deze uitdagingen succesvol wisten aan te pakken. Aan het eind van een set vragen over een factor is er vervolgens ook gevraagd naar de ondersteuningsbehoeften die de heringedeelde gemeenten destijds op dat gebied hadden.

Tabel 1. *Operationalisatieschema*

Rollen en dimensies	Definitie rollen	Factoren	Indicatoren	Vragen uit interviewgide		
				Burg	Griffier	Gemsec
Democratisch bestuur van de lokale gemeenschap ➤ <i>Responsiviteit</i>	De gemeente weet een passende afstand tot de gemeenschap te realiseren, waardoor zij als richtpunt kan fungeren voor de wensen van die gemeenschap.	• Openheid in de beleidsvorming • Nieuwe verbindingen leggen met de gemeenschappen	- Binnen de besluitvormingsprocessen van de nieuwe gemeente blijft er de ruimte bestaan voor publieke participatie. - De gemeente investeert na de herindeling in de relatie met de gemeenschap om het gevoel van afstand te ondervangen.		1 2	1 2
Partner/ Participant ➤ <i>Per taak op congruente schaal opereren</i> ➤ <i>Adequaate samenwerkingen in ketens en netwerken</i>	De gemeente werkt samen met bedrijven en maatschappelijke organisaties op een (per taak) passende schaal en weet haar rol als medeoverheid, in samenwerking met andere gemeenten en bestuurslagen, adequaat te vervullen.	• Meerschalligheid/schaalvariabiliteit • Creëren productieve (machts)balans in de regio • Externe gerichtheid • Maatschappelijke coalities vormen	- De heringedeelde gemeente opereert per taak of probleem op passende schaal. - De nieuwe gemeente profiteert van de schaalvergroting als gevolg van de herindeling. - Er wordt na de herindeling in de regio aandacht besteed aan de invloed die de herindeling heeft op de onderlinge samenwerking. - Er wordt verkend wat de nieuwe verhoudingen betekenen voor wat men van elkaar mag verwachten (ook met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen). - De mate waarin de heringedeelde gemeente de nieuwe verantwoordelijkheid in de regio aankan. - De mate waarin de nieuwgevormde gemeente de aandacht richt op haar omgeving (andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties). - De mate waarin de nieuwgevormde gemeente de aandacht richt op de interne organisatie. - De gemeente bouwt na de herindeling nieuwe relaties op met bedrijven en maatschappelijke organisaties.	8 7 1, 2 1,2 3 5 5 4	5 4 7, 8 7, 9 11 11 10	

			- De gemeente schept hierbij geen onrealistische verwachtingen.	4	10	
Beleidsmaker ➤ Doelmatigheid ➤ Gezonde bestuurscultuur	De gemeente voert regie over haar taken, stelt prioriteiten en komt op een slagvaardige manier tot doelmatige besluiten.	• Het kunnen stellen van prioriteiten	- De beleidsmakers (college van B&W en de gemeenteraad) zijn in staat om de prioriteiten van de nieuwe gemeente te bepalen.		13, 14	4, 5
			- De gemeente beschikt over voldoende kennis en capaciteit om niet blindelings te varen op de adviezen van consultants.		15	6
		• Strategisch vermogen beleidsmakers	- De mate waarin beleidsmakers vanuit het oogpunt van de gemeente als geheel weloverwogen keuzes kunnen maken voor de (middel)lange termijn.	10	17	8
			- Beslissingen over dienstverlening en de spreiding van publieke voorzieningen over de kernen worden genomen op basis van efficiëntieoverwegingen.	11	18	9
			- Indien de beleidsmakers het moeilijk vinden om te redeneren vanuit de nieuwe gemeente als geheel, krijgen zij trainingen aangeboden.	10	17	8
			- De beleidsmakers hebben voldoende overzicht om ook politieke ideeën die ingaan tegen de opvatting van ambtenaren te realiseren.	12	19	10
		• Het inzichtelijk maken van prestaties	- De gemeente heeft bedacht op welke wijze en met welke indicatoren zij haar eigen presteren inzichtelijk wil maken na de herindeling.	19	21	17
			- De gemeente is in staat op de hiervoor benodigde gegevens te verzamelen (en voert eventueel een nulmeting uit)	20	22	18
		• Open klimaat creëren waarin leren mogelijk is	- Er vinden na de herindeling momenten van reflectie en evaluatie plaats.	17		15
			- Tijdens deze momenten is alles bespreekbaar.	17		15
		• Werken aan relationele vermogens bestuurders	- Beslissingen met betrekking tot normen, werkwijzen en standaarden worden genomen op basis van gelijkwaardigheid tussen de oorspronkelijke gemeenten.	14		12

			- Het college van B&W vervult een voorbeeldfunctie in het uitdragen van de nieuwe bestuurscultuur.	14		12
			- De burgemeester is binnen het college van B&W een verbindende factor.	14		12
			- Indien er binnen het college van B&W een gebrek aan samenwerkingsvermogen is, wordt hierin geïnvesteerd.	14		12
			- Ook na de herindeling wordt er geïnvesteerd in informele activiteiten voor de gemeenteraad en het college van B&W om eenheid te creëren.	15		13
			- Er wordt actief gezocht naar wat de oorspronkelijke gemeenten verbindt.	16		14

3.2 Onderzoeksstrategie en -methode

De waarden die een variabele kan aannemen bepalen mede welke onderzoeksstrategieën en -methoden geschikt zijn voor het onderzoek, waardoor de onderzoeksoptzet voortvloeit uit de gekozen operationalisatie (Van Thiel, 2010). Na de wat-vraag, volgt dus de hoe-vraag. Aangezien het aantal variabelen in dit onderzoek groot is en deze op diepgaande wijze dienen te worden onderzocht, is gekozen om als onderzoeksstrategie de meervoudige casestudy te hanteren. Casestudy's bieden namelijk de mogelijkheid om veel factoren mee te nemen (Yin, 2009). Deze strategie sluit tevens aan bij de ontwerpende probleemstelling van dit onderzoek, omdat casestudy's veel empirische informatie opleveren wat als basis kan dienen voor nieuwe theorievorming of het verbeteren van bestaande theorie (Van Thiel, 2010). Ze zijn dan ook geschikt om op een diepgaande manier te onderzoeken hoe heringedeelde gemeenten ondersteund zouden kunnen worden in de post-fusie fase. Met dit onderzoek wordt niet beoogd om een casusvergelijking uit te voeren, waarbij er per casus een beeld wordt geschetst van de mate waarin er voldaan is aan de factoren om vervolgens een vergelijking te kunnen maken tussen de zes verschillende cases. Het is bovenal de bedoeling om een beeld te schetsen van het verloop van het proces, de uitdagingen waar gemeenten tijdens dat proces tegenaan kunnen lopen en hoe ze hier vervolgens mee omgaan. Hiermee wordt getracht om diep op de materie in te gaan, zonder specifiek in te gaan op alle afzonderlijke cases.

Het onderzoek is deductief van aard, wat inhoudt dat "het onderzoeksobject benaderd wordt vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk" (Bleijenbergh, 2013, p. 42). Dit theoretisch raamwerk is uitgewerkt in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Daarnaast betreft het hier een kwalitatief onderzoek. Herindelingen zijn een proces dat gepaard gaat met veel gevoeligheden en met kwalitatief onderzoek is de kans het grootst om deze gevoeligheden boven tafel te krijgen (Yin, 2009). Het ligt daarom voor de hand om het afnemen van interviews als onderzoeksmethode te hanteren. Aangezien er veel factoren zijn die een rol kunnen spelen in het proces na aanvang van een herindeling en dit onderzoek tracht te achterhalen waar voor gemeenten precies de ondersteuningsbehoeften liggen, zijn diepgaande interviews nodig. Bovendien is het aantal eenheden in dit onderzoek gering, maar het aantal variabelen groot, waardoor interviews een geschikte methode zijn (Van Thiel, 2010). Daar waar het kon is ook gebruikgemaakt van documentenanalyse als onderzoeksmethode. Een aantal heringedeelde gemeenten heeft bijvoorbeeld een onderzoek met een evaluerend karakter laten uitvoeren en de provincie Gelderland heeft een aantal heringedeelde gemeenten gevraagd om in een korte brief terug te kijken op het hele proces. De inhoud van deze documenten is geanalyseerd en meegenomen in de resultaten.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van de interviewhandleidingen bestaande uit vragen die zijn afgeleid van de geoperationaliseerde variabelen (zie bijlage 1, 2 en 3). Er kan dus gesproken worden van semigestructureerde interviews (Van Thiel,

2010). Voor deze variant is gekozen, omdat in het theoretisch kader bewust de nadruk ligt op een aantal bestuurskrachttuitdagingen voor heringedeelde gemeenten, waardoor bepaalde andere uitdagingen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. De bestuurskrachttuitdagingen die in het theoretisch kader wel aan bod komen, zouden naar verwachting handvatten kunnen bieden voor nazorg vanuit de provincie en tijdens het interview moet de focus daarom op deze aspecten komen te liggen. Een semigestructureerd interview is daar een geijkte methode voor.

Vervolgens is op twee manieren getracht de geanonimiseerde uitkomsten van de interviews terug te leggen. Allereerst is geprobeerd om een klankbordgroep te organiseren met ervaringsdeskundigen op het gebied van herindelingen. Deze klankbordgroep had als doel om te controleren of de uitkomsten herkend worden en dus representatief zijn voor Nederlandse herindelingen in het algemeen. Tussen de vijftien en twintig personen zijn benaderd voor deze klankbordgroep en er is uiteindelijk een datum geprikt waarop zeven personen konden. Een aantal van hen moest onverhoopt toch afzeggen en toen is besloten om de klankbordgroep te annuleren. Het is daarentegen wel gelukt om de resultaten voor te leggen aan een expertgroep bestaande uit vier herindelingsexperts van verschillende provincies. Aangezien de cases afkomstig zijn uit vijf verschillende provincies en in de overige provincies de afgelopen jaren geen nieuwe gemeenten zijn gevormd, hebben deze vijf provincies ieder één herindelingsexpert afgevaardigd voor de expertgroep (zie tabel 7 in bijlage 4). Helaas kwam de medewerker van de provincie Noord-Brabant vast te staan in het openbaar vervoer, waardoor er vier deelnemers overbleven. Met hen is gereflecteerd op de vraag of en hoe de provincies aan de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten kunnen voldoen. Kortom, aan welke knoppen kunnen de provincies draaien en sluiten deze middelen aan op de behoeften van de heringedeelde gemeenten?

3.3 Casusselectie

De onderzoekseenheden betreffen in dit geval cases. Deze cases kunnen gezien worden als een steekproef. Een steekproef betekent de selectie van een aantal onderzoekseenheden uit de totale populatie aan onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010). Voor dit onderzoek is er een selecte steekproef van zes cases getrokken op zowel theoretische als praktische gronden, aangezien er slechts een beperkt aantal eenheden is om uit te kiezen. Ondanks dat de provincie Gelderland de opdrachtgever is, zijn er in deze provincie niet voldoende cases voor handen, waardoor er ook gemeentelijke herindelingen in andere provincies zijn geselecteerd. De herindelingen zijn op basis van een aantal criteria geselecteerd. Ten eerste moet het gaan om fusies tussen twee of meer gemeenten en dus niet om een deel van een gemeente dat overgaat naar een andere gemeente. Ten tweede moet er enige continuïteit zitten in de bekleding van de functie van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. De respondenten moeten de start van de herindeling dus grotendeels hebben meegemaakt. Ten derde moeten het gemeenten

betreffen die tussen 2011 en 2017 zijn heringedeeld. Bij herindelingen van voor 2011 is de kans groot dat de mensen die betrokken waren bij de herindeling inmiddels andere functies bekleden en dus lastig te benaderen zijn. Herindelingen na 2017 liggen nog politiek gevoelig en het is maar de vraag of betrokkenen nu al mee zouden willen werken aan een onderzoek (als ze er de tijd al voor hebben). Ten vierde worden alleen herindelingen van onderop onderzocht. Bij herindelingen die van bovenaf worden opgelegd ontstaat er een andere dynamiek rond het proces, waardoor het lastig te vergelijken is met cases die van onderop tot stand komen. Het overgrote deel van de herindelingen komt overigens van onderop tot stand en dit sluit mede daarom ook het beste aan bij de gebruikte literatuur. In totaal voldeden 16 cases aan deze criteria. Rekening houdend met de spreiding over de verschillende provincies is vervolgens een shortlist opgesteld bestaande uit tien cases die op het eerste oog geschikt en interessant leken. Vervolgens zijn in overleg met de betreffende provincies zes cases geselecteerd (zie tabel 2).

Tabel 2. *Cases*

Nieuwe gemeente	Oorspronkelijke gemeenten	Jaar	Provincie
Meierijstad	Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel	2017	Noord-Brabant
Molenwaard	Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland	2013	Zuid-Holland
Súdwest-Fryslân	Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel	2011	Friesland
Berg en Dal	Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek	2015	Gelderland
Alphen aan den Rijn	Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude	2014	Zuid-Holland
Schagen	Schagen, Zijpe en Harenkarspel	2013	Noord-Holland

De eerste vijf cases waren vlot gevonden, maar de zesde casus liet wat langer op zich wachten doordat een aantal cases afvielen. Op het moment dat de zoektocht naar de zesde casus nog bezig was, vonden de eerste interviews al plaats en op basis van deze ervaringen is ervoor gekozen bij het zoeken naar een zesde casus niet verder terug te

gaan dan 2013. Het bleek namelijk dat respondenten bij het beantwoorden van de vragen op sommige momenten diep moesten graven in hun geheugen. Door de grens op te schuiven, bleven er nog maar een zeer beperkte hoeveelheid cases over, waarvan een groot deel uit Zuid-Holland afkomstig was. Aangezien er al twee cases uit Zuid-Holland waren geselecteerd vielen deze af en bleven alleen De Fryske Marren en Schagen over als mogelijkheden. Schagen genoot de voorkeur, omdat één van de andere cases al onder de provincie Friesland viel. Uiteindelijk bleek Schagen bereid mee te werken aan het onderzoek, waardoor het totale aantal cases op zes uitkomt. Daarnaast hadden een aantal respondent ervaringen met andere herindelingen. Zo is de burgemeester van Alphen aan den Rijn later burgemeester geworden van de fusiegemeente Krimpenerwaard. Ook deze ervaringen (en beschikbare documenten) zijn in de interviews aan bod geweest en meegenomen in de resultaten.

Representativiteit is voor casestudy's problematisch, aangezien elke casus uniek is. Toch is getracht de representativiteit te vergroten door cases uit verschillende provincies te selecteren. De afgelopen jaren hebben er in de provincie Zuid-Holland veel herindelingen plaatsgevonden, vandaar dat er uit die provincie twee cases zijn geselecteerd. Bovendien draagt het feit dat zes cases een relatief grote steekproef is uit de in totaal zestien cases (die aan de selectiecriteria voldoen) bij aan de representativiteit.

Daarnaast is bij de casusselectie rekening gehouden met het onderscheid tussen gelijkwaardige herindelingen (gemeenten hadden gelijke machtspositie) en ongelijkwaardige herindelingen (een bepaalde gemeente was in inwoneraantal een stuk groter of beschikte over veel meer financiële middelen). In de literatuur wordt dit onderscheid meerdere keren aangehaald en het zou dus gevolgen kunnen hebben voor de ondersteuningsbehoeften van gemeenten. Dit aspect is daarom meegenomen bij het selecteren van cases.

3.4 Methode van dataverzameling

Per casus zijn gesprekken gevoerd met de toenmalige burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Zij zijn vooraanstaande personen binnen de cases, waardoor er gesproken kan worden van elite-interviews (Van Thiel, 2010). Aan de hand van deze drie perspectieven moet een volledig beeld van het functioneren van de heringedeelde gemeente en de ondersteuningsbehoeften die daarbij bestaan verkregen kunnen worden. Temeer omdat zij geacht worden geen partijpolitiek te bedrijven en niet te maken hebben met de druk van een electoraat, waardoor ze een objectievere rol hebben bij herindelingen en er met meer afstand op kunnen reflecteren. Burgemeesters kunnen vertellen over hun ervaringen binnen het college van B&W en als voorzitter van de gemeenteraad. Gemeentesecretarissen kunnen daar waar relevant inzicht geven in eventuele spanningen tussen de beslissingen van de beleidsmakers en de uitvoering daarvan en in de beleidsmatige kant. Griffiers kunnen op een objectieve manier inzicht

geven in de politieke aspecten van herindelingen, bijvoorbeeld op het gebied van burgerbetrokkenheid en het functioneren van de gemeenteraadsleden.

De selectie van de burgemeesters verdient speciale aandacht, aangezien gemeenten na een herindeling eerst een waarnemend burgemeester krijgen en later pas een kroonbenoemde burgemeester volgt. In sommige cases werd de waarnemend burgemeester tevens de kroonbenoemde burgemeester. In andere cases volgde er na enige tijd echter een wisseling van de wacht. Indien dit het geval was, is op basis van de zittingsduur van de waarnemend burgemeester afgewogen of een interview met de waarnemend of de kroonbenoemde burgemeester de meest relevante inzichten zou opleveren. Over het algemeen is er voor de waarnemend burgemeester gekozen indien hij of zij ongeveer een jaar ambtsdrager is geweest in de heringedeelde gemeente.

Voor het benaderen van de respondenten is gebruikgemaakt van sleutelpersonen. De respondenten zijn namelijk eerst door medewerkers van de provincie (waarin hun gemeente gelegen is) benaderd met de vraag of zij bereid zijn mee te werken aan het onderzoek. Doordat zij stuk voor stuk bereid waren mee te werken aan het onderzoek komt het aantal interviews in totaal uit op achttien. De volledige lijst met respondenten is te vinden in de bijlage (zie tabel 4, 5 en 6 in bijlage 4). Een van de interviews is vanwege praktische overwegingen telefonisch afgenomen. De overige interviews vonden plaats op de huidige werklocaties van de respondenten.

De documenten zijn ten eerste verzameld door voorafgaand aan de interviews via de gemeentepagina van de betreffende gemeente te zoeken naar documenten over de post-fusie fase. Ten tweede is tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd of er documenten beschikbaar zijn over het proces na aanvang van de herindeling. Tot slot zijn ook de contactpersonen bij de verschillende provincies verzocht om documenten van evaluerende aard te delen.

Voor het selecteren van de deelnemers voor de expertgroep is gebruikgemaakt van het netwerk van de medewerkers van de provincie Gelderland. Zij hebben door hun contacten met de andere provincies goed zicht op welke personen de experts zijn op het gebied van herindelingen. Daarnaast toonden een paar provinciale medewerkers tijdens een netwerkdag actief hun interesse in het onderzoek en zij wilden graag deelnemen aan de expertgroep. Tijdens de sessie zijn de ondersteuningsbehoeften van de heringedeelde gemeenten gepresenteerd, waarna er per factor een discussie op gang kwam over de vraag of de provincies kunnen en willen voldoen aan deze behoeften. De expertgroep was bedoeld als reflectie op de ondersteuningsbehoeften en dus als input voor hoofdstuk 5, maar gedurende de sessie kwamen ook een aantal feitelijke constatering en deze zijn geïntegreerd in hoofdstuk 4.

3.5 Data-analyse

De interviews zijn omgezet in transcripten en van de expertgroep is een samenvatting gemaakt. Al het verzamelde materiaal (transcripten, samenvatting en documenten) is vervolgens in eerste instantie gecodeerd aan de hand van de elf factoren. Dit is op systematische wijze gebeurd met behulp van het programma ATLAS.ti. Aan iedere tekstfragment is een code gehangen die verwijst naar een van de factoren. Op sommige tekstfragmenten waren meerdere codes van toepassing. Als volgende stap zijn alle tekstfragmenten die horen bij een factor achter elkaar gezet. Deze uitkomsten per factor zijn tot slot geïnterpreteerd en toegeschreven aan de verschillende dimensies en rollen van bestuurskracht. Bij de interpretatie is rekening gehouden met de verschillende posities die de respondenten destijds bekleedden. Op de bovenstaande manier is getracht al het verzamelde materiaal op een gestructureerde manier door te werken en weer te geven.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor een wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit essentieel. Betrouwbaarheid betekent dat de resultaten niet toevallig zijn, maar systematisch (Van Thiel, 2010). Dit is afhankelijk van de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. De interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid, oftewel meet de onderzoeker wat hij wil meten? De meeste problemen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit bij casestudy's worden veroorzaakt door het kleine aantal onderzoekseenheden. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten zijn een aantal maatregelen getroffen.

Allereerst komt de semigestructureerde manier van interviewen de validiteit en betrouwbaarheid ten goede (Bleijenbergh, 2013). De vragen zijn aan de hand van een uitgebreide interviewhandleiding telkens in precies dezelfde formulering gesteld aan de respondenten. Tevens zijn er transcripten van de interviews gemaakt en deze zijn als member check teruggelegd aan de respondenten. Dit heeft bijgedragen aan het vergroten van de betrouwbaarheid. Door tijdens de interviews te vragen naar verhelderende voorbeelden is ook getracht de interne validiteit te verhogen. Bovendien zijn de uitkomsten van de interviews voorgelegd aan een expertgroep bestaande uit medewerkers van verschillende provincies, om te kijken of de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten aansluiten op de ondersteuningsmogelijkheden van de provincies. Hoe verder de respondenten terug moeten in de tijd, des te onbetrouwbarder hun herinneringen zijn. Met de keuze om herindelingen te selecteren die vrij recent zijn, is dit gevaar ondervangen. Daarnaast is de betrouwbaarheid vergroot door bepaalde vragen zowel aan de burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers voor te leggen. Dit gold echter niet voor alle vragen. Wel is per casus elke vraag minimaal aan twee respondenten voorgelegd. Door de uitkomsten te anonimiseren en de respondenten alleen bij naam te noemen in de bijlage, is de kans op sociaal

wenselijke antwoorden verkleind en de interne validiteit vergroot. Daar komt bij dat veel respondenten inmiddels niet meer werkzaam zijn voor de betreffende gemeente, waardoor zij vrijer over de casus zullen praten. Verder is voorafgaand aan de interviews kennis ingewonnen over de casus met behulp van online informatie en door middel van gesprekken met medewerkers van de provincie. Dit helpt om de interviews gestructureerd te laten verlopen. Bovendien is er tijdens de bestuurskunde opleiding vaak stilgestaan bij het doen van kwalitatief onderzoek, waardoor er aan opleiding en training geen gebrek is.

Naast intern valide moet wetenschappelijk onderzoek ook extern valide zijn. De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Casestudy's zijn over het algemeen lastig te generaliseren naar andere situaties, vanwege de uniciteit van de cases (Van Thiel, 2010). Aangezien het domein van dit onderzoek gemeentelijke herindelingen is, gaat het om de vraag of de resultaten ook gelden voor andere herindelingen in Nederland. Door cases uit verschillende provincies te selecteren en deze op identieke wijze te onderzoeken, is de extern validiteit van het onderzoek vergroot. Bovendien is het totale aantal herindelingen dat voldoet aan de selectievoorwaarden tamelijk gering, waardoor met zes cases al een relatief grote steekproef is getrokken. Als heringedeelde gemeenten in meerdere cases tegen dezelfde dingen aanlopen, zal de kans daarom groot zijn dat deze bevindingen tevens gelden voor andere heringedeelde gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek zullen waarschijnlijk dus ook voor andere provincies relevant zijn, temeer omdat de andere provincies aangeven met dezelfde vraag te worstelen als de provincie Gelderland. Op dit moment verleent nog geen enkele provincie nazorg, maar ze zijn hier stuk voor stuk wel in geïnteresseerd.

4. Bestuurskrachtversterking na een herindeling

In dit hoofdstuk zal per dimensie aan bod komen in hoeverre heringedeelde gemeenten in staat zijn om hun bestuurskracht te versterken, door te kijken in hoeverre en hoe heringedeelde gemeenten aan de bijbehorende factoren weten te voldoen. Het doel is om een algemeen beeld te schetsen van het proces dat zich afspeelt binnen een gemeente na een herindeling en wat daarbij de do's en don'ts zijn. Er is bewust voor gekozen om geen beeld op casusniveau te schetsen, aangezien de verschillende posities die de respondenten bekleedden, tot andere perspectieven bleken te leiden. Het hoofdstuk wordt afgesloten door op schematische wijze de empirische bevindingen met betrekking tot de hoe-vraag te relateren aan het theoretische model.

4.1 Responsiviteit

In deze paragraaf staat de dimensie responsiviteit, oftewel de relatie tussen de gemeente en haar inwoners, centraal. Allereerst zal aan bod komen of en hoe het heringedeelde gemeenten lukt om nieuwe verbindingen te leggen met de inwoners in de verschillende kernen en wat daarbij de gevoeligheden zijn. Vervolgens wordt geschetst wat zij na de herindeling doen om de inwoners te betrekken bij het beleidsvormingsproces. Op basis van de bevindingen op beide factoren zal tot slot gereflecteerd worden op de mate waarin de heringedeelde gemeenten erin slagen om responsief te zijn.

4.1.1 Nieuwe verbindingen leggen met de gemeenschappen

“De schaalsprong naar boven is tegelijkertijd een verdieping naar de burger” (respondent 2, persoonlijke communicatie)¹. Deze uitspraak van een burgemeester is kenmerkend voor wat bijna alle respondenten in verschillende bewoordingen aanstippen, namelijk dat de schaal waarop men bestuurt weliswaar groter wordt, maar dat de focus op de kernen komt te liggen (respondent 4, 9, 10, 15 & 16). Ook inwoners van kleine kernen moeten in de ogen van de respondenten het gevoel krijgen dat ze een gemeentebestuur hebben waarbij ze terechtkunnen als er iets speelt (respondent 3, 5 & 12). Heringedeelde gemeenten spannen zich dan ook stuk voor stuk in om hen te betrekken bij de ontwikkelingen die in hun kern van belang zijn. Het sterkst komt deze aandacht voor de kernen terug indien het een herindeling betreft waarbij een grote stad betrokken is of als de herindeling een groot aantal kernen omvat. De focus op de kernen uit zich bijvoorbeeld in:

- Het ondersteunen van de totstandkoming van dorpsagenda's/dorpsvisies;
- Het opzetten van klankbordgroepen als vertegenwoordiging van de kleine kernen;

¹ In het vervolg van de tekst zal bij verwijzingen naar respondenten de toevoeging 'persoonlijke communicatie' achterwege worden gelaten. Verder zal bij een verwijzing naar één specifieke respondent in alle gevallen de hij-vorm gehanteerd worden om de anonimiteit te vergroten.

- De afspraak binnen het college van B&W dat in principe op elke uitnodiging voor activiteiten en festiviteiten vanuit de kernen wordt ingegaan. Ook benoemen een paar burgemeesters dat het in hun rol belangrijk is om te laten zien dat ze er niet alleen zijn voor de stad, maar ook voor de kleine kernen (respondent 1 & 5). Dit doen ze bijvoorbeeld door bewuste keuzes te maken in welke activiteiten ze bijwonen. Daarnaast stelt één van hen dat het woordje gemeente heel gevoelig ligt op het moment dat de gemeente de naam draagt van een plaats (respondent 5). Onder brieven moet daarom altijd staan ‘burgemeester gemeente [plaatsnaam]’ en niet ‘burgemeester [plaatsnaam]’;
- Het bevorderen van initiatieven waarbij de gemeente vooral een faciliterende rol op zich neemt, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van budgetten die men vrij mag besteden zonder toestemming te hoeven vragen;
- Het aanstellen van ambtenaren voor burgerparticipatie (in de oude gemeenten was daar geen ruimte voor) die als ambassadeur voor inwoners functioneren binnen het gemeentehuis en contact leggen met de juiste ambtenaren als inwoners zelf een initiatief hebben;
- Actief inzetten op contact via sociale media;
- Het openen van dependances of andere vormen van dienstverlening in de kernen. Eén gemeente koos zelfs voor een heel nieuw dienstverleningsconcepten, waarbij men niet vanuit een gemeentehuis werkt, maar met de dienstverlening naar de inwoners in de kernen toe komt.

In dit verband wordt ook vaak de term ‘kleine kernenbeleid’ aangehaald. Het merendeel van de onderzochte gemeenten blijkt een kleine kernenbeleid of een beleid van gelijke strekking te hebben. Dat kleine kernenbeleid richt zich echter vooral op de leefbaarheid/het voorzieningenniveau in de kernen, terwijl de heringedeelde gemeenten aangeven dat hun inspanningen om goede relaties te onderhouden met hun inwoners breder zijn dan dat (respondent 10 & 12). Zo wijzen ze bijvoorbeeld speciale ambtenaren (dorpencoördinatoren of wijk- en dorpssteams) aan die zichtbaar aanwezig zijn in de kernen, dienen als aanspreekpunt en de verbinding leggen tussen de gemeenschappen en het gemeentehuis (respondent 2,3 7, 11 & 15). Ook werken sommige gemeenten met contactwethouders die een groep dorpen onder hun hoede nemen, bereikbaar zijn voor bijvoorbeeld de voorzitter van de dorpsvereniging en signalen uit de dorpen aankaarten in het college van B&W (respondent 2 & 11).

Op de bovengenoemde wijzen hopen de nieuwe gemeenten draagvalk te creëren voor hun besluiten en het gevoel van nabijheid van bestuur te waarborgen, want dat na een herindeling het aantal wethouders niet in gelijke mate toeneemt met het aantal inwoners is een feit (respondent 10). Op dagen als 4 mei kunnen de wethouders daardoor niet meer overal zijn. Dit zijn in het de eerste periode van de nieuwe gemeente gevoelige keuzes. Ook ligt het gevoelig als er uit één kern geen wethouder in het college van B&W zit (respondent 1). De gemeente probeert dit dan wel te compenseren door daar bijvoorbeeld de nieuwjaarsreceptie te houden, maar het sentiment in de betreffende kern blijft toch dat zij zich achtergesteld voelen. Vaak zijn er politieke

partijen die hierop inspelen, omdat het electorale winst oplevert en zo wakkeren zijn het calimerocomplex verder aan (respondent 1 & 13). Daarnaast konden in sommige oorspronkelijke gemeenten de inwoners nog bij de burgemeester binnenlopen en investeerden wethouders zelf nog veel tijd in publieke participatie, maar in de grotere gemeente is dat niet meer werkbaar (respondent 6, 7 & 9). De schaa sprong betekent dat gemeenten op een andere manier bereikbaar moeten zijn, omdat de contactenvormen die er in de kleine gemeenten waren niet meer kunnen bij een veelvoud van het aantal inwoners. Daar komt bij dat de dorpsraden in iedere gemeente ook op een andere manier werkten en verschillend werden bediend (respondent 17). Zij wisten in de oude situatie precies wie ze moesten bellen, maar weten in de nieuwe gemeente niet meer bij wie ze moeten zijn en wenden zich dan vaak tot de politiek. Ook hiervoor moet een nieuwe structuur worden opgezet en dat vraagt enige afstemming.

De respondenten beamen dus dat er nieuwe verbindingen moeten worden gelegd na een herindeling. Een burgemeester (respondent 4) trekt de conclusie dat een herindeling noodzaakt om de contacten “anders en slimmer” in te richten en volgens een andere burgemeester (respondent 2) biedt een herindeling juist ook de mogelijkheid om het slimmer te doen. De grotere organisatiekracht als gevolg van de herindeling zorgt er namelijk voor dat de nieuwe gemeente beter in staat is om een faciliterende structuur neer te zetten in de kleine kernen, waardoor de relaties met die kernen zelfs een kwaliteitsimpuls krijgen. Om die faciliterende structuur succesvol neer te zetten kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen en netwerken die medewerkers al hadden in de kernen (respondent 7).

Heringedeelde gemeenten treffen dus tal van maatregelen om het gevoel van afstand te ondervangen, maar verder is er geen eenduidig beeld. De respondenten stellen zelf dat zij het gevoel hebben dat de maatregelen effect sorteren. Een rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) bevestigt dat de inspanningen er in die gemeente voor hebben gezorgd dat de grotere fysieke afstand niet heeft geresulteerd in een groter gevoel van afstand vanuit inwoners ten opzichte van het bestuur. Het heeft er zelfs toe geleid dat inwoners een betere benaderbaarheid en toegankelijkheid ervaren.

4.1.2 Openheid in de beleidsvorming

Naast aandacht voor de verschillende kernen, hechten heringedeelde gemeenten ook veel waarde aan het betrekken van de gemeenschap bij het beleidsvormingsproces. Ondanks dat participatieve beleidsvorming niet een thema is dat alleen in heringedeelde gemeenten speelt, blijken herindelingen wel een aangrijpingspunt te zijn om het thema op te pakken (respondent 10, 12 & 15). In de aanloop naar de herindeling en vanaf de start van de nieuwe gemeente is er veel aandacht voor het neerzetten van structuren voor participatieve beleidsvorming met als resultaat dat verschillende respondenten aangeven dat de participatiemogelijkheden in de periode na de herindeling veel sterker ontwikkeld zijn dan voor de herindeling (respondent 10, 11, 12 & 18). Toch geven twee griffiers aan dat men er pas echt over na is gaan denken na het eerste jaar, omdat een heringedeelde gemeente het eerste jaar nog aan het navelstaren is (respondent 14 &

17). Ze benoemen dat de uitgewerkte vergadermodellen in het begin wel voorzagen in participatie, maar dan vooral in de vorm van inspraak. Om inwoners ook daadwerkelijk mee te laten doen in het nemen van besluiten, moeten ze echter al aan de voorkant betrokken worden in plaats van dat ze inspreken aan het eind. Aan het vormgeven van die stap kwam men pas na het eerste jaar toe. Een enkele gemeente zoekt daarbij naar succesvolle instrumenten uit andere gemeenten, maar de meeste kijken in de fase na de herindeling weinig naar andere gemeenten, terwijl er genoeg goede voorbeelden voor handen zijn (respondent 7).

Ondanks dat niet alle heringedeelde gemeenten in het eerste jaar toekomen aan de vormgeving ervan, zien ze openheid in het beleidsvormingsproces stuk voor stuk wel als een speerpunt. Eén gemeente heeft zelfs een apart programma in het leven geroepen om de publieke participatie te vergroten, waarbij de gemeenteraad heeft uitgesproken dat bij alle stukken die in de raadsvergadering worden geagendeerd een vorm van participatie moeten hebben plaatsgevonden (respondent 10 & 18). Daarnaast werd er in diezelfde gemeente een nieuw dienstverleningsconcept ingevoerd en moest iedere medewerker handelen vanuit de vraag: Hoe realiseer je dat je als nabij wordt ervaren? Voor een andere gemeente vormen de participatiemogelijkheden het DNA/bestaansrecht van de nieuwe fusiegemeente (respondent 12). De visie op de relatie tussen de gemeente en haar inwoners kan dus gebruikt worden om een overkoepelende en eigen identiteit voor de nieuwe gemeente te creëren (zie paragraaf 5.1.1). In de ogen van de respondenten is het vooral belangrijk dat er binnen de gemeente een paar visionaire mensen zijn die het leuk vinden om dit soort concepten uit te denken, door te voeren en uit te dragen (respondent 2, 3 & 18).

De meeste gemeenten grijpen het harmonisatietraject aan om hun visie op participatie in praktijk te brengen en de publieke betrokkenheid aan te zwengelen. Heringedeelde gemeenten dienen namelijk in twee jaar tijd het beleid van de oorspronkelijke gemeenten te harmoniseren tot één beleid dat geldt voor het hele grondgebied van de nieuwe gemeente, waardoor op tal van onderwerpen het beleid opnieuw tegen het licht gehouden moet worden. Door dit proces op een participatieve wijze vorm te geven, trachten gemeenten de publieke betrokkenheid te waarborgen of zelfs te vergroten (respondent 11, 13 & 15). Een griffier constateert echter een daling van de publieke betrokkenheid in de eerste fase na de herindeling (respondent 15). De fase in aanloop naar de nieuwe gemeente wordt intensief door inwoners gevolgd, maar op het moment dat de nieuwe gemeente een feit is, valt die aandacht weg en is het lastig om de betrokkenheid nieuw leven in te blazen. Toch neemt de betrokkenheid over het algemeen weer toe op het moment dat inwoners ontdekken dat het harmoniseren van beleid vergaande consequenties kan hebben (respondent 11, 13 & 15). In dat opzicht is de koppeling tussen het participatiebeleid en het harmonisatieproces dus een effectieve manier om de publieke betrokkenheid te stimuleren. Een van de gemeentesecretarissen plaatst daarbij wel de kanttekening dat het grote aantal participatiemogelijkheden dat dit schept op een gegeven moment kan leiden tot participatiemoeheid (respondent 11).

De inrichting van het proces vraagt daarom een zekere mate van afstemming en stroomlijning, zodat inwoners niet overvraagd worden en afhaken.

Heringedeelde gemeenten proberen dus op allerlei manieren de publieke betrokkenheid te waarborgen of te vergroten, maar worstelen met de vraag: Hoe doe je dat op een goede manier? Participatieve beleidsvorming vraagt namelijk ook een andere rol van raadsleden en dat is voor gemeenten en met name voor gemeenteraadsleden een zoektocht (respondent 3, 8 & 10). Een van de gemeentesecretarissen (respondent 9) merkte direct na de herindeling dat “de gemeenteraad van die nieuwe gemeente veel meer de toetsende rol begon aan te nemen, [...] dus die gingen veel meer op het proces dan op de inhoud zitten”. Volgens de meeste respondenten betekent het in ieder geval dat de gemeenteraad eerder in het proces betrokken en meegenomen dient te worden door het bestuur, omdat men anders aan het eind het gevoel heeft dat er niets meer te kiezen valt (respondent 1, 2, 5, 8, 9 & 17). Het bewustzijn dat er na een herindeling stappen gemaakt moeten worden op deze factor is er dus wel, maar voor de ene heringedeelde gemeente is het meer zoeken naar hoe dat te doen dan voor de andere. Toch zijn de heringedeelde gemeenten al met al beter in staat om de publieke participatie op een professionelere manier vorm te geven dan de oorspronkelijke gemeenten. In de ogen van sommige respondenten hebben deze inspanningen zelfs geleid tot nog grotere publieke betrokkenheid dan voor de herindeling, waarbij ze wel opmerken dat nooit alle groepen bereikt worden (respondent 10 & 13). Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat de lijntjes in de oorspronkelijke gemeenten soms te persoonlijk waren en dat de contacten na de herindeling zakelijker zijn geworden, maar zeker niet minder intensief (respondent 1 & 12). Desondanks slagen niet alle pogingen om inwoners te betrekken bij de beleidsvorming. In één gemeente bleek het bijvoorbeeld niet te werken om iedere raadsvergadering in een andere willekeurige kern te organiseren. Het kostte veel tijd, maar de publieke tribunes zaten er niet voller door (respondent 18). Indien er een onderwerp op de agenda staat wat specifiek in een bepaalde kern speelt, is het echter wel een optie om de raadsvergadering op locatie te laten plaatsvinden.

4.1.3 Tussenconclusie ‘Responsiviteit’

Heringedeelde gemeenten zijn zich ervan bewust dat de toegenomen afstand tot (een deel van) de inwoners vereist dat er nieuwe verbindingen moeten worden gelegd met de verschillende kernen om de responsiviteit van het gemeentebestuur te waarborgen. Ondanks dat iedere gemeenten deze verbindingen op haar eigen manier vormgeeft, stelt de grotere organisatiekracht hen over het algemeen in staat om de contacten anders en slimmer in te richten en een faciliterende structuur neer te zetten in de kernen, bijvoorbeeld in de vorm van dorpencoördinatoren. Gemeenten slagen er na de herindeling dus in om maatregelen te nemen die het gevoel van afstand kunnen ondervangen en in dat opzicht lijken ze aan de juiste knoppen te draaien. Op basis van dit onderzoek gaat het echter te ver om te stellen dat hierdoor de responsiviteit

gewaarborgd is, maar de gemeenten organiseren in ieder geval een structuur die de responsiviteit zou moeten kunnen waarborgen.

Met betrekking tot het creëren van een open beleidsvormingsproces zijn de nieuwe gemeenten beter in staat om de publieke participatie op een professionele manier vorm te geven dan de oude gemeenten. Herindelingen blijken een aangrijpingspunt te zijn om het thema op te pakken. Vaak wordt het harmonisatietraject gebruikt om de publieke participatie aan te zwengelen en zo de publieke betrokkenheid te waarborgen. Toch komen niet alle gemeenten in de eerste jaren toe aan het vormgeven van de participatiemogelijkheden en worstelen ze bovendien met de vragen hoe ze de publieke betrokkenheid kunnen vergroten en wat dat betekent voor de rol van de raad. Over het algemeen zijn heringedeelde gemeenten dus in staat om de uitdagingen op het gebied van responsiviteit het hoofd te bieden, maar het leggen van nieuwe verbindingen met de gemeenschappen lijkt voor hen eenvoudiger dan het creëren van openheid in de beleidsvorming.

4.2 Per taak op congruente schaal opereren

In deze paragraaf staat de zoektocht naar een schaalniveau dat past bij de opgaven en ambities van de heringedeelde gemeente centraal. Eerst zal worden ingegaan op de vragen of gemeenten de schaalvoordelen die de grotere schaal met zich mee zou moeten brengen weten te benutten en hoe ze proberen om het optimale uit de schaal te halen. Vervolgens zal geconcludeerd worden of heringedeelde gemeenten erin slagen om per taak op congruente schaal te opereren.

4.2.1 Meerschalligheid/schaalvariabiliteit

Een mantra dat bij verschillende gemeenten terugkomt is dat de schaalvergroting als gevolg van de herindeling ook moet leiden tot schaalverkleining. “Je gaat op twee borden schaken”, aldus een burgemeester (respondent 2). Verschillende respondenten stellen dat de essentie van herindelen is dat de ontwikkelkracht ontstaat om het grote geheel in beeld te brengen en dat tegelijkertijd de organisatiekracht ontstaat om de kleinere schaal goed te faciliteren (respondent 2, 3, 4 & 7). De beleidsontwikkeling vindt plaats op het niveau van het geheel en beheer en participatie op het niveau van de dorpen en daar profiteren uiteindelijk ook de dorpen van. De doorzettingsmacht van de nieuwe gemeente zorgt er bijvoorbeeld voor dat dorpsprojecten die jarenlang niet van de grond kwamen toch gerealiseerd kunnen worden of dat een weg waar de oude gemeenten jaren over aan het soebatten waren uiteindelijk wel aangelegd wordt (respondent 2 & 5). Zo valt in het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) te lezen dat diverse hoofdpijndossiers uit de oude gemeenten, in de nieuwe gemeente toch tot een goed einde zijn gebracht. Een ander voordeel van de grotere schaal is dat het makkelijker wordt om betere mensen aan te trekken, omdat de gemeente beleidsmatig aantrekkelijker wordt en hogere salarissen kan bieden (respondent 2 & 10). Daarnaast zorgen herindelingen voor kwetsbaarheidsreductie, doordat het aantal eenmansfuncties afneemt (respondent 1, 2, 8 & 10). Ook kunnen sommige gemeenschappelijke regelingen

worden opgeheven, omdat de gemeenten waaruit de regeling bestond in de nieuwe situatie één gemeente vormen (respondent 2). Tevens kan men soms uit bepaalde samenwerkingsverbanden stappen, omdat men de schaal van de nieuwe gemeente van voldoende omvang vindt om die taken zelf uit te voeren (respondent 1, 6 & 11). Bovendien kan er door de grotere schaal op diverse beleidsterreinen consistentere en passender beleid worden ontwikkeld (respondent 1, 2 & 6). Het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) bevestigt dat de schaal van de nieuwe gemeente beter aansluit op de schaal van de opgaven. Als treffend voorbeeld noemt een gemeentesecretaris van een andere gemeente dat er op het gebied van woningbouw in de oude gemeenten vaak planningsoptimisme heerst (respondent 9). Gemeenten zijn geneigd te denken dat de krimp zich vooral bij de burens manifesteert en dat het bij hen wel meevalt. Na een fusie wordt er samen naar het geheel gekeken en ontstaat er al snel realisme. Dit is slechts een van de vele voorbeelden, maar zo kunnen de respondenten op tal van terreinen voordelen van de schaalvergroting benoemen die zich meteen en zonder veel inspanning manifesteren. Dit is het laaghangend fruit dat alle nieuwe gemeenten makkelijk kunnen plukken. Daarentegen wordt het sociaal domein vaak aangehaald als beleidsterrein waarop het wel zoeken was naar het benutten van de schaalvoordelen (respondent 5 & 9). Veel van de onderzochte herindelingen vonden plaats rond de tijd dat de decentralisaties in het sociaal domein een groot thema waren. Dit gold echter voor alle gemeenten, dus dat maakt heringedeelde gemeenten niet uniek. Wel waren de decentralisaties in één casus de voornaamste reden om samen te gaan, aangezien sommige oorspronkelijke gemeenten vonden dat ze dat op hun schaal onvoldoende konden aanpakken (respondent 7). Door de herindeling was de gemeente groot genoeg om dat soort zware taken te kunnen organiseren, maar ook nog in staat om met vaste mensen zichtbaar te zijn in de wijken en dorpen.

Op het eerste oog lijken heringedeelde gemeenten dus goed in staat om de schaalvoordelen binnen hun eigen gemeentegrenzen te benutten, maar de respondenten zien ook de voordelen die de schaalvergroting met zich meebrengt buiten het eigen grondgebied. De nieuwgevormde gemeenten kunnen namelijk meer hun stempel drukken op de samenwerking in de regio (zie paragraaf 4.3.1). Ze zijn dus zowel op het schaalniveau van de dorpen als op regionale schaal beter in staat om de belangen van hun inwoners te vertegenwoordigen en het schakelen tussen schalen gaat hen gemakkelijker af. De Rekenkamercommissie Schagen (2018) beaamt dat de nieuwe gemeente meer de verbinding legt tussen lokale en regionale vraagstukken. Net als bij burgerparticipatie vormt het harmonisatietraject ook op dit gebied een katalysator, omdat men dan niet ontkomt aan de vraag op welke schaal men dingen moeten organiseren (respondent 8 & 12).

Tot nu toe zijn vooral de schaalvoordelen besproken die als het ware automatisch voortvloeien uit een herindeling, maar niet alle schaalvoordelen worden vanzelf benut. Ondanks dat er met betrekking tot het kunnen schakelen tussen schalen in de nieuwe gemeente dus een verbetering zichtbaar is, staat in het bovengenoemde rapport ook dat die verbinding nog meer kan worden gelegd (Rekenkamercommissie Schagen, 2018). Zo

valt te lezen dat de gemeente de combinatie van enerzijds regionale opschaling en anderzijds de gewenste lokale ontwikkelingen in de kleine kernen nog wel als een worsteling ervaart. Om het optimale uit de schaa sprong te halen, is het volgens de respondenten vereist dat gemeenten op beleidsmatig gebied een stap verder gaan (respondent 1, 2, 6 & 9). Een van de burgemeesters (respondent 1) omschrijft het als volgt: “Je bent niet gewend wat groter te denken dan je gewend bent. Je zit bij wijze van spreken nog in de huis-, tuin- en keukenproblematiek van de mensen op de hoek van de straat”. Meerdere burgemeesters zien daarom als belangrijkste stap om de bestuurskracht van een heringedeelde gemeente te vergroten dat er een (strategische) gebiedsagenda wordt opgesteld vanuit de vraag: Waarom zijn we één gemeente geworden (respondent 1, 2 & 6)? Wat is de meerwaarde van het samengaan? Men moet dus iets vinden van het geheel waar tot dan toe nog niet over is nagedacht door een agenda op beleid-strategisch niveau te ontwikkelen die zich enerzijds richt op het gehele gebied van de nieuwgevormde gemeente en anderzijds raakt aan de positie in de regio (respondent 2). De nieuwe gemeente als groter geheel wordt in deze agenda geduid en krijgt profiel en doordat de gemeente dat doet, moet men ook wat vinden van de regio waarin men ligt, omdat men daar een (potentieel) grotere speler in wordt. Daarnaast kan en moet zij nadenken over hoe zij strategisch kan acteren richting Den Haag, Brussel en belangrijke partners in de regio (respondent 2 & 6). De grotere gemeente kan het zich ook permitteren om bezig te zijn met grote strategische vraagstukken en de lange termijn, terwijl de kleinere gemeenten er niet aan toekwamen om na te denken over hoe de gemeente er over tien jaar uit zou moeten zien (respondent 3). De vraagstukken die aan de gebiedsagenda ten grondslag liggen, werken bovendien enthousiasmerend op de medewerkers van de nieuwe gemeente, omdat ze de kans krijgen om profiel aan de nieuwe gemeente te geven. Het vormgeven van de agenda motiveert alle betrokkenen om vanuit de gemeente als geheel te denken en daarom worden ook de inwoners vaak betrokken bij het proces (respondent 5, 10, 12 & 18). Uit de bovengenoemde (strategische) gebiedsagenda zullen vervolgens een aantal structuurversterkende projecten voortvloeien (respondent 2).

Een voorwaarde is volgens een van de burgemeesters dan wel dat het een nodale herindeling betreft, waarbij het in materieel/geografisch opzicht een logisch samenhangend gebied wordt dat als één aangestuurd kan worden (respondent 2). Er moet bijvoorbeeld een stad bij de herindeling betrokken zijn die met betrekking tot de oriëntatie op voorzieningen voor het hele gebied een centrumfunctie vervult, of het moet een logische arbeidsmarktregio zijn.

Gemeenten die gaan herindelen moeten van tevoren al een strategische visie opstellen. De (strategische) gebiedsagenda die aan bod is gekomen, vormt in feite een verdere uitwerking en concretisering van die strategische visie (respondent 6). Ook de vorming van een gebiedsagenda gaat vaak al voor de herindeling van start, zo begint de stuurgroep van de verschillende colleges op dat moment al na te denken waar deze over zou kunnen gaan (respondent 2). De oude gemeenten kunnen echter niet te veel over hun eigen graf heen regeren, waardoor de agenda na de herindeling met het nieuwe

bestuur en de nieuwe politiek verder uitgewerkt en uiteindelijk gerealiseerd moet worden (respondent 1).

4.2.2 Tussenconclusie 'Per taak op congruente schaal opereren'

Een herindeling brengt bepaalde schaalvoordelen met zich mee die de gemeenten zonder veel inspanning kunnen plukken. De grotere schaal sluit namelijk beter aan op de schaal waarop de opgaven voor de gemeente zich manifesteren. Willen heringedeelde gemeenten echter het optimale uit de schaalsprong halen, dan is meerschalligheid/schaalvariabiliteit vereist, oftewel de nieuwe gemeente moet in staat zijn om effectief te schakelen tussen schalen. Dit schakelen tussen schalen gaat de nieuwe gemeenten doorgaans goed af, al kan de verbinding tussen de regionale en de lokale schaal soms nog beter worden gelegd. Om die verbinding beter te leggen en daardoor uiteindelijk per taak op congruente schaal te opereren zal er een strategische gebiedsagenda moeten worden opgesteld. Over het algemeen zijn de heringedeelde gemeenten zich er wel van bewust dat ze beleidsmatig een stap verder moeten gaan en dat ze iets moeten vinden van het geheel waar ze tot dan toe nog niet over hebben nagedacht, maar de mate waarin ze werk maken van een strategische gebiedsagenda verschilt per gemeente.

4.3 Adequaat samenwerken in ketens en netwerken

Deze paragraaf staat in het teken van het samenwerkingsvermogen van de heringedeelde gemeenten. Eerst zullen de effecten van herindelingen op de samenwerking in de regio en de wijze waarop men hiermee omgaat besproken worden. Ten tweede komen de effecten die een herindeling heeft op de samenwerking met maatschappelijke organisaties en bedrijven en de vraag hoe heringedeelde gemeenten hierop inspelen aan bod. Vervolgens zal belicht worden in welke mate gemeenten zich naar binnen keren na een herindeling en hoe men tracht de blik weer naar buiten te richten. Het sluitstuk van de paragraaf betreft een reflectie op de mate waarin en hoe heringedeelde gemeenten adequaat weten samen te werken in ketens en netwerken.

4.3.1 Productieve machtsbalans creëren in de regio

De meeste herindelingen hebben grote impact op de samenwerking met andere gemeenten in de regio. Verschillende respondenten benoemen dat de pikorde verandert en dat de nieuwe bestuurlijke verhoudingen betekenis hebben voor de manier van samenwerken (respondent 2, 3 & 10). In de meeste gevallen neemt de omvang van de gemeente na een herindeling dusdanig toe dat men ineens bij de grote spelers in de regio behoort en vooral dan zijn de consequenties groot (respondent 1, 3, 4, 6, 10 & 11). Soms is het zelfs expliciet een doel van de herindeling om een sterkere speler te worden in de regio (respondent 12). De nieuwgevormde gemeenten ervaren dan ook dat er beter naar hen geluisterd wordt, dat hun inbreng zwaarder meeweegt en dat ze meer invloed op de agenda en de besteding van gelden hebben (respondent 3 & 10). Kortom, ze zijn beter in staat om thema's die lokaal van belang zijn in regionaal verband aan te pakken. Ondanks dat het vaak nog dezelfde bestuurders zijn als van de oude gemeenten,

wordt er anders naar hun gekeken. Dat de verhoudingen veranderen staat dus los van de inhoud, maar is louter het gevolg van de getalsmatige vergroting (respondent 9, 10 & 12).

De gemeenten merken dat hun nieuwe positie ook direct gevolgen heeft voor de bekleding van allerhande functies en portefeuilles binnen grote samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio en voor afvaardigingen naar de VNG, waardoor ze in netwerken komen waar ze anders nooit inzaten en makkelijker een vuist kunnen maken (respondent 3, 7, 9, 11 & 13). Of zoals een burgemeester (respondent 1) het verwoordt: “Eerst ben je totaal niet effectief, omdat je verschillende standpunten inneemt in de regio en ook nog eens elkaar in je eigen gebied beconcurrereert [...] en vervolgens ben je in één klap de tweede grootste in de regio en zeg je dus: Ik wil het vicevoorzitterschap of misschien zelfs wel het voorzitterschap van de regio gaan vervullen”. De heringedeelde gemeenten zijn ook ineens een gesprekspartner voor de provincie en worden bij allerlei grote projecten in de provincie betrokken, terwijl ze daarvoor nauwelijks aan tafel zaten (respondent 9). Dit kan spanningen opleveren, omdat andere gemeenten de nieuwe gemeente als een bedreiging voor hun positie zien of het gevoel krijgen dat zij zelf ook moeten herindelen (respondent 1, 2 & 9). Grote gemeenten die altijd leidend waren in de regio krijgen bovendien te maken met een nieuwe gemeente die zich niet zomaar meer in alles schikt (respondent 12).

Een ander gevolg van de nieuwe positie is dat er op inhoudelijk vlak meer initiatief van de gemeente verwacht wordt (respondent 10). De heringedeelde gemeente moet de nieuwe verantwoordelijkheid vervolgens dus nog wel waarmaken en dat blijkt voor de ene bestuurder makkelijker dan voor de andere (respondent 6, 8 & 9). Van hen wordt verwacht dat ze in de nieuwe situatie eerder hun vinger opsteken en laten merken dat de nieuwe gemeente een grotere bijdrage kan leveren aan het samenwerkingsverband. Bovendien dienen ze zich meer te richten op de grotere gemeenten als partners, omdat men zelf een grote speler is geworden. De bestuurders zijn vanuit de oude gemeente echter nog gewend om vooral de contacten met de kleinere omliggende gemeenten te onderhouden, maar dat zijn voor de nieuwe gemeente niet langer de belangrijkste partners (respondent 6). Sommige burgemeesters zien op dit gebied voor zichzelf een coachende rol weggelegd (respondent 2, 5 & 6).

Niet alleen op bestuurlijk vlak wordt er meer van de gemeente verwacht, maar ook met betrekking tot het leveren van ambtelijke capaciteit en ondersteuning, bijvoorbeeld voor het verzorgen van het secretariaat en voor het maken van de notulen (respondent 5, 6 & 12). “We kunnen wat meer, dus we moeten ook wat meer”, stelt een burgemeester (respondent 4) over het aandeel dat de nieuwe gemeente in ambtelijk opzicht levert. Het is voor de heringedeelde gemeente dus halen en brengen in de samenwerking. Zeker in de eerste paar jaar kan het brengen echter een dilemma zijn, omdat er al veel mankracht wordt gevraagd om intern alle processen goed te laten lopen en al het beleid te harmoniseren (respondent 5, 11 & 13).

De onderlinge verhoudingen moeten dus opnieuw worden uitgevonden en het kan dan ook enige tijd duren voordat de nieuwe verhoudingen zich weer uitkristalliseren,

waarbij ook de persoonlijke verhoudingen en oud zeer een belangrijke rol spelen (respondent 1, 3 & 10). Een van de burgemeesters bevestigt dat de persoonlijke relaties van groot belang zijn voor de effectiviteit in de regio en dat er geïnvesteerd moet worden in informele ontmoetingen tussen bestuurders en gemeenteraadsleden om elkaar te leren kennen (respondent 5). Van te voren wordt er echter niet preventief stilgestaan bij de gevolgen die de herindeling zou kunnen hebben op de verhoudingen in de regio om spanningen al vroeg uit de lucht te halen (respondent 5, 8 & 9). Pas als er op het gebied van individuele relaties spanningen ontstaan, wordt er aandacht aan besteed. Of er spanningen ontstaan hangt onder andere af van de manier waarop de heringedeelde gemeente zich opstelt. Vaak waarderen de andere gemeenten in een samenwerkingsverband het juist dat de grotere gemeenten het meeste bijdragen en de regie pakken, zolang men dat niet op een hautaine manier doet en uitstraalt dat ze het uiteindelijk met alle gemeenten samen doen (respondent 4 & 8). Het is dus zoeken naar een manier om enerzijds de voortrekkersrol te pakken, omdat men ook meer van de grotere gemeente verwacht, maar de kleinere gemeenten anderzijds toch als gelijkwaardige partners te behandelen en hen het gevoel te geven dat ze er nog invloed op hebben (respondent 7 & 11).

Ondanks dat de meeste respondenten vinden dat de herindeling de samenwerking in de regio effectiever heeft gemaakt, doordat men meer met één mond praat en er een bestuurlijk slagkrachtigere gemeente ontstaat, is het volgens een aantal respondenten echter een misvatting dat een herindeling de grote reductor is van het aantal gemeenschappelijke regelingen (respondent 2, 3, 5 & 10). Het zijn vaak regelingen op grotere schaal dan de omvang van de nieuwe gemeente en in de ogen van de respondenten zijn deze zo belangrijk dat ook de grotere gemeente er niet uit wil stappen. Bepaalde taken kunnen gemeenten niet alleen. In de expertgroep (14 september 2018) wordt vooral herkend dat raadsleden de herindeling vaak als een kans zien om gemeenschappelijke regelingen op te heffen, terwijl collegeleden juist stellen dat het tegenstrijdig is, omdat de gemeenschappelijke regelingen groter zijn dan schaal van de nieuwe gemeente. De opschaling zou dan op andere gebieden leiden tot schaalverkleining, terwijl die massa van de grotere schaal volgens de wethouders op bepaalde terreinen nodig is. Een herindeling leidt volgens de expertgroep dus wel tot minder gemeenten binnen de gemeenschappelijke regeling (en dat kan de samenwerking wel effectiever maken), maar een herindeling leidt dus niet tot veel minder gemeenschappelijke regelingen.

Wel gaat een grotere gemeente soms hogere eisen stellen aan gemeenschappelijke regelingen en dat kan botsen met de eisen van de overig gemeenten. “Een gemeenschappelijke regeling werkt alleen goed als je allemaal een beetje gelijkwaardig bent, [...] want als er grote verschillen zitten tussen de eisen van de verschillende deelnemers, wordt het ingewikkeld om de bedrijfsvoering van die GR op goed niveau en efficiënt te houden”, aldus een gemeentesecretaris (respondent 9). Dit geldt ook in bredere zin voor de samenwerking in de regio in het algemeen. Na een herindeling kan er een faseverschil ontstaan met de andere gemeenten in de regio,

waardoor de nieuwe gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van data, vooruitstrevender is dan de andere gemeenten (respondent 5). Hierdoor komt het voor dat zij buiten de regio gaat kijken naar partners op dat specifieke gebied. Een herindeling kan er daarnaast toe leiden dat de nieuwe gemeente taken voor andere gemeenten gaat uitvoeren. Zo werd in een van de cases een dienstverleningsovereenkomsten met twee kleinere buurgemeenten gesloten (respondent 6). Het hebben van twee klanten kostte de heringedeelde gemeente in het begin echter wel moeite.

Ondanks het overgrote deel van de gemeenschappelijke regelingen uiteindelijk in stand blijft, zijn er in de meeste cases toch een paar die opgeheven kunnen worden of waar men uitstapt. Het uitreden van gemeenschappelijke regelingen kan in de praktijk veel voeten in de aarde hebben (respondent 7, 9 & 11). Gemeenten stappen niet zomaar uit een gemeenschappelijke regeling, aangezien het volgens de respondenten al snel een gevecht wordt en men een betrouwbare partner in de regio wil zijn. Het komt echter ook voor dat de oorspronkelijke gemeenten in andere gemeenschappelijke regelingen zaten, waardoor voor de nieuwe gemeente een keuze moest worden gemaakt.

Heringedeelde gemeenten buigen zich dus opnieuw over de vraag: Welke taken kunnen we zelf en op welke gebieden moeten we samenwerken? Ze houden door een herindeling de samenwerkingsverbanden weer tegen het licht en het blijkt voor de bestuurders niet altijd eenvoudig om af te wegen welk belang ze hebben bij regionale samenwerking (respondent 8). De bestuurders komen vaak nog uit de context van de oude gemeenten en hadden weinig met de regio van doen, omdat daar onderwerpen werden besproken die vooral door anderen bedacht waren. Op het moment dat ze wethouder worden in de nieuwe gemeente moeten ze zich ineens wel actief met de regio bezighouden. “Heel veel bestuurders hebben er moeite mee om de brug te slaan tussen het lokale belang en de samenwerking in de regio: Wat hebben we hier in de gemeente aan onderwerpen die we met elkaar regionaal moeten bespreken?”, aldus een gemeentesecretaris (respondent 8).

4.3.2 Maatschappelijke coalities vormen

Met betrekking tot het vormen van maatschappelijke coalities geven veel respondenten aan dat bedrijven en maatschappelijke partijen zich ook reorganiseerden en op de schaal van de nieuwe gemeente gingen acteren door federaties of koepels te vormen (respondent 2, 6, 9 & 11). Woningcorporaties, zorginstellingen, sportverenigingen en ondernemersverenigingen maken de schaalsprong naar de schaal van de nieuwe gemeente om een goede gesprekspartner te kunnen zijn en met één wensenpakket te kunnen komen. Hierdoor kunnen ze een professionaliseringsslag maken en worden de gesprekken strategischer (respondent 9). Vanuit de andere kant bekeken is het voor maatschappelijke partners die al op grotere schaal georganiseerd zijn ook fijn dat de gemeente een schaalsprong maakt, want daardoor hoeven zij in plaats van bijvoorbeeld drie gesprekken nog maar één gesprek te voeren (respondent 5). Bovendien wordt de gemeente, door de grotere omvang, tevens interessanter voor bepaalde maatschappelijke partijen en zitten wethouders ineens om tafel met een directeur van

zorginstelling die zij daarvoor nooit tegenkwamen (respondent 2). Dus zowel vanuit het oogpunt van de gemeente als vanuit het oogpunt van het maatschappelijk middenveld, ontstaan er interessantere en betere contacten.

De opschaling van de maatschappelijke partijen gebeurde in de meeste gevallen spontaan (respondent 2, 9 & 11). Soms is er een klein zetje vanuit de gemeente nodig, maar over het algemeen beseft het maatschappelijk middenveld wel dat ook zij aan zet is om zich aan te bieden als overlegpartner voor het nieuwe gemeentebestuur (respondent 1 & 12). Door zich als één gesprekspartner voor de gemeente te profileren, staan ze steviger dan dat de organisaties uit de oorspronkelijke gemeenten afzonderlijk zouden staan. In de ene sector (bijvoorbeeld LTO) is het echter eenvoudiger om te komen tot federaties dan in de andere sector (bijvoorbeeld VVV of lokale nieuws media).

Het vormen van federaties of koepels wordt door alle respondenten als bevorderlijk voor de samenwerking ervaren. In sommige gevallen ontstonden er echter wel spanningen tussen enerzijds de ambities van de opgeschaalde partijen en anderzijds datgene wat de heringedeelde gemeente op dat moment kon leveren. Het feit dat al het beleid geharmoniseerd moet worden, zorgt er namelijk voor dat er al snel gesprekken plaatsvinden tussen de gemeente en maatschappelijke partijen over de consequenties van het nieuwe beleid (respondent 8, 11, 13 & 15). Dat zijn geen makkelijke gesprekken, aangezien de partijen die er in hun oorspronkelijke gemeente slechter afkwamen in vergelijking met de andere gemeenten erop zullen aandringen dat het beleid zo snel mogelijk geharmoniseerd wordt en volgens een van de burgemeesters (respondent 6) dan ook nog vanuit de gedachte “daar hebben ze het het beste voor mekaar, dus dat moet de norm worden”, terwijl dat niet realistisch is. Herindelingen wekken vaak toch de verwachting dat alles beter wordt en als in de praktijk blijkt dat de harmonisatie voor bepaalde partijen pijn gaat doen, ligt dat politiek gevoelig (respondent 5). Desondanks is het volgens de respondenten in ieder geval positief dat het gesprek meteen op gang komt en werpt dat op lange termijn wel zijn vruchten af. De verhouding is niet meer ‘u vraagt, wij draaien’, maar de gemeente voert met de partijen het gesprek over: Wat doen wij, wat doen jullie zelf en hoe kunnen we elkaar versterken? Hierdoor verandert ook de houding van de partijen richting gemeenten en ontstaat er een andere samenwerking (respondent 5 & 11).

Heringedeelde gemeenten ontwikkelen zelf ook specifiek beleid om verbindingen te leggen met de bedrijven en maatschappelijke organisaties. De oude bestuurders hadden goede relaties in de oorspronkelijke gemeenten, maar voor een wethouder van de nieuwe gemeente moet een programma worden gemaakt om zo snel mogelijk ook die contacten op te bouwen in de delen van de gemeente waar hij of zij die nog niet heeft, bijvoorbeeld door middel van bedrijfsbezoeken (respondent 1). Zo vinden in één gemeente alle collegevergaderingen plaats bij een bedrijf of maatschappelijke organisatie in het kader van kennen en gekend worden (respondent 10). Daarnaast wordt vaak genoemd dat de gemeenten door de schaalvergroting mensen vrij kunnen maken als bedrijfscontactfunctionaris/accountmanager bedrijven, terwijl de oude gemeenten niet de ruimte hadden om iemand beschikbaar te stellen die alleen als

functie heeft om in contact te staan met allerlei partijen (respondent 3, 4, 6, 10, 11 & 18). Hierdoor is het algemene beeld dan ook dat de bedrijven en maatschappelijke instellingen in de nieuwe constellatie juist meer nabijheid ervaren.

4.3.3 Externe gerichtheid

Globaal gezien werden de contacten met bedrijven en maatschappelijke organisaties dus beter in de ogen van de respondenten. Aan de andere kant zien zij op microniveau wel dat bijvoorbeeld de processen rond vergunningaanvragen in het begin nog niet goed lopen, waardoor er wrijving ontstaat (respondent 5 & 9). In de oude gemeenten hadden de ambtenaren ervaring met de situatie en begreep men elkaar, maar in de nieuwe gemeente krijgen ondernemers te maken met andere ambtenaren die de situatie van de ondernemer en dat deel van de gemeente nog niet kennen en soms spelregels opleggen die niet passend zijn. Een ander voorbeeld zijn de bestemmingsplannen. De nieuwe gemeenteraad heeft daar niet meteen een visie op, waardoor het voor ondernemers en maatschappelijke partijen onduidelijk is welke kant de gemeente op wil (respondent 5). Ook hebben de gemeenten de accountmanagers nog niet op een rij omdat afdelingen nog aan het zoeken zijn naar de juiste personen en bovendien moeten deze accountmanagers vervolgens nog hun plek zien te verwerven (respondent 2).

Kortom, het inrichtingsproces kost tijd en de tijd die men hierin steekt, kan men niet in externe contacten investeren (respondent 3, 7, 8 & 11). “Voor bedrijven is het lastig om de communicatie op te pakken met een gemeente die eerst zichzelf nog aan het opbouwen is”, stelt een burgemeester (respondent 5). De grote bedrijven redden zich wel, maar voor de kleine ondernemer met onvoldoende kennis van de gemeentelijke procedures is het lastig als de gemeente daar nog niet goed genoeg in faciliteert.

Volgens deze burgemeester duurt het zelfs nog langer voordat de gemeente ook in staat is om buiten haar gemeentegrenzen te kijken, omdat in de eerste twee jaar de harmonisatie alle aandacht opeist en dat gaat ten koste van de aandacht voor de regionale ontwikkeling (respondent 5). Burgemeesters zien op dit gebied voor zichzelf een rol om de blik van de gemeente meer op de belangrijke partners in de regio te krijgen en ambtenaren en bestuurders te stimuleren een proactieve houding ten opzichte van het werk in de regio aan te nemen (respondent 2, 4, 5 & 6). Dit is soms wel een dilemma aangezien de gemeente in de beginfase intern alle handen kan gebruiken, waardoor het investeren in de regio in sommige gevallen pas na de eerste twee jaar echt op gang komt (respondent 5 & 12).

De meeste respondenten erkennen dus dat er in de eerste fase (vaak eerste één/twee jaar) na de herindeling sprake is van interne gerichtheid en dat bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere overheden, maar ook inwoners hier last van kunnen hebben. Als het een fusie betreft tussen gelijkwaardige gemeenten is de kans op interne gerichtheid groter dan bij een herindeling waarbij een kleinere organisatie in een grotere wordt gevoegd, omdat er bij een gelijkwaardige fusie een compleet nieuwe organisatie moet worden opgebouwd (respondent 4, 7, 8 & 15). De expertgroep (14

september 2018) voegt hieraan toe dat ook het aantal gemeenten dat bij de herindeling betrokken is een rol speelt. Hoe meer gemeenten, hoe groter de organisatorische opgave en des te groter de kans op interne gerichtheid. Hoe snel men hieruit komt, hangt af van de visie van de nieuwe gemeente. Als men een visie heeft waarin de relatie met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of met overheden een duidelijk speerpunt vormt en men weet deze visie door te laten dringen in alle geledingen, richt de nieuwe gemeente haar blik al snel weer naar buiten, omdat men er dan bewust mee bezig is (respondent 2, 3, 6, 7, 9 & 10). Hierbij wordt wel opgemerkt dat vooral de medewerkers die de wijken ingingen al vanaf het begin enthousiast de nieuwe visie uitdroegen, terwijl de rest van de organisatie nog intern gericht was. Volgens een gemeentesecretaris (respondent 9) ontstond daardoor het fenomeen van “de verkoper die buiten iets verkoopt, terwijl de fabriek het nog niet kan produceren”. Dat leverde wel spanningen op en schiep soms hogere verwachtingen bij inwoners dan dat de gemeente op dat moment kon waarmaken. Daarentegen vervulden zij wel een aanjaagfunctie voor de rest van de organisatie.

4.3.4 Tussenconclusie ‘Adequaat samenwerken in ketens en netwerken’

Een herindeling heeft tot gevolg dat de nieuwe gemeente beter in staat is om thema’s die lokaal van belang zijn in regionaal verband aan te pakken, doordat de getalsmatige vergroting automatisch betekent dat de inbreng van de gemeente zwaarder weegt. Een herindeling betekent daarnaast ook dat opnieuw tegen het licht gehouden wordt welke taken men zelf kan en op welke gebieden men moet samenwerken. De bestuurders die komen uit de context van de oude gemeenten blijken het belang van de samenwerking in de regio niet altijd in te zien en vinden het lastig om de brug te slaan met het lokale belang. In hoeverre de herindeling uiteindelijk leidt tot adequatere samenwerking hangt af van de manier waarop de heringedeelde gemeente haar nieuwe rol pakt en of zij de verwachtingen die horen bij de nieuwe rol kan waarmaken. Gemeenten worstelen intern wel met de vraag hoe ze die rol moeten pakken, maar in de regio wordt vaak niet preventief het gesprek gevoerd over de gevolgen van de herindeling om spanningen te voorkomen. Ook het waarmaken van de nieuwe rol is zowel ambtelijk als bestuurlijk voor sommige gemeenten een uitdaging.

De relaties met bedrijven en maatschappelijke organisaties worden over het algemeen juist beter aangezien het maatschappelijk middenveld eveneens opschaalt, waardoor de gesprekken strategischer worden. Bovendien hebben de nieuwe gemeente (meer) ruimte in hun formatie om na de herindeling bedrijfscontactfunctionarissen aan te stellen. Het algemene beeld is dan ook dat de maatschappelijke coalities sterker en effectiever worden, waardoor er op de lange termijn adequatere samenwerking tot stand komt.

Op de korte termijn kan interne gerichtheid echter wel frustratie veroorzaken en de samenwerking belemmeren. Het inrichtingsproces en harmonisatietraject leiden in veel gevallen tot een naar binnen gekeerde organisatie. De gemeenten die een visie hebben waarin de externe relaties een belangrijk speerpunt vormen, richten hun blik sneller weer naar buiten. Kortom, hoe eerder heringedeelde gemeenten externe gerichtheid

weten te bewerkstelligen, hoe sneller adequate samenwerking tot stand komt en of gemeenten hiertoe in staat zijn hangt af van hun visie.

4.4 Doelmatigheid

In deze paragraaf staat centraal wat in de praktijk de uitdagingen op het gebied van doelmatigheid zijn en hoe heringedeelde gemeenten daar vervolgens mee omgaan. Allereerst zal besproken worden in hoeverre zij erin slagen om prioriteiten te stellen. Vervolgens wordt geschetst hoe de gemeenten het strategisch vermogen van de beleidsmakers proberen te vergroten, waarbij het strategisch vermogen van de raadsleden, wethouders en ambtenaren één voor één aan bod komen. Daarna zal belicht worden of de nieuwe gemeenten hun presteren inzichtelijk maken en zo ja, op welke wijze ze dat doen. De paragraaf wordt afgesloten met een reflectie op de vraag of heringedeelde gemeenten tot doelmatig beleid komen.

4.4.1 Prioriteiten stellen

Het stellen van prioriteiten is voor heringedeelde gemeenten vooral van belang met betrekking tot het harmoniseren van beleid. De harmonisatie van het beleid moet formeel twee jaar na de herindeling afgerond zijn. Bepaalde zaken moeten wettelijk al voor de herindeling geharmoniseerd zijn, maar op andere gebieden hebben gemeenten dus meer vrijheid. Sommige gemeenten kiezen ervoor om veel beleid al voor de herindelingsdatum te harmoniseren (respondent 9, 10, 16 & 18). Zeker indien er een ambtelijke fusie voorafgaat aan de bestuurlijke fusie of er ambtelijk al vergaand wordt samengewerkt, is dit vaak het geval. Voor de verhoudingen tussen enerzijds bestuur en politiek en anderzijds het ambtelijk apparaat is een ambtelijke fusie voorafgaand aan een bestuurlijke fusie in de ogen van de respondenten nadelig, omdat een ambtelijk apparaat dat meerdere colleges en raden moet bedienen op den duur haar eigen gang gaat (respondent 3). Het zorgt er daarentegen wel voor dat er al veel werk verricht kan worden in de fase voor de herindeling, waardoor de processen in de nieuwe gemeente sneller op orde zijn en de gemeente haar blik weer naar buiten kan richten (respondent 10 & 18).

Het is ook een risico om veel beleid al te harmoniseren voor de fusie. Er kan dan namelijk weerstand ontstaan als de voorstellen ter besluitvorming voorliggen in de nieuwe gemeenteraad, bijvoorbeeld omdat er nieuwe partijen in de gemeenteraad zijn gekomen die niet bij het herindelingsproces betrokken waren (respondent 15 & 16). In een van de cases had men veel tijd gestopt in de manier van agenderen “en toen kwam er een nieuwe raad en die zei: Nou mooi, maar we gaan het zelf bedenken. Zo’n raad heeft toch iets eigenstandigs, die wil dat zelf doen”, vertelt een gemeentesecretaris (respondent 9). Er ontstaat een eigen dynamiek in de nieuwe raad en het advies van verschillende respondenten luidt dan ook om de zaken die te maken hebben met het raadsproces pas na de herindeling op te pakken. Andere gemeenten kiezen er daarom bewust voor om de besluiten over te laten aan de gemeenteraad en het college van B&W van de nieuwe gemeente, waardoor men bepaalde beleidsverschillen tussen de oude

gemeenten nog een tijdje in stand houdt (respondent 11, 14 & 15). Over het algemeen is het volgens respondenten verstandig om alleen die zaken die nodig zijn om met de nieuwe gemeente van start te gaan voor de herindelingsdatum te harmoniseren en de rest pas erna te doen. De nieuwe gemeente moet vervolgens wel vanaf de start van de herindeling voortvarend te werk gaan en de lastige keuzes bij het harmoniseren niet uitstellen (respondent 6).

Ondanks dat al veel dingen tegelijk geharmoniseerd kunnen worden (omdat ze betrekking hebben op aparte organisatieonderdelen) moeten er na de herindeling uiteindelijk keuzes worden gemaakt over wat men als eerste gaat harmoniseren (respondent 15). Het coalitieakkoord van het nieuwe college bepaalt gedeeltelijk al waar de prioriteiten liggen, maar dat beslaat niet het volledige spectrum (respondent 12 & 14). Volgens een van de griffiers is het wenselijk om de zichtbare ondersteuningsverschillen tussen de oude gemeenten als eerste te harmoniseren en de minder zichtbare verschillen, bijvoorbeeld in onderhoud, pas later te doen, zodat de oude gemeenschappen ervaren dat ze onderdeel zijn van een nieuwe gemeentelijke eenheid (respondent 15). Voor de beleidsmakers van de gemeente zijn dat echter de politiek gevoelige onderwerpen, waardoor het vaak toch niet eenvoudig blijkt om met enig tempo tot uniformiteit te komen (respondent 6). Bovendien is het voor hen lastig om te bepalen of bijvoorbeeld de belastingtarieven of de sportsubsidies eerder geharmoniseerd moeten worden (respondent 14). Zeker als men bij die afweging ook nog rekening moet houden met het feit dat de doorlooptijd van het proces om de sportsubsidies te harmoniseren langer is, omdat er meer consultatie plaatsvindt (respondent 13 & 14).

Doordat na een herindeling meteen dit soort politieke keuzes voorliggen, ontstaat er veel meer strijd tussen politieke partijen over het beleid dan voorheen. Temeer omdat in de onderzochte cases externe factoren de beleidsmakers dwongen om scherpe keuzes te maken. Een aantal herindelingen vond namelijk midden in de crisis en aan de vooravond van de decentralisaties plaats (respondent 7, 9, 10, 12, 15 & 18). De keuzes die gemaakt moesten worden in het kader van de bezuinigingen vielen daardoor samen met de keuzes die gemaakt moesten worden in het harmonisatieproces. “Van die externe factoren heeft elke gemeente last, maar die zitten dan niet in een herindeling, dus die kunnen zich dan concentreren op dat ene punt, terwijl wij ons moesten concentreren op meerder punten om daar een antwoord op te vinden”, stelt een griffier (respondent 18). Bovendien ontvangt elke afzonderlijke gemeenten een vast bedrag uit het gemeentefonds en door een herindeling worden een aantal gemeenten teruggebracht naar één, waardoor de nieuwe gemeente nog maar één keer dat bedrag ontvangt (respondent 2, 4 & 16). Voor deze gelden komen wel frictiegelden in de plaats, maar die zijn slechts tijdelijk. Daar komt bij dat de ambtelijke capaciteit de eerste periode na een herindeling minder is dan in een staande gemeente (zie paragraaf 4.4.4). Een herindeling is voor ambtenaren een grote verandering en mensen steken hun energie vooral in die verandering in plaats van in het oplossen van de vraagstukken die voorliggen. “De waan van de dag regeert het eerste jaar”, volgens een griffier

(respondent 14). Al met al was het voor beleidsmakers dus niet makkelijk om prioriteiten te stellen, maar ze werden gedwongen om scherpe keuzes te maken en dat deden ze in de ogen van de respondenten dan ook.

Desondanks valt het een aantal respondenten op dat er in het college en in de raad nog veel aandacht werd besteed aan kleine onderwerpen in vergelijking met de grote vraagstukken als de decentralisaties (respondent 7 & 14). Thema's uit de oude gemeente worden door de raadsleden uit die gemeente uitvoerig behandeld in de raad, terwijl de andere raadsleden daar niet zoveel van vinden. Hierdoor drukken de voormalige gemeenten sterk hun stempel op de discussies. Dat zijn echter de lokale tendensen en niet de belangrijke thema's voor de nieuwe gemeente als geheel. Het is met name aan de griffier en burgemeester om de raadsleden daarin te begeleiden en hen daarop aan te spreken (respondent 1, 6 & 14).

Volgens verschillende respondenten helpt het opstellen van een eerder genoemde (strategische) gebiedsagenda bij het stellen van prioriteiten, aangezien hierin geformuleerd moet worden wat de voornaamste belangen van de nieuwe gemeente zijn (respondent 1, 2, 11 & 18). Uit deze agenda volgen dan de projecten die echt gerealiseerd moeten worden (respondent 1 & 2). Daarbij kunnen volgens een aantal respondenten wel spanningen ontstaan tussen de ambities van de nieuwe gemeente en de formatie die daar zowel kwantitatief als kwalitatief voor nodig is (respondent 6, 11 & 13). Er moet een match zijn en op het moment dat de ambities hoog zijn, ontstaat de vraag: Hoeveel geld mag een ambtelijke organisatie kosten? Men veronderstelt namelijk dat een herindeling efficiëntievoordelen oplevert en vaak gaat dat gepaard met een bezuinigingstaakstelling op het ambtelijk apparaat (respondent 15). Als de nieuwe gemeente de hogere ambities wil realiseren, blijkt deze bezuinigingstaakstelling echter niet altijd haalbaar (respondent 13). Wethouders verwachten dat ze beter gevoed worden vanuit het ambtelijk apparaat en vanuit de regio wordt meer ambtelijke capaciteit van de nieuwe gemeente verwacht. De expertgroep (14 september 2018) beaamt dat het ambitieniveau bepaalt of de herindeling geld oplevert of niet en zij zien vaak dat het hoogste niveau van de oorspronkelijke gemeenten de norm voor de nieuwe gemeente wordt. Het realiseren van een formatie die past bij de ambities is een spanningsveld waar gemeenten na een herindeling mee worstelen, temeer omdat de harmonisatie de eerste twee jaar veel capaciteit vergt (respondent 11). Het is dus belangrijk om enerzijds de ambities niet te hoog te leggen en aan verwachttingsmanagement te doen, maar anderzijds zal er geld moeten worden gereserveerd voor bijvoorbeeld het scholen van ambtenaren om op de grotere schaal met beleid bezig te kunnen zijn en om de regionale rol te kunnen vervullen.

Om het proces in goede banen te leiden helpt het volgens de respondenten als bepaalde sleutelpersonen al ervaring hebben met herindelingen (respondent 3, 4, 9, 10, 12, 15 & 18). Ze begrijpen daardoor de sentimenten beter en kunnen voorspellen wat de nieuwe gemeente te wachten staat en tegen welke problemen men aan zal lopen (respondent 3, 4, 9, 10, 12, 17 & 18). Op het moment dat deze problemen zich voordoen, wordt men er

minder door overvallen. Als die ervaring aanwezig is besluiten gemeenten sneller om het hele proces, zowel naar de herindeling toe maar ook daarna, zoveel mogelijk met de eigen mensen te doen en zo weinig mogelijk in te huren. De mensen creëren dan hun eigen werk en bouwen hun eigen gemeente en de motivatie en trots die ze daaruit halen, heeft een enorme meerwaarde ten opzichte van een bureau dat een model uit de kast trekt (respondent 9, 15 & 18). Uit een evaluerende brief van de gemeente Zevenaar (2018) blijkt ook dat het voor veel draagvlak zorgt als het proces met eigen mensen gedaan wordt. Er komen in de ogen van een gemeentesecretaris altijd mensen bovendrijven die echt iets kunnen (respondent 9). Soms mist men dan wellicht wat kwaliteit, maar de adviezen van de ingehuurde bureaus zijn volgens hem ook niet altijd van hoge kwaliteit. De ervaring die daarvoor nodig is, kan men deels ook opdoen door contact te leggen met andere heringedeelde gemeenten. Zo is er soms telefonisch contact en in andere gevallen legt men een werkbezoek af aan een andere gemeente. Dit gebeurt echter vooral veel in de periode voorafgaand aan de herindeling, maar het zou goed zijn om die kennisdeling na de herindeling voort te zetten, omdat men dan ook nog tegen allerlei zaken aanloopt (respondent 4, 5 & 15). In het traject voor de herindeling is er vaak een projectleider aangesteld die veel ervaring uit andere gemeenten meeneemt, maar na de herindeling is de projectleider weg en zal de gemeente dus zelf ervaringen moeten ophalen bij andere gemeenten (respondent 8 & 13). De nieuwe gemeente is in deze fase echter vooral gericht op het organiseren van de interne processen, waardoor er weinig contact met andere gemeenten van de grond komt (respondent 14).

Toch ontkomen de meeste gemeenten er niet aan om op bepaalde specifieke onderdelen externen in te huren, omdat een deel van de mensen niet functioneert en de gaten die ontstaan na een herindeling niet altijd direct opgevuld kunnen worden met mensen van het gewenste strategische niveau (respondent 1, 2, 6, 8, 10, 12 & 14). Opvallend is dat de ene gemeente vooral de procesmatige kant op eigen kracht doet en op de inhoud externen inhuurt, terwijl de andere juist de inhoud met eigen mensen vormgeeft en voor de procesmatige kant een extern bureau inhuurt.

4.4.2 Strategisch vermogen beleidsmakers

Een grotere gemeente vraagt een andere houding en manier van denken van raadsleden dan de kleinere oorspronkelijke gemeenten en heringedeelde gemeenten worstelen met de vraag hoe zij het functioneren van de raadsleden op een niveau krijgen dat past bij de grotere gemeente. De aansturing van een gemeente van bijvoorbeeld 20.000 inwoners is niet te vergelijken met de aansturing van een gemeente van meer dan 80.000 inwoners (respondent 11). “De onderwerpen zijn abstracter en de raadsleden hadden een grotere afstand gekregen tot de omgeving”, stelt de gemeente Bronckhorst (2017, p. 3) in een evaluerende brief. De lijsten van de politieke partijen zijn echter samengesteld uit mensen die gerekruteerd zijn uit de oude gemeenten (respondent 2, 11 & 16). De mensen zijn dus gewend om in een bepaalde bandbreedte hun werk te doen en die bandbreedte wordt ineens enorm groot met compleet andere problematiek en men is niet gewend en geneigd om strategischer te denken (respondent 3, 10 & 14). Veel respondenten zien dan ook in de nieuwe gemeenteraad terug dat de

gemeenteraadsleden in het begin nog niet denken vanuit de gemeente als geheel, maar vaak de oude gemeenten als referentiekader nemen (respondent 4, 9, 15, 16 & 18). Vooral voor de lokale partijen is het lastig om hun draagvalk te verbreden, omdat zij ineens niet meer voor de hele gemeente staan, maar slechts een deel van de gemeente vertegenwoordigen (respondent 8 & 18). Meestal zoeken zij wel de verbinding met andere lokale partijen, maar het feit dat er geen achterliggende partijfilosofie is, zorgt ervoor dat het vaak geen echt geheel wordt (respondent 11). De samenstelling van de lijsten van de politieke partijen wordt door een aantal respondenten genoemd als aangrijpingspunt om er uiteindelijk voor te zorgen dat na de herindeling die kwaliteitsslag gemaakt kan worden (respondent 8, 11 & 16). De mensen die op de lijsten staan bepalen voor een groot gedeelte in hoeverre de nieuwe gemeente op bestuurlijk vlak bestuurskrachtiger wordt. In veel gevallen wordt er bij het samenstellen van de lijsten vooral gekeken naar een goede spreiding van kandidaten uit de oude gemeenten en naar ervaren kandidaten, maar wordt er niet stilgestaan bij de vraag wat men mag verwachten van een raadslid van een gemeente van de omvang van de nieuwe gemeente (respondent 11, 15 & 16). Juist de ervaren raadsleden nemen vaak het verleden uit de oude gemeenten mee (respondent 13). “Politici hebben ongelooflijk lange geheugens en als al die lange geheugens van [een aantal] gemeenten bij elkaar komen dan heb je heel veel tenen waarop je kan staan”, aldus een griffier (respondent 16). Nieuwe raadsleden hebben die geschiedenis niet en voor hen is het eenvoudiger om de nieuwe gemeente als uitgangspunt nemen. Hetzelfde geldt voor de samenstelling van het college. Ook daarbij mogen de partijen in de ogen van een burgemeester meer aandacht hebben voor de match tussen de competenties van mensen en de opdracht die er voor een heringedeelde gemeente ligt (respondent 3). “De schaalvergroting zorgt [er namelijk] automatisch voor dat je meer moet doen om je waar te maken ten opzichte van de situatie daarvoor”, licht een griffier (respondent 13) toe.

Er zijn dus partijen die sterk uit een bepaald gebied komen en alleen daar actief zijn en dat sijpelt overal in door. In die gebieden zit hun achterban die hen op van alles aangepreekt en zij voelen zich vervolgens genoodzaakt om dat geluid te laten horen in de raad of het college (respondent 8 & 16). “Het aangesproken worden op straat door inwoners bepaalt vaak hoe raadsleden zich gedragen in een officiële vergadering”, stelt een griffier (respondent 15). Het loslaten van de kiezer is voor raadsleden lastig, maar zeker in een grote gemeente kan men niet ieder individu een klankbord geven in een officiële vergadering (respondent 6). Doordat ze zo gefocust zijn op een bepaalde achterban, verliezen ze het belang van de gemeente als geheel wel eens uit het oog. “Ik kan hier wel heel erg graag een speeltuin willen, maar als het gaat om thuiszorg in een ander dorp, dan is dat misschien toch wel van een andere grootheid”, dat besef moet bij raadsleden uiteindelijk wel groeien vindt een burgemeester (respondent 4). Het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) beschrijft ook dat het in het begin nog vaak ‘bij ons in...’ was, maar dat men op den duur steeds meer vanuit Schagen als geheel begon te redeneren.

Het bovenstaande kan ertoe leiden dat op het moment dat de discussie wordt gevoerd over het al dan niet openhouden van publieksvoorzieningen, raadsleden zich nog opstellen als vertegenwoordigers van de oude gemeenten, waardoor bijvoorbeeld de loketten van de oude gemeenten openblijven, terwijl de gemiddelde inwoners slechts een paar keer in zijn leven op het gemeentehuis komt (respondent 2, 9 & 13). Het is dus geen doelmatige keuze, maar zodra het ene raadslid roept dat in zijn of haar oude gemeente dienstverlening moet blijven plaatsvinden, roepen andere dat ook en is men niet meer bezig met wat er nodig is voor de nieuwe gemeente als geheel (respondent 11). Hierdoor is de trend zichtbaar dat gemeenten stapsgewijs de voorzieningen centraliseren, wat de eerste jaren wel ten koste gaat van de efficiëntie. Sommige respondenten (respondent 2 & 12) vinden dit prima, omdat het voor minder politieke weerstand zorgt, maar andere (respondent 6 & 9) vinden dat de ervaringen bij andere gemeenten leren dat het uiteindelijk toch gaat gebeuren en dat het dan beter meteen kan worden gedaan, omdat het tevens de eenwording versnelt. Verder kan na een herindeling de politieke opvatting ontstaan dat als de ene kern iets krijgt of iets behoudt de andere kernen dit dan ook moeten krijgen (respondent 17). Dit politieke streven naar uniformiteit belemmert echter het kunnen bieden van maatwerk in de kernen.

Het strategisch vermogen bepaalt daarnaast op welke wijze er wordt omgegaan met erfenissen uit het verleden. Zo komt het voor dat de fuserende gemeenten voor de herindeling met elkaar afspreken dat iedere gemeente nog een som geld mag reserveren voor een project dat zij gerealiseerd wil hebben of dat een gemeente zelf in de loop der jaren geld opzij heeft gezet voor een project (respondent 16). Het ambitieniveau ligt in aanloop naar een herindeling dan ook hoog, omdat de oude gemeenten allemaal met een wensenlijstje komen dat gerealiseerd moet worden (respondent 5, 10 & 18). Het gemeentehuis moet bijvoorbeeld een museum worden, of een bepaalde brug moet worden gerealiseerd. Vaak wordt de nieuwe gemeente daarnaast nog verrast door mensen die beweren dat een van de oude gemeenten nog iets afgesproken heeft (respondent 5). Zo komen er tal van plannen en noden uit de oude gemeenten op tafel die niet meer gerealiseerd konden worden voor de herindeling en die erfenissen uit het verleden moet men oplossen om de boel op orde te krijgen (respondent 5 & 6). Op het moment dat deze besluiten in de nieuwe gemeenteraad de revue passeren, zouden zij eigenlijk opnieuw de afweging moeten maken of de betreffende projecten ook in het belang van de nieuwe gemeente zijn. Vaak gebeurt dit echter niet. Zo vertelt een burgemeester dat tijdens de commissievergadering waarin een project uit een oude gemeente op de agenda stond de nieuwe raadsleden zich lieten vervangen door de oude raadsleden die als fractievolger optraden, waardoor er een enorme strijd ontstond (respondent 1).

Alle respondenten beamen dat het tijd kost voordat raadsleden vanuit de nieuwe gemeente als geheel gaan denken. Volgens sommige is dat proces niet te versnellen, maar volgens anderen wel. Ze zijn het er in ieder geval over eens dat het zowel 'willen' als 'kunnen' is (respondent 14). Raadsleden nemen bewust de oude gemeente als referentiekader, omdat in dat specifieke gebied hun stemmers zitten voor de volgende

verkiezingen (respondent 8 & 16). De meeste respondenten vinden het ook niet erg dat raadsleden hun eigen achterban vertegenwoordigen, want dat gebeurt landelijk ook, zolang ze maar wel in staat zijn om erbovenuit te stijgen en in het algemeen belang een afweging te maken (respondent 4, 13 & 15). Het 'kunnen' blijkt echter soms ook een probleem te zijn, omdat het oude gebied hun dagelijkse praktijk/leefwereld is en ze onmachtig zijn om te bedenken hoe het anders zou kunnen (respondent 4, 8, 13 & 17). Zo verbaasde een van de griffiers zich erover dat na de herindeling bleek dat de raadsleden totaal niet op de hoogte waren van de thema's die speelden in de andere gemeenten (respondent 17). Voor de herindeling zijn ze dus alleen maar gefocust op hun eigen gemeente en na de herindeling krijgen ze te maken met compleet nieuwe problematiek, bijvoorbeeld dat er op het grondgebied van de nieuwe gemeente een kernreactor staat, waar alleen de raadsleden van een van de oude gemeenten verstand van hebben. "Dat is ook een besef dat moet groeien, dat ze over veel grotere en meer dingen gaan dan dat ze in eerste instantie gingen", aldus de betreffende griffier (respondent 17). Na de herindeling ontstaat een groot gebied en de raadsleden kennen vooral een klein deel van dat gebied goed, dus is het niet verwonderlijk dat daar hun focus op ligt. Om de raadsleden ook kennis te laten maken met de lokale situatie op de rest van het grondgebied worden er na een herindeling, meer dan voorheen, bezoeken ter plaatste georganiseerd en kiezen gemeenten er eerder voor om de excursies binnen de eigen gemeentegrenzen te laten plaatsvinden (respondent 13).

Daarnaast is het voor raadsleden wennen dat er dingen gebeuren in hun dorp die door het college zijn besloten, zonder dat het in de raad is geweest (respondent 3). Ze kunnen zich alleen gelaten voelen en zich afvragen of ze nog wel aan zet zijn. In de oude gemeenten kwam alles op de agenda van de raad, maar in een grotere gemeente worden veel zaken door het college afgedaan. Raadsleden zijn dus enorm zoekende naar wat hun nieuwe rol is (respondent 2, 5 & 17). Hoe makkelijk raadsleden de schaa sprong weten te maken hangt ook af van de bestuursstijl van de oude gemeenten. De gemeenteraden van kleine gemeenten kunnen al heel goed in staat zijn om strategisch te denken en te sturen op hoofdlijnen, terwijl in sommige grote gemeenteraden juist een doe-cultuur heerst en men niet van de grote vergezichten is (respondent 7 & 15). Kortom, het strategisch vermogen van de oude gemeenteraden bepaalt de startpositie van de nieuwe.

In de trainingsprogramma's/inwerkprogramma's van de gemeenten voor nieuwe raadsleden is niet altijd specifieke aandacht voor de vraag: Hoe vertegenwoordig je nu je achterban? En dan niet alleen je eigen achterban uit de oude gemeente, maar ook het grote geheel (respondent 2, 8, 10, 11 & 16). In een van de gemeenten (respondent 18) zijn er wel specifieke bewustwordingstrainingen gegeven om de focus van raadsleden te verbreden en in een andere gemeente (respondent 1) is er in het trainingsprogramma wel expliciet stilgestaan bij de vraag: Hoe krijg je als raadslid voor dat veel grotere gebied toch het gevoel dat je erover gaat? Een derde gemeente heeft van integriteit een groot thema gemaakt binnen het trainingsprogramma na de raad (respondent 12).

Verscheidende respondenten beamen dat integriteit een belangrijk thema is na een herindeling (respondent 2, 3, 14 & 16). Onder integriteit vallen namelijk ook thema's als belangenbehartiging en cliëntelisme en daarin komen dus ook de vragen aan bod of de raadsleden opkomen voor de belangen van de nieuwe gemeente als geheel en of ze de oude gemeenten en politieke tegenstellingen vaarwel kunnen zeggen. Raadsleden mogen opkomen voor hun eigen achterban, maar het is een dun lijntje naar cliëntelisme en integriteitstrainingen kunnen helpen om dat spanningsveld te verkennen (respondent 13).

Veel respondenten erkennen dat er in het begin sprake is van dorpisme, maar een groot deel van hen gelooft niet dat trainingen de oplossing zijn (respondent 2, 4, 9 & 13). "Het collectieve geheugen zit natuurlijk, dat is inherent aan het woord geheugen, nog altijd in het verleden en het stimuleren van het collectieve vooruitdenken is aan het college van B&W", aldus een burgemeester (respondent 2). Deze respondenten geloven meer in leren door te doen en vinden dat de burgemeester en griffier raadsleden erop moeten aanspreken als ze de oude gemeente te veel als referentiekader nemen. Een griffier vertelt dat er zelfs een verbod is gelegd op het gebruik van termen die verwijzen naar oude gemeenten en men spreekt elkaar er ook op aan als de oude gemeenten als uitgangspunt worden genomen of men zich te veel met het detailniveau bemoeit (respondent 14). Alle burgemeesters proberen de raadsleden vanaf het begin voor te houden dat de grotere schaal gevolgen heeft voor hun werk door expliciet stil te staan bij vragen als: Hoe ga ik mijn tijd verdelen en hoe kom ik op voor de belangen van de nieuwe gemeente als geheel? Ook dient het college van B&W de raadsleden het belang van een strategische gebiedsagenda duidelijk te maken en hen te laten zien dat die grote thema's de gemeente juist veel interessanter maken dan de kleine kerngebonden onderwerpen, aangezien een gebiedsagenda niet hetgeen is waar een raadslid zich van nature druk over maakt na een herindeling (respondent 1, 2 & 9). De gebiedsagenda's kunnen bovendien zelf het mikpunt zijn van dorpisme. De agenda bepaalt namelijk ook wat er in de verschillende samenhangende delen van de gemeente aan voorzieningen nodig zijn en dan kan men tot de conclusie komen dat er bijvoorbeeld te veel zwembaden liggen in een bepaald deel van de gemeente (respondent 9). Raadsleden vinden het echter lastig te accepteren dat het voorzieningenniveau in hun oude gemeente er na de herindeling op achteruitgaat, terwijl dit voor de gemeente als geheel wel beter is. Toch helpt het volgens diverse respondenten als het college de raad al in een vroeg stadium betreft bij de vraagstukken waar zij voor gesteld staan en de raadsleden meeneemt in de manier waarop ze het denken aan te pakken (respondent 1, 2, 5, 8 & 9).

Het bovenstaande vraagt veel van het college van B&W. Enerzijds moeten zij zich bezighouden met agendasetting over vraagstukken waar zij daarvoor nooit over nagedacht hebben en anderzijds vervullen zijn ook een schakelfunctie om de gemeenteraadsleden mee te nemen in dat proces (respondent 2 & 14). Ze moeten hun politieke antenne gebruiken om op subtiële manieren de raad op hoofdlijnen te krijgen.

Zo helpt het volgens een burgemeester om goed na te denken over wie een praatje moet houden om de boodschap het beste over te brengen (respondent 5). Tevens moeten de burgemeester en griffier in zijn ogen slim gebruik maken van de mensen in de raad die al dat hoge niveau hebben en met die krachten erop sturen dat de raad het goede gesprek voert. Griffiers spelen sowieso een belangrijke rol, omdat er goed moet worden nagedacht over de commissiestructuur en het type agendering (respondent 2, 11 & 15). De raad wil niet alleen stukken aftikken, maar ook zelf kunnen vormgeven en zoekt na een herindeling naar rolbevestiging (respondent 2, 5 & 17). Het college van B&W moet stukken dan niet te lang in koker laten zitten en het aandurven om tegen ambtenaren te zeggen: Het hoeft niet meteen in een nota aangeboden te worden aan de raad, eerst maar eens een startnotitie. Het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen na een herindeling is volgens een burgemeester best even zoeken, maar het helpt wel om de goede discussies in de raad te laten plaatsvinden (respondent 2). Om deze kansen te benutten is de samenwerking in de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier essentieel. Zij moeten elkaar goed inlichten over de processen. In de eerste jaren is volgens deze burgemeester (respondent 2) “het driehoeksoverleg burgemeester, griffier en secretaris zeer van belang voor de kansen die de raad krijgt en ook pakt”. Door op een andere manier te werken en de gemeenteraad al meer aan de voorkant mee te nemen in het hele proces na een herindeling, wordt het enthousiasme van raadsleden vergroot. Toch is het veranderen van de manier van vergaderen van de raad niet eenvoudig, omdat de raad ook snel de kont tegen de krib gooit op het moment dat veranderingen te snel gaan. Het is dus zoeken naar het juiste moment om veranderingen door te voeren en ook dat vraagt goede afstemming binnen de driehoek, want als de één sneller wil dan de ander gaat het niet lukken (respondent 17).

Een paar respondenten stellen dat in de praktijk niet alleen de rol van het college van B&W en de samenwerking binnen de driehoek van belang zijn, maar dat ook het corrigerend vermogen van hun raad groot is en dat raadsleden elkaar erop aanspreken als ze te veel over stoeptegels praten of vanuit hun oude gemeente redeneren (respondent 5 & 13). Dat gaat echter niet op voor alle raden. Wel benoemen verschillende burgemeesters dat het belangrijk is om de commissie- en raadsvergaderingen te evalueren, zodat men de mogelijkheid heeft om elkaar te corrigeren en op te voeden (respondent 3, 4 & 5). In presidiumverband moeten de persoonlijk verhoudingen dus zo zijn dat er voldoende veiligheid is om zaken aan te kaarten. Bij één gemeente was dit, door de aanwezigheid van de pers, niet het geval en dat ging ten koste van het informele karakter en de veilige omgeving (respondent 13).

Daar waar het voor raadsleden dus moeilijk blijkt om strategisch en vanuit het oogpunt van de gemeente als geheel te denken, is het beeld van het strategische vermogen van de wethouders wat diffuser. De kwaliteit van de bestuurders wordt door een aantal respondenten als belangrijkste aspect genoemd met betrekking tot het versterken van de bestuurskracht (respondent 3, 10 & 11). In de nieuwe gemeente zijn er meer mensen die een wethouderschap ambiëren en door de grotere omvang wordt het ook

makkelijker om wethouders van buiten de gemeente aan te trekken. Kortom, de vijver waarin men vist wordt groter en dat biedt kansen om meer te selecteren op basis van kwaliteit (respondent 13 & 15). Volgens de respondenten helpt het als er wethouders van buiten komen, omdat die alleen het belang van de gemeente als geheel voor ogen hebben (respondent 2, 8, 9 & 16). In sommige heringedeelde gemeenten worden de wethoudersposten echter voornamelijk vervuld door de wethouders uit de oude gemeenten en dan constateren de respondenten dat ze zich vaak nog gedragen alsof ze wethouder zijn van die kleinere gemeente (respondent 1, 8 & 10). Ze bemoeien zich op detailniveau met casussen, willen overal nog zelf bij aanwezig zijn en hebben moeite om de grote lijnen te pakken, waardoor ze direct in de problemen komen met hun tijd. Bovendien hebben ze de neiging om zich intensief met de bedrijfsvoering te bemoeien (respondent 6). “Daar moesten ze even aan wennen, dat ze niet meer heel prominent bezig moesten zijn met de korte termijn/de to do dingetjes, maar dat ze van de grote lijnen en vergezichten zijn”, aldus een gemeentesecretaris (respondent 10). Ze weten precies wat er speelt op de hoek van de straat, maar dan vooral in hun oude gemeente en aangezien ze niet alleen wethouder kunnen zijn van dat deel van de gemeente, zullen ze anders moeten gaan denken (respondent 1). Men moet een zuiver bestuurlijke rol innemen en de grote lijnen uitzetten, terwijl men in de kleinere gemeenten nog een meewerkend voorman was (respondent 6).

Ook van wethouders wordt dus gevraagd om de grotere strategische verbanden te zien. Het opstellen van een gebiedsagenda kan hen helpen om op een hoger strategisch niveau te denken vanuit de gemeente als geheel en daarom is het belangrijk dat er vooral na de herindelingsdatum met het nieuwe bestuur aan deze agenda wordt gewerkt (respondent 1 & 2). Daarnaast proberen de burgemeesters hen op te voeden, te coachen en te spiegelen door ze erop te attenderen dat hun bemoeienis op detailniveau niet meer past bij hun positie en dat ze het niet volhouden om op alle uitnodigingen in te gaan (respondent 1 & 6). Het gaat dan ook om hele praktische vragen als: Aan wie geef ik mijn nummer? Eén burgemeester spiegelt de wethouders door ze te laten kijken naar bestuurders van andere gemeenten van gelijke omvang en hun handelen als voorbeeld te nemen (respondent 6). Het is voor een burgemeester makkelijker om deze coachende rol te vervullen als hij of zij zelf ervaring heeft met een gemeente van grotere omvang (respondent 1 & 6).

Al met al stellen de respondenten wel dat de wethouders eerder besluiten nemen vanuit de vraag wat goed is voor de nieuwe gemeente als geheel dan de raadsleden. Een van de burgemeesters heeft het echter anders ervaren dan de rest van de respondenten en zag dat de raadsleden sneller dan de wethouders de stap maakten, omdat zij volgens hem als geen ander snappen dat ze al voor de fusie moeten samenwerken en moeten komen tot een gezamenlijke lijst (respondent 1). Dus de raadsleden zoeken elkaar al op over de gemeentegrenzen heen, terwijl de wethouders nog in het oude stramien zitten en het lastig vinden om de details uit hun gemeente los te laten en strategisch te opereren vanuit de nieuwe gemeente als geheel.

Voor ambtenaren is het ook niet vanzelfsprekend dat zij het werk dat ze deden in de oude gemeente ook op grotere schaal kunnen (respondent 10). “In plaats van dat ze het hele beleidsveld vatten, gaan ze zich na de herindeling bezighouden met een gedeelte van dat veld en ook maar een gedeelte van het proces”, licht een griffier (respondent 14) toe. Toch neemt het strategisch vermogen volgens de meeste respondenten ambtelijk sneller toe dan bestuurlijk (respondent 6, 8 & 10). Ook het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) concludeert dat de kwaliteit van het ambtelijk apparaat beter is geworden na de herindeling. Dit heeft er volgens de respondenten in eerste instantie mee te maken dat de gemeenten voordat ze samengaan een vacaturestop hebben (respondent 1, 10 & 15). De mensen die overblijven worden in die nieuwe gemeentelijke organisatie geplaatst, een deel vloeit dan nog af of gaat weg en dan blijft er dus een gat over waar men vacatures voor kan plaatsen (respondent 6). Op die manier kan men voor een aantal strategische posities nieuwe mensen van een bepaald niveau aantrekken. Bij het inrichting van het functiegebouw en het bemensen van alle posities, moet de nieuwe gemeente er dus vooral voor zorgen dat zij op de strategische beleidsfuncties voldoende niveau heeft en vaak zijn dat dan ook de posities waarvoor extra kwaliteit van buiten wordt aangetrokken (respondent 1, 3, 6 & 11). Bovendien zijn dit vaak functies die in de nieuwe gemeente zijn gecreëerd en er in de oude gemeenten nog niet waren. De expertgroep (14 september 2018) benadrukt ook het belang van het aantrekken van mensen die in staat zijn om strategisch te denken. Dat strategisch vermogen ontbreekt volgens hen vaak nog in het personeelsbestand van de kleine gemeenten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook andere factoren, zoals de ligging van de gemeente, bepalen in welke mate men erin slaagt om deze extra kwaliteit aan te trekken (respondent 1).

Afgezien van het feit dat heringedeelde gemeenten met nieuw bloed al een kwaliteitsslag kunnen maken, is het grootste deel van het ambtelijk apparaat afkomstig uit de oorspronkelijke gemeenten en kost het daarom ook ambtelijk tijd om het strategisch vermogen te vergroten (respondent 9 & 10). Hoe kleiner het percentage nieuwe mensen, hoe lastiger het is om ambtelijk de kwaliteitssprong te maken. Bovendien krijgen gemeenten na de herindeling te maken met het fenomeen dat mensen de eerste maanden onderpresteren (respondent 14). “Iedereen komt in een nieuwe setting, krijgt nieuwe collega’s, komt op een nieuwe plek te werken, krijgt een nieuwe baas [...] dan zie je heel ervaren beleidsmedewerkers die ineens geen brief meer kunnen schrijven [...] en dat duurt echt een aantal maanden”, aldus een gemeentesecretaris (respondent 12). Bovendien hebben zij zich jarenlang naar hun beste kunnen ingezet en moeten ze nu ineens anders gaan werken, waardoor bij sommige de vraag opkomt: Heb ik het dan al die tijd verkeerd gedaan (respondent 17)? Tel daarbij op dat een herindeling vaak gepaard gaat met flexwerken en de slotsom is dat men zichzelf moet herontdekken en dat het veel tijd kost voordat men gewend is aan de nieuwe situatie (respondent 1, 6, 8, 14 & 18). Vooral voor de medewerkers van de kleinere gemeenten verandert er ontzettend veel en in de ogen van de expertgroep (14 september 2018) soms zelfs te veel. Deze ambtelijke dip wordt versterkt door het feit dat veel kennis op het moment van de fusiedatum de deur uitloopt. Een vacaturestop heeft namelijk ook tot

gevolg dat er in aanloop naar de herindeling extern menskracht moet worden ingehuurd om bepaalde taken tijdelijk op te pakken (respondent 10 & 14). Volgens een van de burgemeesters zijn dat over het algemeen mensen die vergelijkbare klussen hebben gedaan bij andere gemeenten en dus snel allerlei voorstellen kunnen aandragen (respondent 1). Dat werkte in zijn ogen erg prettig, maar op een gegeven moment neemt de gemeente afscheid van die mensen en ondanks dat men rekening houdt met dat vertrek levert het toch tijdelijk kwaliteitsverlies op. Andere mensen nemen die taken over en het duurt even voordat zij ook op dat niveau zitten. Om dit op te vangen, huurt men in de eerste fase na de herindeling vaak nog wel tijdelijk in (respondent 15). Daarnaast wordt er veel geïnvesteerd in de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld in opleidingen voor ambtenaren en trainingen voor leidinggevendenden door externe coaches, om de kwaliteitssprong te versnellen (respondent 9 & 10). Er worden een ander soort vaardigheden gevraagd en dus is er opleidingsbudget nodig.

Ondanks dat het ook voor het ambtelijk apparaat niet eenvoudig is om een kwaliteitssprong te maken, zijn de meeste respondenten het er wel over eens dat het strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat eerder toeneemt dan het strategisch vermogen van de raadsleden. Zij zijn dagelijks bezig met de nieuwe schaal, terwijl raadsleden veel minder intensief met dat proces bezig zijn, omdat die alleen bij commissie- en raadsvergaderingen komen (respondent 12). Het is dus ook niet vreemd dat raadsleden meer tijd nodig hebben. Sommige respondenten vinden het niet erg dat de ambtelijke organisatie sneller de professionaliseringsslag maakt, omdat zij dan professioneler gaan adviseren en informeren en dat draagt vervolgens bij aan betere besluiten in het college en de raad (respondent 12 & 13). De Rekenkamercommissie Schagen (2018) bevestigt dat de ambtelijke kwaliteitsverbetering als gevolg van de herindeling er ook toe leidt dat er stukken van hogere kwaliteit worden aangeboden. Het tegenovergestelde gaat ook op. Als de kwaliteit en het strategisch vermogen van de bestuurders toeneemt ontstaan er hogere ambities en gaan zij hogere eisen stellen aan het ambtelijk apparaat. “Een van de bestuurders zei ooit een keer: Als u mij op pad stuurt met een mandje dode duiven, dan komt er niet veel van terecht”, illustreert een griffier (respondent 13). De druk en vraag vanuit de bestuurders leidt er vaak toe dat er in de eerste jaren na de herindeling nog geregeld verschuivingen binnen het ambtelijk apparaat plaatsvinden. Mensen komen erachter dat ze niet op hun plek zitten of niet kunnen voldoen aan de hogere eisen. Heringedeelde gemeenten moeten daar in de ogen van de respondenten flexibel mee omgaan, zodat het ambtelijk apparaat zich kan vormen naar het ambitieniveau van het bestuur (respondent 5, 12, 13 & 17). Kortom, de kwaliteit van het ambtelijk apparaat en het strategisch vermogen van de beleidsmakers hangen dus met elkaar samen. De macht moet bij de raad en het college liggen, maar het ambtelijk apparaat mag best voorop lopen. Het ambtelijk apparaat dient dus wel in haar rol te blijven, maar kan door informeren en adviseren de discussies in het college en de raad naar een strategischer niveau tillen.

4.4.3 Prestaties inzichtelijk maken

Gemeenten hebben er moeite mee om de voordelen van de herindeling aan hun inwoners te laten zien. De respondenten zijn het er unaniem over eens dat de grotere schaal beleidsmatige voordelen met zich meebrengt en dat de bestuurskracht van de nieuwe gemeente groter is geworden (respondent 2, 4, 8, 9, 15 & 16). Wat de herindeling oplevert is voor inwoners echter niet direct zichtbaar, terwijl de voordelen van de herindeling in de fase voorafgaand aan de herindeling uitvoerig belicht worden om de herindeling te rechtvaardigen (respondent 6, 12 & 15). Herindelingen moeten over het algemeen leiden tot hogere kwaliteit, lagere kosten en meer klanttevredenheid (respondent 18). Gemeenten roepen dat ze het niet voor zichzelf doen, maar omdat de nieuwe gemeente betere dienstverlening kan leveren aan haar inwoners en beter kan presteren (respondent 1 & 18). Inwoners merken in eerste instantie volgens verschillende respondenten echter vooral de nadelen, zoals de grotere afstand tot het gemeentehuis, dat men wat langer in de wacht staat en dat men een afspraak moet maken, terwijl men daarvoor de ambtenaar persoonlijk kon benaderen omdat men hem/haar kende (respondent 5 & 15). Ook lopen inwoners ertegenaan dat de organisatie professioneler wordt, waardoor ze ineens een heel vergunningsverleningstraject moeten doorlopen voor een jaarlijks evenement (respondent 1). In de oude gemeente hoefden ze alleen door te geven dat ze het weer organiseerden. Veel heringedeelde gemeenten kregen door de recessie bovendien te maken met een bezuinigingstaakstelling en voor de inwoners waren vooral die bezuinigingen zichtbaar (respondent 9). Verscheidene respondenten stellen dat het heeft geholpen om voor de herindeling een realistisch beeld te schetsen van wat de herindeling moet opleveren en daarbij zou alvast benadrukt moeten worden dat mensen ook nadelen zullen ondervinden (respondent 4, 8 & 13).

Een enkele gemeente evalueert al of de herindeling heeft opgeleverd wat men ervan verwacht had (respondent 1, 5 & 9). Andere gemeenten meten wel structureel hun prestaties, vaak aan de hand van waarstaatjegemeente.nl, maar dan los van de vraag of de herindeling heeft opgeleverd wat men beoogde (respondent 3, 10, 12 & 18). Deze gemeenten gebruiken de meetresultaten dan dus niet om de herindeling te evalueren, maar zien het meer als inzicht in het presteren van de gemeente op dat moment en als sturingsinformatie met het oog op de toekomst. Als het proces soepel verlopen is en men over het algemeen proeft dat er tevredenheid heerst, vinden zij het niet nodig om terug te kijken naar de doelen die aan de herindeling ten grondslag lagen (respondent 5 & 8). Een herindeling is volgens een van de gemeentesecretarissen de uitkomst van een politiek proces en de redenen om te herindelen zijn vaak dan ook een compromistekst waar niet veel waarde aan gehecht moet worden (respondent 12). Sommige gemeenten hechten daarom meer gewicht aan het expliciet evalueren van hun kernenbeleid of hun nieuwe dienstverleningsconcept: Wat was het plan en is dat eruit gekomen (respondent 7, 9 & 18)?

Veel respondent erkennen echter dat de nieuwe gemeente ook met betrekking tot het structureel meten van de prestaties nog niet toe zijn gekomen aan het opstellen

van prestatie-indicatoren en die vervolgens te meten (respondent 3, 11, 12 & 14). “We hebben niet echt aan prestatiesturing gedaan en die component kan in de nieuwe organisatie wel beter worden”, stelt een burgemeester (respondent 3). Een griffier (respondent 14) van een andere gemeente beaamt dit: “Omdat je zo bezig bent met het veranderen, kom je niet toe aan het registreren en controleren”. De belangrijkste graadmeter zijn daarom de verhalen die raadsleden op straat opvangen en de klachten die binnenkomen (respondent 5 & 12). Er is echter wel behoefte om daarnaast, bijvoorbeeld aan de hand van cijfers, te monitoren of de processen na verloop van tijd beter gaan, maar men houdt zich er pas mee bezig als de gemeente weer grotendeels op orde is (respondent 14). Het monitoren van trends zou volgens veel respondenten waardevol zijn, maar dan moet wel een goede nulmeting worden gedaan (respondent 9, 12, 14 & 16). Zo benoemt een van de burgemeesters dat het belangrijk is om het eerste jaar direct een medewerkerstevredenheidsonderzoek te doen (respondent 1). De uitkomst zal zijn dat er nog van alles misgaat, maar door de resultaten te laten bespreken in teams, wordt het verbeteringsproces versneld en zal bij de volgende metingen een positieve trend zichtbaar zijn. Voor een burgemeester van een andere gemeente vormen de uitkomsten van inwonertevredenheidsonderzoeken de aanleiding om cultuurtrajecten te starten (respondent 4). Op die manier ontstaan er dus momenten van reflectie en evaluatie en draagt het bij aan het creëren van een open klimaat waarin leren mogelijk is (zie paragraaf 4.5.2).

Naast het vergelijken van metingen in de tijd is het volgens veel respondenten tevens interessant om te vergelijken met andere gemeenten (respondent 4, 11, 12 & 16). Dit kan bijvoorbeeld door benchmarking met andere heringedeelde gemeenten of gemeenten van gelijk omvang op het gebied van financiën, dienstverlening of klanttevredenheid.

Een van de burgemeesters benadrukt dat er bij een herindeling een nieuwe gemeente wordt opgebouwd en dat er daarbij vol moet worden ingezet op het gebruik van data (respondent 6). Het gebruik van data (evidence-based policymaking) zal in de toekomst een steeds grotere rol innemen binnen de beleidsprocessen van gemeenten en het bouwen van een nieuwe gemeente biedt de kans om dat goed te organiseren, beamen andere respondenten (respondent 4, 5 & 17). Van heringedeelde gemeenten mag dan ook verwacht worden dat er in de formatie strategische kracht voor wordt vrijgemaakt en dat ze voorop lopen in het gebruik van data. Als er vragen komen over de effectiviteit van de ingezette middelen moet een nieuwe gemeente in staat zijn die snel te beantwoorden met behulp van data. In de formatie van heringedeelde gemeenten is er momenteel nog te weinig aandacht voor onderzoek en statistiek (respondent 3 & 6). Het gaat dan zowel om het gebruik van data op het gebied van managementinformatie, maar ook om gegevens die voor het bestuur interessant zijn, zoals een dashboard waarbij men in een oogopslag kan zien of men op schema ligt om bepaalde doelstellingen te realiseren. Dit zou bij kunnen dragen aan het vermogen om strategisch te opereren, hoewel er volgens de expertgroep (14 september 2018) voor de interpretatie van de

data al wel een bepaald strategisch niveau aanwezig moet zijn. Het gebruik van data en strategisch vermogen hangen dus samen en kunnen elkaar versterken.

Tot slot blijkt ICT in de eerste fase na de herindeling in meerdere cases een groot obstakel te zijn, omdat niet alles het meteen doet vanaf 1 januari en daar gaat in de beginfase veel tijd aan verloren (respondent 14 & 17). “Iedereen gaat vol energie naar zijn nieuwe werkplek, probeert wat te doen en loopt compleet vast”, constateert een griffier (respondent 17). Het leidt tot veel frustratie en belemmert het dagelijkse werk, omdat het veel tijd vergt en die tijd kan men niet aan andere werkzaamheden besteden. De uitdagingen op het gebied van ICT hebben echter niet alleen te maken met de problemen bij het dagelijkse werk. Zo is het ook een hele opgave om van de bestanden met de belastingaanslagen van de verschillende gemeenten één administratie te maken en om alle hardware die de gemeente buiten heeft liggen, zoals lantaarnpalen en verkeersborden, van drie aparte beheerprogramma’s in één nieuw beheerprogramma te krijgen. Dit soort automatiserings- en samenvoegingsvraagstukken kunnen volgens de betreffende griffier pas goed opgepakt worden op het moment dat de herindeling een feit is, omdat men van het CBS dan één gemeentecode krijgt (respondent 17).

4.4.4 Tussenconclusie ‘Doelmatigheid’

Over het algemeen zijn de beleidsmakers van heringedeelde gemeenten volgens de respondenten in staat om prioriteiten te stellen met betrekking tot het harmonisatietraject, al wordt er in de raad nog relatief veel aandacht besteed aan kleine onderwerpen. Om de voornaamste opgaven en ambities van de nieuwe gemeente te bepalen, helpt het als heringedeelde gemeenten een gebiedsagenda opstellen. Het gevolg hiervan is echter dat de ambities van de nieuwe gemeente toenemen, waardoor er (zeker in het begin) een spanning ontstaat tussen het ambitieniveau en de ambtelijke capaciteit. De worsteling van gemeenten op het gebied van prioritering heeft dus niet zozeer te maken met de stapeling van beleid, maar vooral met de hogere ambities. Als het ambitieniveau stijgt, maar men tegelijkertijd denkt veel te kunnen bezuinigen op het ambtelijk apparaat, heeft dit gevolgen voor de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning op bepaalde terreinen. Om de doelmatigheid te waarborgen of zelfs te vergroten na de herindeling is de uitdaging dus niet om nog scherpere prioriteiten te stellen, maar wel om in kwantitatief en kwalitatief opzicht een balans te vinden tussen de ambtelijke capaciteit en de bestuurlijke ambities. De kans dat dit lukt wordt vergroot als bepaalde sleutelpersonen al ervaring hebben met herindelingen of als men gebruik maakt van de ervaringen van andere heringedeelde gemeenten.

Met betrekking tot het strategisch vermogen ligt na de herindeling de grootste uitdaging bij de gemeenteraad. De raadsleden zijn voor een groot deel afkomstig uit de oude gemeenteraden en nemen de oorspronkelijke gemeente nog als referentiekader. Men wil en/of kan nog niet vanuit de nieuwe gemeente als geheel denken en dat gaat ten koste van de doelmatigheid. Integriteitssessies blijken een aangrijpingspunt te zijn om het strategisch vermogen aan de orde te stellen, al wordt er over het algemeen in de trainingsprogramma’s weinig specifieke aandacht besteed aan deze factor. Dat komt

mede omdat een deel van de respondenten de oplossing niet ziet in trainingen, maar in de rol van het college van B&W en de griffier. Zij moeten de raadsleden coachen en meenemen naar een hoger strategisch niveau. Of ze hierin slagen hangt onder andere af van de samenwerking in de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Het strategisch vermogen van de wethouders neemt over het algemeen sneller toe, omdat zij dagelijks met de nieuwe schaal bezig zijn en hierin door de burgemeester worden begeleid. Wethouders van buiten versnellen dit proces, omdat zij meteen vanuit de nieuwe gemeente als geheel denken, terwijl wethouders die afkomstig zijn uit een van de oude gemeenten zich vaak nog gedragen alsof ze wethouder van die kleinere gemeente zijn. Door de vacaturestops kunnen er ambtelijk nieuwe mensen van een bepaald strategisch niveau worden aangetrokken, waardoor heringedeelde gemeenten het strategisch vermogen ambtelijk het eenvoudigst kunnen vergroten, al lopen gemeenten er wel tegenaan dat de ambtelijke organisatie in de eerste fase na de herindeling in een dip komt en dat er geïnvesteerd moet worden in het opleiden van het personeel. De respondenten zien het niet als een gevaar dat het strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat het snelst toeneemt, omdat kwalitatief betere advisering de politieke/bestuurlijke discussies naar een hoger niveau kan tillen en dus bijdraagt aan de doelmatigheid.

Over het inzichtelijk maken van het presteren van de nieuwe gemeenten wordt van tevoren weinig nagedacht en men komt er in de eerste paar jaar ook niet aan toe om dit goed vorm te geven. Een nieuwe gemeente zou bovendien voorop moeten lopen in het gebruik van data, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn. De behoeften van de gemeenten om hun presteren inzichtelijk te maken zijn groter dan wat er op dit moment gebeurt. Aan de ene kant wil men inzichtelijk maken wat de herindeling heeft opgeleverd, niet om de doelmatigheid te vergroten, maar puur om de bewijslast (ook richting inwoners) op tafel te krijgen. Aan de andere kant komt ook het structureel meten van prestaties in veel gevallen nog niet voldoende van de grond, terwijl de behoefte om aan prestatiesturing te doen en zo de doelmatigheid te vergroten er terdege is. De meeste gemeenten vullen wel waarstaatjegemeente.nl in, maar een goede benchmark ontbreekt in hun ogen.

4.5 Gezonde bestuurscultuur

Deze paragraaf staat in het teken van de bestuurscultuur binnen de heringedeelde gemeenten. Eerst komt aan bod hoe de nieuwe gemeenten werken aan de relationele vermogens van de bestuurders. De respondenten trekken deze factor echter breder dan alleen het bestuur, waardoor de onderlinge relaties binnen het ambtelijk apparaat, de gemeenteraad en het college van B&W afzonderlijk besproken zullen worden. Vervolgens staat de vraag centraal of en hoe heringedeelde gemeenten een open klimaat weten te creëren waarin leren mogelijk is. Op basis van de bevindingen op beide factoren zal tot slot gereflecteerd worden op de mate waarin de heringedeelde gemeenten erin slagen om een gezonde bestuurscultuur te scheppen.

4.5.1 Werken aan relationele vermogens bestuurders

Een herindeling begint met een structuurverandering (respondent 6). Dit is met name voor de ambtenaren van de kleine gemeenten een grote verandering (respondent 1, 6 & 8). Zij komen op een andere locatie te zitten en als ze willen weten hoe iets zit, moeten ze dat bij de medewerkers van de grote gemeente navragen. Uiteindelijk moet het ambtelijk apparaat een goed lopend geheel worden en dat vraagt naast de structuurverandering ook om een cultuurverandering (respondent 6). Binnen het ambtelijk apparaat is het gevoel van groot versus klein op cultureel gebied een belangrijke factor om rekening mee te houden (respondent 7 & 8). Gemeenten proberen dit gevoel weg te nemen door niet te kijken wat de ene organisatie goed doet en de andere fout, maar door met een wit vel papier te beginnen en de herindeling als een kans te zien om een nieuwe organisatie te bouwen. Desondanks is de grootste (of rijkste) gemeente ambtelijke vaak dominant, omdat die de meeste beleidskracht heeft om voorstellen uit te werken en daar kunnen de andere gemeenten niet tegenop in de discussie (respondent 1 & 13). Meestal wordt de aanpak die de grootste gemeente voorstelt dan ook de standaard, al zijn er op bepaalde beleidsterreinen in de kleinere gemeenten natuurlijk ook assertieve ambtenaren die de regie pakken. In het begin hebben de kleinere gemeenten daar wel moeite mee, maar uiteindelijk legt men zich erbij neer dat de grootste gemeente er het beste over heeft nagedacht. De structuur- en cultuurverandering kosten tijd. Dit proces wordt ambtelijk echter versneld door het verloop en het binnenhalen van nieuwe mensen (respondent 7 & 13).

In de gemeenteraad drukken, in tegenstelling tot het ambtelijk apparaat, vooral de kleine gemeenten hun stempel, omdat daar de meeste politieke pijn zat en zij daardoor oververtegenwoordigd zijn (respondent 7, 11 & 14). Bij de start van de nieuwe gemeente kan er niet gesproken worden van één bestuurscultuur, omdat de bestuursculturen van de oude gemeenten nog afzonderlijk terug te zien zijn in de raad, het college en het ambtelijk apparaat (respondent 3, 13 & 14). “De eerste vergadering leek het wel of er drie gemeenteraden aan het werk waren”, stelt een gemeentesecretaris (respondent 12) vast. Om daar één bestuurscultuur van te maken, gaat men op zoek naar gemeenschappelijke elementen (respondent 14). Twee elementen worden door verschillende respondenten benoemd als aandachtspunten voor de nieuwe cultuur. Enerzijds geven de griffiers en burgemeesters aan dat zij proberen samenwerking te stimuleren (respondent 1, 5, 13 & 14). Zo vertelt een griffier (respondent 14) dat hij probeerde te stimuleren dat partijen bij moties en amendementen al aan de voorkant de samenwerking zochten, zodat ze de andere partijen er niet mee zouden overvallen tijdens een raadsvergadering. Anderzijds proberen ze zakelijkheid te stimuleren na de herindeling (respondent 6 & 14). “Niet beginnen met: Voorzitter, dank voor de gelegenheid die ik heb gekregen en ik wil de kans aangrijpen om alle betrokkenen in het proces te bedanken... Nee niks daarvan zeg gewoon: Ik vind dit en dit van dit voorstel”, aldus dezelfde griffier (respondent 14).

Opvallend is dat meerder respondenten uit verschillende gemeenten benoemen dat er na de herindeling een hele duale raad ontstaat (respondent 3, 4, 8, 13 & 16). Dit

komt doordat de partijen in de oude gemeenten elkaar opzoeken om één partij in de nieuwe gemeente te vormen, waardoor tevens de mensen husselen en er nieuwe fractiesamenstellingen ontstaan. Door de politieke partijen heen lopen dus ook nog de oorspronkelijke gemeenten als scheidslijnen en dat kan de verhoudingen op scherp zetten. Veel respondenten vinden dit prettig, omdat kritische coalitiepartijen de ruimte bieden voor een constructieve rol vanuit de oppositie (respondent 3 & 4). In sommige gevallen ontstaat er na de herindelingsverkiezing echter een gepolariseerde en versplinterde raad, waarin partijen vechten om de hoogste plek op de apenrots (respondent 8 & 13). Een aantal respondenten ervaart daardoor een cultuur gericht op incidenten en personen met partijen die zich willen profileren voor hun eigen achterban (respondent 15 & 16). “Er zijn best hele pijnlijke en venijnige situaties geweest”, stelt een griffier (respondent 15) vast. Nieuwe partijen zagen bovendien de mogelijkheid om af te rekenen met de oude politieke cultuur.

In het college van B&W is het meeste sprake van gelijkwaardigheid, omdat daar de meeste energie in het teambuildingsproces wordt gestoken (respondent 16). Veel heringedeelde gemeenten gaan dan ook direct met het voltallige college de hei op met een externe begeleider, waarbij het vooral gaat om gedragsvormen (respondent 1, 6 & 11). Daar komen enerzijds hele praktische en werk gerelateerde vragen aan bod als: Hoe ga je om met uitnodigingen? Anderzijds gaat men op dat moment ook het gesprek met elkaar aan over informele dingen waar men het normaal niet over heeft, zoals de beweegredenen om de politiek in te gaan, wat de waarden zijn binnen het gezin en wat men belangrijk vindt bij collega's. “Na zo'n weekend snap je veel beter waarom je je ongelofelijk irriteert aan bepaalde personen als hij daar weer over begint, maar dan kan je duiden waarom hij dat zo doet en dan kan je hem ook helpen, want daar zit eigenlijk ook een probleem voor hem”, aldus een burgemeester (respondent 1). Als men aan de top uitstraalt goed samen te werken en oude barrières te slechten, straalt dat volgens hem af op de rest van de gemeente. Doet men dat niet dan zullen medewerkers deze verschillen gebruiken voor hun eigen dingen.

De echte teamvorming vindt dus vooral in het college plaats. Daar is het ook makkelijker, omdat zij met minder zijn en intensiever samenwerken (respondent 18). Het is dan vanzelfsprekender om een keer een hapje te gaan eten met de partners erbij. Voor de gemeenteraden wordt er veel minder geïnvesteerd in informele activiteiten. Daar hebben bijeenkomsten meestal een functionele aanleiding en wordt er afgesloten met een borrel (respondent 14). De gemeenteraden houden informele activiteiten vaak ook af, omdat het om gemeenschapsgeld gaat (respondent 18). Toch is het volgens de respondenten ontzettend belangrijk dat de gemeenteraadsleden een gezamenlijk referentiekader opbouwen en dat proces wordt versneld door te investeren in formeel samenzijn (respondent 3, 9 & 17). Dat hoeven geen grote activiteiten te betreffen, maar het kan ook een dag zijn waarop men samen door de gemeente reist en dingen gaat bekijken.

In de ogen van de respondenten zijn echter niet alleen de relaties binnen de afzonderlijke onderdelen van de gemeente van essentieel belang voor het realiseren van bestuurskrachtversterking, maar ook de relaties tussen deze onderdelen (respondent 4, 5, 7, 11 & 14). Zo blijkt dat raadsleden moeten wennen aan het grote aantal ambtenaren na een herindeling en ze blijken geen beeld te hebben van wat het ambtelijk apparaat precies doet en bij wie ze in de organisatie moeten zijn met vragen (respondent 10 & 15). Hierdoor zag een van de gemeentesecretarissen de tendens dat de raad meer haar eigen informatie verzamelde en het ambtelijk apparaat minder als haar belangrijkste adviesorgaan zag, waardoor zij hun vragen niet meer aan de organisatie voorlegden (respondent 11). Andere respondenten benoemen daarentegen dat de ambtelijke organisatie erg bepalend was en dat het een tijd duurde voordat de raad het heft weer in handen nam (respondent 3, 10 & 14). Ook wethouders kunnen door nieuw bloed in het ambtelijk apparaat overlopen worden, ondanks dat zij dagelijks bezig zijn met de nieuwe schaal (respondent 2). Door vakkundige wethouders van buiten te halen, kan het daarentegen ook voorkomen dat de wethouders voorlopen op de ambtenaren (respondent 9).

Uiteindelijk moeten deze verhoudingen opnieuw uitgevonden worden. Iedere gemeente had haar eigen systematiek en geschiedenis met betrekking tot de verhoudingen tussen raad, college en ambtelijk apparaat en na de herindeling heeft dat tijd nodig om zich uit te kristalliseren (respondent 14). Volgens een paar respondenten komt dit de samenwerking juist ten goede, omdat de relaties in de oude gemeenten soms te persoonlijk waren en na de herindeling zakelijker en professioneler werden (respondent 1 & 16). “Het is goed dat je het uitstekend met elkaar kan vinden, maar je moet ook een kritisch vermogen daarin creëren en ik denk dat dat makkelijker is als je in een grotere organisatie werkt”, aldus een griffier (respondent 16).

Verschillende respondenten waarschuwen dat de afstand na de herindeling ook te groot kan worden. Om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat elkaar na de herindeling wel op blijven zoeken en er informatie-uitwisseling plaatsvindt, investeren gemeenten in de onderlinge contacten (respondent 5, 12 & 17). Zo vertelt een burgemeester dat ze heeft ingevoerd dat medewerkers elke week op een vast moment iets komen vertellen over hun werk aan het college van B&W, zodat de wethouders een beeld krijgen van wat er allemaal in de organisatie gebeurt (respondent 5). Daarnaast is ervoor gekozen om op informatieavonden niet de bestuurder het woord te laten voeren, maar een medewerker. Ook is er in een gemeente een markt georganiseerd waarop beleidsmedewerkers aan raadsleden vertellen over de keuzes die ze moeten maken en waar ze dan mee worstelen (respondent 12). In een van de gemeenten zijn de verhoudingen tussen het college en de ambtenaren zelfs nagespeeld in een toneelstukje (respondent 9). Voor ambtenaren is het namelijk ook wennen dat de wethouders ineens op grotere afstand staan. Het kan verder helpen om raadsleden en wethouders eens een middag te laten aanschuiven bij telefonie of zelf een keer een omgevingsvergunning te laten aanvragen (respondent 17). Op deze manier krijgen ze meer begrip van en waardering voor wat er in de organisatie gebeurt. Volgens een

griffier werkt het tevens goed om contactambtenaren aan te wijzen voor raadsleden om te stimuleren dat men elkaar beter weet te vinden (respondent 14). Hierbij wordt door verschillende griffiers wel de kanttekening geplaatst dat de interpersoonlijke aspecten misschien wel het meest belangrijk zijn (respondent 16, 17 & 18). Als er een klik is, loopt het goed en als die er niet is loopt het stroever, maar dat staat los van de herindeling. Het rapport van de Rekenkamer Molenwaard (2016) bevestigt dat goed samenspel tussen politiek, bestuur en organisatie onontbeerlijk is, maar stelt dat dit in de praktijk niet altijd terug te zien is.

Met betrekking tot de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van B&W is het volgens een van de burgemeesters verstandig om naast de reguliere vergaderingen zogenaamde kennisavonden te organiseren waarin het college en de raad met de benen op tafel onderwerpen uitdiepen (respondent 3). Dit geeft het college de gelegenheid om te vertellen hoe zij met bepaalde onderwerpen die bij hen spelen omgaan. Door deze achtergrondinformatie krijgen raadsleden inzicht in het brede scala aan actoren en de ingewikkeldheid van de problematiek in de nieuwe grotere gemeente (respondent 12). Dit kan enerzijds helpen om betere strategische discussies in de raad te krijgen en anderzijds proberen heringedeelde gemeenten hiermee interne verbindingen te leggen, zodat de drie groepen weer naar elkaar toegroeien.

De persoonlijke relaties zijn dus een cruciale factor en sommige respondenten erkennen dat de focus na de herindeling te veel op het werk lag en dat men achteraf gezien meer had kunnen investeren in de relaties (respondent 5 & 7). “Uiteindelijk bepalen die zachte factoren als opleiding, coaching, begeleiding, cultuur of de herindeling wel of niet een succes wordt”, concludeert een gemeentesecretaris (respondent 9). Volgens de respondenten ligt er met name voor de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier een taak om de balans te bewaken en te zorgen dat het bestuur en de politiek enerzijds leidend blijven, maar raad, college en ambtelijk apparaat elkaar anderzijds wel weten te vinden (respondent 2, 3, 5, 12, 13, 14 & 16). De personen die het proces leiden, bepalen in grote mate het succes ervan en het is belangrijk dat er een klik is tussen de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester (respondent 5, 10 & 17). Iemand kan in een andere gemeente nog zo succesvol zijn geweest, maar als de klik er niet is, is het afbreukrisico een heringedeelde gemeente groot. Het functioneren in een staande organisatie is bovendien niet vergelijkbaar met de kwaliteiten die gevraagd worden in een heringedeelde gemeente, omdat daar alle verhoudingen opnieuw moeten worden uitgevonden. De driehoek vervult een sleutelrol en dat moeten in de ogen van de respondenten echt de juiste personen zijn (respondent 5, 7 & 17). Hun overtuiging is bovendien dat de samenwerking binnen de driehoek beter verloopt als alle personen van buiten komen en niet al werkzaam waren in een van de voormalige gemeenten (respondent 2, 6 & 17).

Een andere cruciale factor is volgens verschillende respondenten dat de nieuwe gemeente een eigen DNA krijgt (respondent 1, 6, 8, 12 & 17). Wat voor soort gemeente zijn wij? Waar zijn wij van? Wat maakt deze gemeente uniek? Wat wordt onze identiteit

en hoe gaan we deze vormgeven? Dit zijn verschillende manieren waarop respondenten de vraag formuleren waar volgens hen de nieuwe gemeente een antwoord op moet vinden. Dat antwoord kan in de vorm van een vernieuwend dienstverleningsconcept zijn, waarin nabijheid centraal staat of bijvoorbeeld in de vorm van streven naar geluk. Op die manier krijgt de gemeente een eigen profiel en cultuur en creëert men een gedeeld handelingsperspectief voor alle onderdelen van de gemeente. “Waar ik trots op ben, is dat we als nieuwe gemeente één overkoepelend doel hebben gevonden en daar ook onze zingeving uit halen”, aldus een gemeentesecretaris (respondent 12). Iedereen krijgt daardoor dezelfde focus en dat vormt dan een verbindend element. Alles wat men doet en hoe men het doet staat in het teken van dat doel. De Rekenkamer Molenwaard (2016) bevestigt dat een nieuwe visie op het dienstverleningsconcept hielp om de eenwording binnen de gemeente te stimuleren. Het is namelijk iets wat gedeeld wordt, het helpt mensen om zich te identificeren met de nieuwe gemeente en het zorgt voor enthousiasme. Volgens het rapport moet het college van B&W hier het voortouw in nemen. Ook het rapport van de Rabobank Krimpenerwaard (2014) benadrukt dat het voor de nieuwe gemeente van belang is om te laten zien wie zij is en wat haar identiteit is. Deze visie kan apart worden opgesteld, maar kan ook worden geïntegreerd in de eerdergenoemde (strategische) gebiedsagenda. Een heringedeelde gemeente moet dus niet alleen op inhoudelijk vlak een strategische visie opstellen voor het nieuwe grondgebied als geheel, maar zij moet ook een visie op de nieuwe en eigen identiteit van de gemeente ontwikkelen. Aan de agenda en visie wordt al gewerkt in de fases voorafgaand aan de herindeling, maar na de herindeling zullen deze opnieuw op tafel komen en verder worden uitgewerkt door het nieuwe bestuur en de nieuwe politiek. In de praktijk blijkt echter dat in sommige gevallen weinig meer wordt gedaan met de visie die voor de herindeling is opgesteld (respondent 12 & 18).

De bestuursstijl is een vertaling van de visie op de identiteit/het DNA van de nieuwe gemeente (respondent 18). Als men bijvoorbeeld een nieuw dienstverleningsconcept wil invoeren, ontkomt men niet aan de vragen wat dat betekent voor het doen en laten van bestuurders, raadsleden en ambtenaren en voor de vergadermodellen. Vervolgens dient men een programma op te zetten, waarin men samen over dat soort vragen gaat nadenken. Hierdoor zal men gezamenlijk tot de conclusie komen dat er voor het denken vanuit de oorspronkelijke gemeenten binnen de nieuwe gemeente geen plaats meer is. Volgens het rapport van de Rekenkamer Molenwaard (2016) is aan deze vragen echter te weinig aandacht besteed binnen de gemeenteraad. Een gesprek over wat de nieuwe bestuursstijl concreet betekent, is in dit orgaan niet fundamenteel gevoerd en daardoor is er geen gedeelde visie op de wijze waarop de raad invulling wil geven aan de nieuwe bestuursstijl. Het gevolg daarvan is dat de raad achterloopt ten opzichte van het bestuur en de organisatie met betrekking tot de uitdagingen van de nieuwe bestuursstijl.

4.5.2 Open klimaat creëren waarin leren mogelijk is

Het is volgens een burgemeester belangrijk om op tijd te gaan evalueren (respondent 2). Een griffier vult aan dat er een soort omgeving moet worden gecreëerd waarin men met

een open blik aan het ontwikkelen is en waarin het niet erg is dat er fouten worden gemaakt (respondent 14). In een van de gemeenten houdt men daarom in het eerste jaar een evaluatie met de raad, waarbij wordt stilgestaan bij vragen als: Hoe gaat het tot nu toe en wat moet er veranderen (respondent 2)? De meeste gemeenten hebben echter geen specifieke momenten waarop ze stilstaan bij de bovengenoemde vragen. Veel van hen evalueren wel hun raadsvergaderingen met de fractievoorzitters, maar georganiseerde evaluatiesessies met de hele raad komen weinig voor (respondent 3, 11, 13 & 14). Ze willen vooral vooruitkijken, aangezien de herindeling een feit is en men niet meer terug kan (respondent 8 & 12). Toch is dat geen reden om niet stil te staan bij de ervaringen van mensen. Van te voren is er veel aandacht voor de vraag hoe raadsleden de nieuwe gemeente als geheel moeten vertegenwoordigen, maar vervolgens wordt er na verloop van tijd niet gekeken naar de mate waarin het raadsleden lukt om dat te doen. Binnen de ambtelijke organisatie is er meer aandacht voor het functioneren van de medewerkers, maar dan vooral op individueel niveau (respondent 11 & 12). De medewerkers zijn na een herindeling ontzettend druk met de dagelijkse praktijk, waardoor collectieve evaluatiesessies of reflecties er niet van komen (respondent 16). Al met al zijn er zowel voor de raad als voor de organisatie meestal geen momenten waarop men in een andere omgeving met de benen op tafel een gesprek voert over hoe het loopt. Zoals eerder aangeven is er binnen het college de meeste aandacht voor teambuilding, dus daar gebeurt het vaak wel.

Een van de burgemeesters stelt dat een herindeling de kans biedt om er met een pioniersgeest in te staan en hij probeert dat gevoel niet alleen in het college, maar ook bij raadsleden op te wekken (respondent 2). Burgemeesters zien voor zichzelf een belangrijke rol in het creëren van een open klimaat. “Ik wil dat de sfeer goed is, dat je echt met elkaar communiceert, dat je elkaar niet iets flikt en als je problemen hebt dat je die uitspreekt”, licht een andere burgemeester (respondent 1) toe. Een complete buitenstaander heeft volgens de respondenten meer gezag en meer kans om dit soort zachte factoren te beïnvloeden (respondent 2, 6 & 17).

4.5.3 Tussenconclusie ‘Gezonde bestuurscultuur’

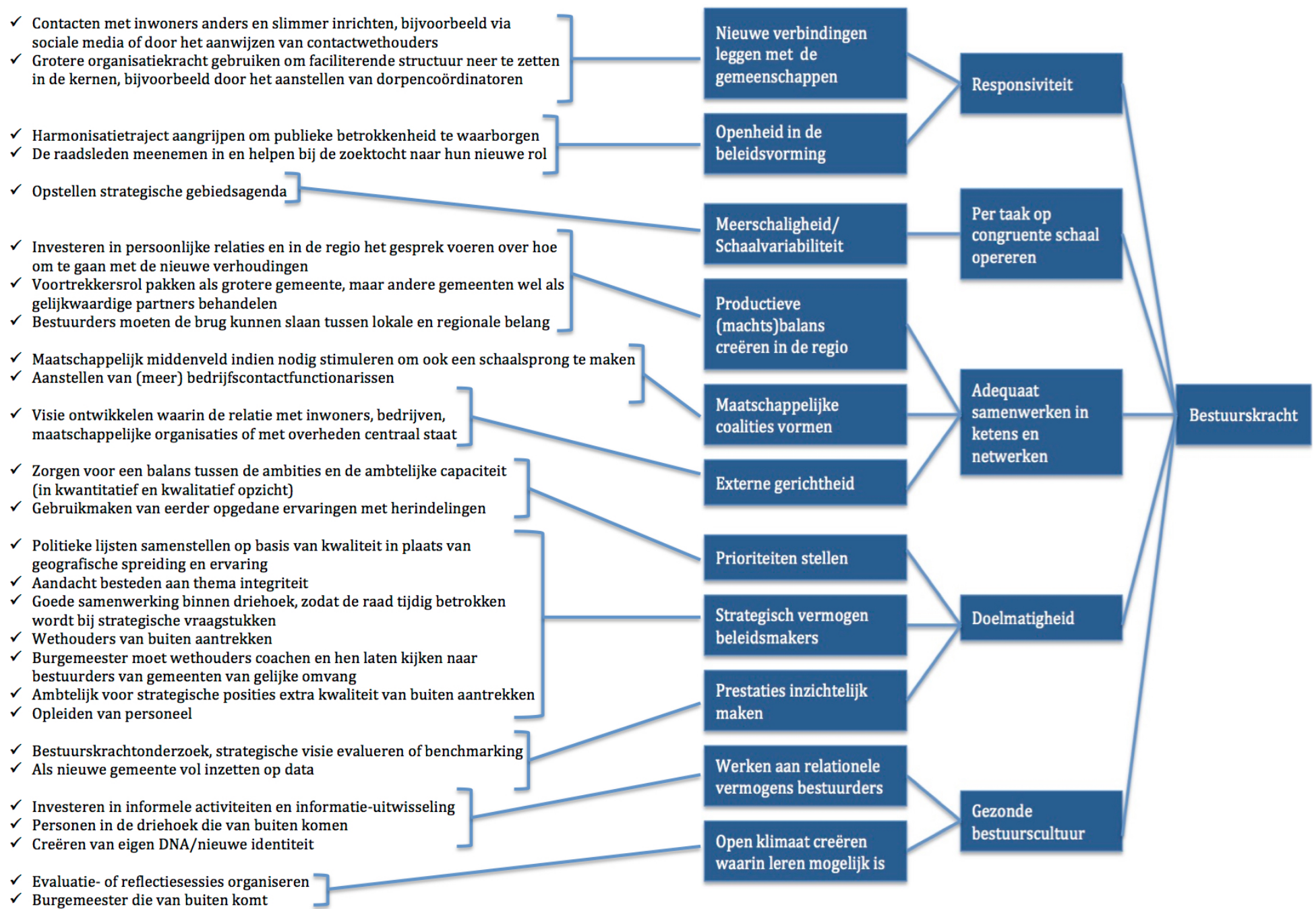
Ondanks dat heringedeelde gemeenten gelijkwaardigheid nastreven, is de grootste van de oorspronkelijke gemeente ambtelijk vaak dominant. In de gemeenteraad drukken vooral de kleinere partijen hun stempel en ontstaat er in meerdere gevallen een duale raad. Binnen het college van B&W is de gelijkwaardigheid het grootst, omdat daar het meest gewerkt wordt aan de relationele vermogens. Zij gaan vaak direct de hei op en kennen meer momenten van informeel samenzijn. Niet alleen de onderlinge relaties binnen elke geleding zijn van belang voor een gezonde bestuurscultuur, maar ook de relaties tussen de drie geledingen. Deze relaties veranderen en de verhoudingen moeten weer opnieuw uitgevonden worden. Hierbij zijn twee aspecten van belang: informatie-uitwisseling en het bewaken van de balans. De nieuwe gemeenten investeren na de herindeling veel in het contact tussen ambtelijk apparaat, bestuur en politiek om de informatie-uitwisseling te bevorderen. Daarnaast is het bewaken van de balans belangrijk met betrekking tot het uitvinden van de verhoudingen tussen de drie

geledingen. Dit vraagt bepaalde (relationele) kwaliteiten van de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier en het wordt als een voordeel gezien als zij van buiten komen. Al met al erkennen de respondenten dat de relationele vermogens een cruciale factor zijn, maar dat de focus na de herindeling (met name voor de raad en het ambtelijk apparaat) te veel op het werk lag en te weinig op de informele kant. Om de relationele vermogens te vergroten en zo een gezonde bestuurscultuur te scheppen, moeten heringedeelde gemeenten een eigen identiteit zoeken. Dit verbindt en zorgt voor een gedeeld handelingsperspectief.

De gemeenteraad dient dan wel meegenomen te worden in de nieuwe bestuursstijl die hieruit voortvloeit, maar georganiseerde evaluatiesessies met de raad komen weinig voor. Binnen de ambtelijke organisatie is er vooral aandacht voor het functioneren van individuele medewerkers, maar niet op een informele manier op groepsniveau. Voor het college van B&W zijn er over het algemeen wel momenten waarop men met de benen op tafel bespreekt hoe het loopt, waarbij de burgemeester een belangrijke rol speelt in het creëren van een open klimaat. De algemene tendens is echter dat de nadruk op het werk en het vooruit willen ervoor zorgen dat er weinig aandacht is voor het creëren van een open klimaat waarin leren mogelijk is als factor om de bestuurscultuur te verbeteren. Tot slot wordt een burgemeester van buiten als meest kansrijk gezien om beide factoren te beïnvloeden en zo een gezonde bestuurscultuur te creëren.

4.6 Schematisch overzicht

In de onderstaande figuur is per factor aangegeven hoe heringedeelde gemeenten deze factor hebben gerealiseerd of zouden kunnen realiseren, al blijkt uit de voorgaande tekst dat de ene factor voor heringedeelde gemeenten makkelijker te realiseren is dan de andere. Dit overzicht biedt een aantal aangrijpingspunten voor provinciale ondersteuning. In het volgende hoofdstuk komt aan bod op welke gebieden de ondersteuningsbehoeften van gemeenten liggen en hoe de provincie zou kunnen bijdragen aan de bestuurskrachtversterking van heringedeelde gemeenten.



Figuur 2. Schematische weergave resultaten

5. Provinciale nazorg

In dit hoofdstuk komen per dimensie de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten aan bod. De ondersteuningsbehoeften zijn ter reflectie voorgelegd aan een expertgroep bestaande uit medewerkers van verschillende provincies en de uitkomsten van deze reflectiesessie zijn in de tekst geïntegreerd. Gedurende het hoofdstuk tekenen zich een aantal ondersteuningsrollen af die de provincie zou kunnen vervullen. Deze verschillende ondersteuningsrollen zullen aan het eind van het hoofdstuk in een overzichtstabel worden gevat. Hierbij moet op voorhand wel worden opgemerkt dat er verschillen zitten tussen de mate waarin de gemeenten behoefte hadden aan ondersteuning vanuit de provincie en ook tussen de mate waarin respondenten binnen een gemeente een rol zagen voor de provincie. Sommige gemeenten waren erg gesteld op hun autonomie en hechtten veel waarde aan eigen kracht, terwijl andere juist het belang van de provincie benadrukten. Bovendien waren er binnen gemeenten grote verschillen in de persoonlijke opvattingen van de respondenten over de ondersteunende rol die de provincie zou kunnen spelen. Het blijft voor de provincie dus vraaggericht opereren. Zij dient per geval af te wegen welke ondersteuningsrol zij zou kunnen vervullen/aanbieden, maar is ook afhankelijk van de rol die zij van de heringedeelde gemeenten krijgt toebedeeld.

5.1 Responsiviteit

In paragraaf 2.3 en 4.1 is beschreven dat de dimensie responsiviteit uit twee factoren bestaat die beide betrekking hebben op de relatie tussen de inwoners en de gemeente. Op beide factoren zijn de ondersteuningsbehoeften identiek en daarom worden ze in deze paragraaf gezamenlijk besproken. Ondanks dat diverse respondenten benoemen dat de investering in de relatie met inwoners geld kost, zijn zij namelijk zelf in staat om de factoren te realiseren en hebben zij geen behoefte aan ondersteuning gehad (respondent 2, 8, 9, 10, 12, 13 & 16). De provincie zou in hun ogen hooguit een stimulerende rol kunnen vervullen door aandacht te vragen voor het vormgeven van de relatie met en de betrokkenheid van inwoners. Volgens de expertgroep (14 september 2018) stimuleren provincies de gemeentebesturen vooral voorafgaand aan de herindeling om na te denken over de aanwezigheid in en communicatie met de kernen, maar wordt er naderhand niet gecontroleerd wat er van de plannen terecht is gekomen. Ze erkennen echter wel dat er na de herindeling nog handen en voeten moeten worden gegeven aan de voornemens, omdat gemeenten er nu mee wegkomen als ze in aanloop naar de herindeling een paar mooie woorden wijden aan de relatie met haar inwoners. De provincie kan in de ogen van de expertgroep dus zowel vooraf als achteraf het belang van de twee factoren benadrukken.

Zoals beschreven gebruiken een aantal gemeenten hun visie op de relatie met de inwoners om de nieuwe gemeenten een eigen identiteit te geven en de provincie zou dit kunnen aanmoedigen en eventueel ondersteunen door een goed adviesbureau aan te

dragen (zie paragraaf 4.5.1 en 5.4.1). Verder is er geen indicatie voor ondersteuningsbehoeften vanuit gemeenten op dit gebied. Wel wordt er door een paar respondenten geconstateerd dat iedere gemeente het wiel opnieuw lijkt uit te willen vinden, terwijl het voor bijna elke heringedeelde gemeente een doel is om het gevoel van afstand te ondervangen en alle gemeenten bezig zijn met burgerparticipatie (respondent 5 & 14). De provincie zou in de ogen van deze respondenten dan ook een faciliterende rol kunnen spelen door best practices uit andere gemeenten te delen. In de post-fusie fase zal dit vooral gaan om het delen van voorbeelden met betrekking tot het creëren van een open beleidsvormingsproces, omdat het beleid om nieuwe verbindingen te leggen met de gemeenschappen voorafgaand aan de herindeling vaak al beter is uitgewerkt dan de plannen om de participatiemogelijkheden vorm te geven. De expertgroep (14 september 2018) herkent de behoefte aan het delen van kennis en ook zij stellen dat de provincie hier een rol in kan spelen. Een aantal provincies pakt deze rol al. Zo heeft een van de provincies een symposium gehouden over democratie in de kernen. Tijdens dit symposium stond centraal hoe gemeenten een vorm van kleine kernenbeleid kunnen oppakken en hoe gemeenten de relaties met de kernen kunnen verbeteren. Een ander provincie heeft een boekje met goede voorbeelden van kernenbeleid samengesteld en actief verspreid onder gemeenten die in een herindelingstraject zitten. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de gemeenten zelf een keuze moeten maken over de richting en de vorm van het beleid en vervolgens kan de provincie op basis van die keuze goede voorbeelden aandragen en stimuleren/faciliteren dat ze bij een aantal andere gemeenten gaan kijken.

5.2 Per taak op congruente schaal opereren

Deze dimensie bestaat uit één factor, namelijk meerschalligheid/schaalvariabiliteit, oftewel het vermogen om te schakelen tussen schalen. In paragraaf 4.2 is het belang van het opstellen van een strategische gebiedsagenda voor het vergroten van de bestuurskracht op deze dimensie benoemd. Verschillende respondenten, met name burgemeesters, zien op dit gebied een cruciale rol voor de provincie weggelegd (respondent 1,2, 6, 8 & 9). De provincie kan in hun ogen allereerst op een niet-hiërarchische en autonomie in stand houdende manier gemeenten stimuleren om een (strategische) gebiedsagenda op te stellen, de totstandkoming hiervan vervolgens waar nodig financieel, in personeel of op een andere wijze ondersteunen en daarbij eventueel als een sparringpartner fungeren. In één casus vervulde de commissaris van de Koning zelfs een belangrijke rol als voorzitter van de denktank die de vorming van de agenda heeft begeleid (respondent 1). De expertgroep (14 september 2018) beaamt dat het opstellen van een strategische gebiedsagenda de heringedeelde gemeenten helpt om op een hoger abstractieniveau hun uitdagingen te formuleren en dit tegelijkertijd op projectniveau te laten landen in de kernen. In die zin draagt het dus bij aan het schakelen tussen schalen en bezorgt het heringedeelde gemeenten een vliegende start. Provincies zien, net als de respondenten, een stimulerende en faciliterende rol voor

zichzelf op dit gebied. Zo heeft één provincie al voor de start van de herindeling een speciaal team in het leven geroepen dat de heringedeelde gemeente inhoudelijk een slag verder helpt met haar nieuwe opgaven en de gebiedsagenda.

Vervolgens kan de provincie de realisatie van de structuurversterkende projecten die voortkomen uit de agenda ondersteunen, al stelt de expertgroep (14 september 2018) dat een gebiedsagenda er ook uit kan bestaan dat alle lopende projecten met elkaar in samenhang worden gebracht en dat er dus niet altijd nieuwe projecten uit hoeven voort te vloeien. Die ondersteuning kan in de vorm van geld of commitment aan projecten, maar ook door te lobbyen in Den Haag of door samen achter Europese gelden aan te gaan (respondent 2 & 8). Bij commitment aan projecten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het afsluiten van convenanten of het opstellen van een samenwerkingsagenda met heringedeelde gemeenten over de structuurversterkende projecten. Op deze wijze helpt de provincie de nieuwgevormde gemeente om zich te positioneren. In het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) wordt een aansprekend voorbeeld genoemd: Om de ontwikkeling op het gebied van leefbaarheid in een kern te realiseren, is deze lokale opgave vertaald naar de regionale schaal door de verbinding te leggen met het stimuleren van de regionale economie en in samenwerking met andere gemeenten en de provincie zijn er financiële middelen beschikbaar voor gekomen. Volgens een burgemeester (respondent 2) zijn het stimuleren van deze gebiedsagenda's en het opstellen van convenanten en samenwerkingsagenda's veel effectiever voor de provincie dan "ambtenaar 416 naar Winterswijk sturen om te praten over hoe het daar nou met de middenstand zit".

Zowel de respondenten als de expertgroep zien het aanpassen van het beleid aan de nieuwe schaal en het kunnen schakelen tussen schalen dus als een belangrijke uitdaging voor de nieuwe gemeente en zij vinden dat de provincie hier een rol in kan spelen. De provincie moet dit echter wel op een subtiele en vooral niet belerende manier doen. Een subtiele manier zou bijvoorbeeld zijn door het te koppelen aan een congres of symposium over de verschillende type herindelingen die voorkomen en wat de provincie vervolgens in de praktijk ziet gebeuren (respondent 2). Tijdens een dergelijke bijeenkomst kan de provincie vervolgens ook ingaan op wat het besturen op twee niveaus betekent. Enerzijds kan er dan stil worden gestaan bij de vraag hoe gemeenten de relatie met hun dorpen en kernen kunnen vasthouden en anderzijds kunnen gemeenten gestimuleerd worden om na te denken over het grotere geheel en zich in de regio te positionering via een (strategische) gebiedsagenda. Veel respondenten zouden een symposium of congres waar deze thema's aan bod komen toejuichen (respondent 1, 2, 6 & 9).

5.3 Adequaat samenwerken in ketens en netwerken

Deze paragraaf bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de ondersteuningsbehoeften met betrekking tot de samenwerking in de regio. Op dit gebied zijn de behoeften van heringedeelde gemeenten het grootst. In het tweede deel worden de ondersteuningsbehoeften in relatie tot de samenwerking met het

maatschappelijk middenveld en de externe gerichtheid gezamenlijk besproken, omdat op beide factoren weinig behoefte is aan ondersteuning.

5.3.1 Productieve (machts)balans creëren in de regio

Zoals beschreven in paragraaf 4.3.1 moeten de bestuurders de heringedeelde gemeente dus opnieuw positioneren, maar het is voor hen zoeken naar een manier om dat te doen. De provincie zou in de ogen van een aantal respondenten daarom als sparringpartner kunnen fungeren met betrekking tot de vraagstukken omtrent de samenwerking in de regio, zoals (respondent 4, 9 & 13):

- Welke rol moeten we pakken in de regio en hoe doen we dat?
- Wat vinden we belangrijke posities en hoe gaan we daar dan mee om?
- Wat zijn onze belangrijkste partners?

De expertgroep (14 september 2018) stelt dat de reden om over te gaan op een herindeling vaak zit in het feit dat gemeenten niet genoeg kunnen bijdragen aan de regionale opgaven en zij herkennen dat het voor de heringedeelde gemeenten een uitdaging is om na de herindeling die nieuwe rol te pakken. De provincie moet gemeenten er in hun ogen op wijzen dat het belangrijk is om vast te stellen wat de regio is, want het komt voor dat een gemeente zich door een herindeling gaat richten op een andere regio. Bovendien hebben gemeenten op sommige terreinen andere partners en men moet wel beseffen in welke verbanden ze gaan opereren en op welke borden ze gaan schaken. Met betrekking tot die vragen zou de provincie volgens hen best als sparringpartner kunnen optreden.

Een herindeling kan ook spanningen opleveren in de regio, omdat het de positie van andere gemeenten onder druk zet. De provincie moet in de ogen van de respondenten vooral een vinger aan de pols houden door eens te informeren in de regio hoe het gaat binnen de nieuwe constellatie en te vragen wat men voor de samenwerking kan betekenen (respondent 3 & 10). Volgens de expertgroep (14 september 2018) kan de provincie gemeenten stimuleren om een visie te ontwikkelen op hoe zij na een herindeling met de nieuwe machtsverhoudingen aan de gang gaan, omdat deze discussie nog niet altijd gevoerd wordt. Dit is zeker van belang op het moment dat er meerdere herindelingen in korte tijd zijn geweest (respondent 5). Zo beschrijft een burgemeester een voorbeeld waarin door een aantal herindelingen de centrumpositie van een andere gemeente onder druk komt te staan, omdat deze gemeente plotseling een van de kleinste in de regio wordt (respondent 3). De betreffende regio doet momenteel onderzoek naar wat dit betekent en de provincie draagt daar financieel aan bij. Indien een herindeling dat soort vragen oproept in de regio, zou de provincie dus op een faciliterende manier de regio kunnen ondersteunen bij die zoektocht. Volgens een tweede burgemeester kan dat faciliteren ook door als provincie zelf beleidskracht te leveren om dingen uit te zoeken op het moment dat gemeenten het niet weten (respondent 1).

Indien de spanningen toch hoog oplopen en de situatie dreigt te escaleren, zien een aantal respondenten voor de provincie een rol als mediator weggelegd (respondent

9 & 13). De expertgroep (14 september 2018) kan zich vinden in een bemiddelende rol voor de provincie en volgens hen kunnen provincies deze rol zelfs actief aanbieden. Het probleem moet zich echter eerst voordoen, voordat de provincie kan handelen. De meeste spanningen ontstaan volgens hen bij herindelingen als een vlucht naar voren, waarbij een aantal kleine gemeenten samengaan om te voorkomen dat ze in de toekomst worden opgeslokt door de grote stad. Sommige plattelandsgemeenten kunnen door een herindeling in omvang concurreren met de centrumgemeente, waardoor de verhoudingen op zijn kop worden gezet. Deze herindelingen wakkeren het gevoel van stad versus platteland alleen maar aan, terwijl een nodale herindeling waarbij stad en platteland samengaan het gevoel juist doorbreekt en minder impact heeft op de machtsverhoudingen. Het is voor de expertgroep nog wel een dilemma of ze bij spanningen als gevolg van een herindeling als vlucht naar voren achter de centrumgemeente moeten staan of achter de heringedeelde gemeente. Daarnaast worstelen ze met de vraag hoe ze moeten acteren in het geval andere gemeenten aangeven dat er problemen ontstaan, maar de heringedeelde gemeente zelf vindt dat er niets aan de hand is.

Een situatie waarin de spanningen hoog op kunnen lopen is bijvoorbeeld bij het uittreden van gemeenschappelijke regelingen. Het is volgens de gemeentesecretarissen die ermee te maken kregen ontzettend lastig om het uittreden wettelijk en financieel goed te regelen en ondersteuning van de provincie zou op dat gebied zeer welkom zijn (respondent 7, 9 & 11). Zo zou de provincie de ervaringen die zijn opgedaan bij andere herindelingen kunnen delen om dat proces soepel te laten verlopen (respondent 6). Er moet dan wel een hulpvraag liggen, zodat de provincie de gemeente kan verleiden door te vragen: Kunnen we jullie ergens bij helpen? Als vervolgens de hulpvraag vanuit de heringedeelde gemeente komt, moet de provincie snel kunnen schakelen. Deze bescheidenheid past meer bij de provincie dan van bovenaf te roepen: “Wij weten hoe het zit en we gaan u eens even ondersteunen”, aldus een burgemeester (respondent 6). De problemen bij het uittreden van gemeenschappelijke regelingen worden door de expertgroep (14 september 2018) herkend en zij geven aan dat ze op dit gebied een wettelijke bevoegdheid hebben om als scheidsrechter op te treden indien gemeenten er samen niet uitkomen. In hun ogen moet dit administratieve beroep zoveel mogelijk voorkomen worden, omdat de spanningen die hierbij ontstaan ook gevolgen hebben voor de regionale samenwerking op andere terreinen en het vervolgens een tijd duurt voordat de onderlinge verhoudingen weer genormaliseerd zijn. Zij zien dus een actievere en meer bemiddelende rol voor zichzelf dan slechts wachten totdat een gemeente de provincie vraagt om op te treden als scheidsrechter. De provincie kan in hun ogen echter ook niet met de deur in huis vallen. Al met al kan gesteld worden dat provincies op dit gebied zoeken naar de balans. Aan de ene kant moeten ze zich er niet te vroeg en te actief mee bemoeien, maar aan de andere kant is de regionale samenwerking al schade aangericht op het moment dat ze als scheidsrechter moeten optreden bij een administratief beroep.

Een herindeling heeft niet alleen gevolgen voor de relaties met andere gemeenten, maar volgens de expertgroep (14 september 2018) ook voor de relatie met de provincie. Aan de ene kant is een herindeling beleidsmatig een voordeel voor de provincie, omdat zij met minder mensen om tafel zit en het de afstemming dus vereenvoudigt. Aan de ander kant heeft de nieuwe gemeente hogere ambities en wordt zij in de ogen van de expertgroep brutaler. Ze trekt een grotere broek aan en ziet de provincie als mede-eigenaar van hun opgaven, waardoor ze dingen van provincie vragen waar de provincie niet op voorbereid is. Het is volgens de expertgroep belangrijk om oog te hebben voor deze veranderende verhoudingen, maar zij vragen zich wel af hoe zij hiermee om dienen te gaan.

Verder is in paragraaf 4.3.1 aan bod geweest dat de bestuurders die komen uit de context van de oude gemeenten moeite hebben om de brug te slaan tussen het lokale en regionale belang. Het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) beaamt dat het regionale perspectief door de gemeente nog beter over het voetlicht gebracht zou mogen worden. Dit vereist in eerste instantie dus een visie op gemeentelijk niveau, maar volgens een gemeentesecretaris zou ook de provincie het belang van regionale samenwerking meer moeten benadrukken (respondent 8). Een provinciale visie waarin tevens wordt aangetoond wat regionale samenwerking oplevert, kan de bestuurders van de nieuwe gemeente overtuigen om in te zetten op regionale samenwerking en kan hen helpen bij het formuleren van een gemeentelijke visie. Dit betekent dus dat provincies zelf een duidelijkere visie zouden moeten hebben op de regio's (respondent 8 & 10). De leden van de expertgroep (14 september 2018) stellen dat de visie op de regio altijd het startpunt is van de discussie over herindeling en zij herkennen het punt dat er geen heldere visie zou zijn dus niet.

Een van de griffiers gaat nog een stap verder en stelt dat er op provinciaal niveau en rijksniveau een bovenliggende visie zou moeten bestaan, waarin men een streefbeeld schetst van de lappendeken van gemeenten (respondent 15). Volgens deze respondent oogt het opereren van de provincie op dit moment nog te opportunistisch, waarbij men alle beweging die van onderop ontstaat ondersteunt. De provincie zou een visie moeten hebben op wat een goede herindeling is en kleine combinaties die alleen een vlucht naar voren zijn niet moeten ondersteunen, omdat die gemeenten uiteindelijk ook niet groot genoeg zullen blijken te zijn, waardoor een aantal jaar later opnieuw de discussie over herindeling ontstaat. Een andere griffier beaamt dat herindelingen een intensief proces zijn, waar men van tevoren goed over na moet denken en het belemmert de ontwikkeling van een nieuwe gemeente als na korte tijd opnieuw de discussie over herindeling begint op te spelen (respondent 18). In de ogen van deze respondent zou het beter zijn om in een keer de goede discussie te voeren, zodat een duurzame gemeentelijke eenheid ontstaat en het woord herindeling er de komende decennia niet meer hoeft te vallen.

De algemene tendens onder de respondenten is echter dat de provincie op faciliterend gebied veel kan doen voor de samenwerking in de regio na een herindeling, maar dat dit

niet gepaard dient te gaan met het uitoefenen van druk. De provincie heeft vanuit haar helicopterview een belangrijke rol in de heroriëntatie op de regio en kan de gemeentelijke discussies net dat duwtje in de goede richting geven (respondent 1 & 3). Zo zou de provincie regionale bijeenkomsten kunnen organiseren om gezamenlijk het gesprek te voeren over vragen als: Wat bindt jullie en hoe zien jullie de toekomst? Op deze subtiele wijze kan de provincie gemeenten stimuleren om een visie op de regio te ontwikkelen. Hierbij wordt zowel door de expertgroep (14 september 2018) als door respondenten (respondent 8 & 13) de kanttekening geplaatst dat er al veel regionale bijeenkomsten georganiseerd worden, dus dat het dan wel zorgvuldige afstemming vereist, onder andere met griffiers. Desondanks beaamt de expertgroep (14 september 2018) dat de provincie een stimulerende en eventueel faciliterende rol kan vervullen met betrekking tot het ontwikkelen van een visie op de regio en de provincies zijn volgens hen tevens bereid om mee te betalen aan regionale bijeenkomsten, maar dan wel onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld dat het over de bestuurlijke toekomst moet gaan). Twee respondenten vinden daarentegen dat de provincie helemaal niet het voortouw zou moeten nemen, maar alleen kan besluiten om al dan niet aan te sluiten bij datgene waar gemeenten zelf mee komen (respondent 12 & 13). Als de provincie geen rol heeft dient zij erbij wegblijven totdat zij een rol krijgt. Gemeenten moeten zelf de problemen op het gebied van samenwerking oplossen en pas als ze daar niet uitkomen, moeten ze gezamenlijk de provincie om hulp vragen. De provincie kan al wel nadenken over wat voor hulp ze zou kunnen bieden, maar moet pas actie ondernemen als gemeenten met de vraag komen. In de ogen van deze respondenten is de provincie dus een last resort.

Tot slot bevestigt het rapport van de Rekenkamercommissie Schagen (2018) datgene wat de respondenten ook al benoemden, namelijk dat het onderlinge vertrouwen in de regio vergroot wordt als men elkaar leert kennen. De provincie zou hierin een rol kunnen spelen door dit te stimuleren of zelfs te faciliteren en de expertgroep (14 september 2018) is het hiermee eens. Ze stellen vast dat de empathische kant niet in wet wordt geregeld, maar wel belangrijke rol speelt. Er moet geïnvesteerd worden in contacten met omliggende gemeenten, zodat raadsleden en bestuurders elkaar en de regio leren kennen. Onbekend maakt onbemind en daardoor zet men zich af tegen de regio. Als raadsleden en bestuurders met raadsleden en bestuurders van andere gemeenten praten over de problematiek in de regio (en niet alleen met raadsleden uit eigen gemeente), krijgen zij een bredere blik dan alleen het vertegenwoordigen van hun eigen achterban op hun eigen grondgebied. Naast de inhoud moet er tijdens de bijeenkomsten dus ook veel ruimte zijn om elkaar op een informele manier te leren kennen.

5.3.2 Maatschappelijke coalities vormen en externe gerichtheid

Op beide factoren is er weinig behoefte aan ondersteuning vanuit de provincie. De provincie zou hooguit interne gerichtheid kunnen tegengaan door heringedeelde gemeenten te stimuleren om een visie op de organisatie te ontwikkelen waarin de

relatie met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of met overheden een duidelijk speerpunt vormt. De voordelen van een dergelijke visie en de rol van de provincie daarbij zullen in paragraaf 4.5.1 en 4.5.3 verder worden toegelicht. Het vormen van maatschappelijke coalities en het bewerkstelligen van externe gerichtheid zijn in de ogen van de expertgroep (14 september 2018) ook echt opgaven die gemeenten zelf moeten kunnen.

5.4 Doelmatigheid

In deze paragraaf komen de ondersteuningsbehoeften in relatie tot de drie factoren die van invloed zijn op doelmatigheid één voor één aan bod. Allereerst zal besproken worden hoe de provincie heringedeelde gemeenten kan ondersteunen bij het stellen van prioriteiten. Vervolgens komen de ondersteuningsbehoeften met betrekking tot het vergoten van het strategisch vermogen aan bod. Tot slot wordt uiteengezet hoe de provincie een bijdrage kan leveren aan het inzichtelijk maken van het presteren van nieuwe gemeenten.

5.4.1 Prioriteiten stellen

In paragraaf 4.1.1 is beschreven dat de strategische gebiedsagenda kan helpen bij het stellen van prioriteiten. De nieuwe gemeente kan niet van alles zijn en zal dus duidelijk moeten formuleren wat de daadwerkelijk belangen zijn waar de nieuwe gemeente zich op zou moeten oriënteren en dit bezien in regionaal verband. Men kan wel fors investeren in een eigen haventje, maar als een andere gemeente in de regio een veel grotere haven heeft, is het vanuit regionaal oogpunt verstandiger om alleen op die grotere haven in te zetten. Dat gesprek wordt nog te weinig gevoerd volgens een van de burgemeesters en op dit gebied zou de provincie slimmer kunnen acteren door gemeenten de vraag voor te leggen: Waar zijn jullie nou echt van (respondent 5)? De provincie moet er daarom voor zorgen dat het gesprek over de gebiedsagenda niet alleen plaatsvindt binnen de heringedeelde gemeente, maar juist al vroeg in de regio wordt gevoerd en al helemaal als er meerdere herindelingen in de regio zijn (respondent 1, 2, 3 & 4).

Daarnaast kwam aan bod dat er vaak een spanning is tussen de ambities van de nieuwe gemeente en de daarvoor benodigde capaciteit. De provincie zou gemeenten in het voortraject een spiegel kunnen voorhouden door ze te wijzen op wat hun visie betekent voor de inrichting van hun formatie en hen vervolgens na de herindeling kunnen ondersteunen bij het opkrikken van de organisatie, bijvoorbeeld financieel of door zelf programma's aan te bieden (respondent 6, 10 & 11). De expertgroep (14 september 2018) is het met de respondenten eens dat zowel met betrekking tot het voorhouden van een spiegel bij de formatie als op het gebied van het trainen van personeel de provincie een stimulerende en faciliterende rol kan spelen. Desondanks ontkomen heringedeelde gemeenten er vaak niet aan om na de herindeling externen in te huren, omdat er in de eerste fase behoefte is aan wat extra kwaliteit en menskracht om de

schaalsprong sneller te maken en de eerder genoemde ambtelijke dip op te vangen. Het zou volgens een paar respondenten dan kunnen helpen als de provincie een lijst aandraagt met adviesbureaus die eerder vergelijkbare klussen hebben verricht bij andere gemeenten en waarmee goede ervaringen zijn (respondent 1 & 6). In hun ogen is er vooral behoefte aan adviesbureaus die kennis overdragen, iets opbouwen en zo de vaste medewerkers meenemen naar het hogere niveau (respondent 1 & 10).

Een van de burgemeesters denkt echter dat met de hulp van de provincie de inhuur van bureaus omlaag gebracht kan worden. “We laten al die bureaus heel veel geld verdienen, omdat wij steeds denken dat we het wiel opnieuw moeten uitvinden”, aldus deze burgemeester (respondent 5). De provincie kan met behulp van voorbeelden uit andere gemeenten helpen om slimmer gebruik te maken van de kennis die er al is. Door te kijken naar hoe andere heringedeelde gemeenten het proces na aanvang van de herindeling hebben aangepakt of door gemeenten van gelijke omvang als voorbeeld te nemen, kunnen heringedeelde gemeenten veel geld en tijd besparen en dus ook de inhuur van externe bureaus omlaag brengen. Gemeenten gaan vaak zelf op zoek naar voorbeelden, maar zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 gebeurt dat vooral in de fase voorafgaand aan de herindeling en het zou in de ogen van veel respondenten dan ook waardevol zijn als de provincie gemeenten stimuleert dit ook na de herindeling te doen, bijvoorbeeld door een aantal goede voorbeelden aan te dragen van gemeenten waar men contact mee zou kunnen leggen (respondent 4, 5, 8, 11 & 16). Het delen van kennis en aandragen van voorbeelden gaat verder dan alleen op het gebied van het harmonisatietraject of de strategische agenda, maar heeft bijvoorbeeld ook betrekking op het inrichten van de raadsprocessen, het contact met wijken of hoe je ambtenaren meekrijgt in de verandering (respondent 9). Hierbij wordt door verschillende respondenten wel de kanttekening geplaatst dat iedere herindeling op zichzelf staat. Heringedeelde gemeenten moeten hun eigen proces door en er is dus ook geen blauwdruk (respondent 3, 4, 9 & 17). Toch krijgen gemeenten na een herindeling in veel gevallen met dezelfde uitdagingen te maken en kan het geen kwaad om alvast een beeld te krijgen van wat men te wachten staat en hoe lang men voor bepaalde processen moet uittrekken (respondent 14).

Kortom, de provincie kan in de ogen van de respondenten een rol als kennisdistributeur vervullen. Zij kunnen, vanuit hun eerdere ervaringen, heringedeelde gemeenten gedeeltelijk begeleiden in het proces door hen op een aantal zaken te attenderen (respondent 14, 15 & 16). Nog belangrijker is echter dat ze kennisdeling tussen gemeenten stimuleren en faciliteren door de verschillende smaken die er zijn te laten zien en vervolgens, afhankelijk van hoe de betreffende gemeente het proces voor ogen heeft, andere gemeenten als passend voorbeeld aan te dragen (respondent 6, 14 & 17). Sommige respondenten dragen als idee aan dat de provincie eens in de zoveel tijd een congres of symposium organiseert voor alle gemeenten die op dat moment in een herindeling zitten of net heringedeeld zijn (respondent 6, 9 & 15). Gemeenten krijgen dan gedurende het hele traject een aantal keer de mogelijkheid om op een laagdrempelige manier ervaringen te delen met andere gemeenten die hetzelfde proces doorlopen. Tot

slot is in het vorige hoofdstuk ook aan bod geweest dat het volgens de respondenten helpt als bepaalde kopstukken al ervaring hebben met herindelingen of andere fusies. De commissaris van de Koning kan hier met de benoeming van een waarnemend burgemeester op sturen.

Gebruikmaken van ervaring helpt dus om een balans te vinden tussen ambities en formatie, om de schaalsprong sneller te maken en om de inhuur van externen te verminderen, maar in de ogen van sommige respondenten zou het ook kunnen helpen als de provincie wat denk- en mankracht ter beschikking stelt (respondent 5, 6, 8, 9, 10 & 15). Een van de gemeentesecretarissen noemt dit een soort A-team/poule met provinciale beleidsambtenaren die op afroep kort mee kunnen helpen (respondent 10). In één provincie is er al een dergelijk expertteam opgestart. “Een soort denktank waar je op verzoek gebruik van kan maken om bij een ingewikkeld traject gewoon eens even te sparren, mee te laten kijken en dat werkt heel positief”, licht een burgemeester (respondent 4) toe. Volgens een griffier van een andere gemeente zouden een paar extra ogen inderdaad nuttig zijn, omdat de heringedeelde gemeente er steeds tegenaan liep dat er wel van alles werd bedacht, maar dat er niet voldoende was stilgestaan bij de problemen die zouden kunnen ontstaan (respondent 14). De ideeën over de richting zijn vaak wel goed, alleen het proces om er te komen wordt onderschat (respondent 3 & 14). Dit wijt de griffier aan een gebrek aan ervaring om groot te denken en het vervolgens in de praktijk goed neer te zetten. Een stukje begeleiding en coaching vanuit de provincie zou volgens hem dan ook welkom zijn. Zo zou het in zijn ogen goed zijn dat er iemand van buiten een frisse en objectieve blik op de plannen werpt en mensen een spiegel voorhoudt door de juiste vragen te stellen, aangezien ook group think op de loer ligt. De provincie zou volgens een burgemeester (respondent 4) van een andere gemeente daarom iemand kunnen detacheren die er een “halfjaar bijkomt en ook bij het MT zit en eens even zorgt voor een kritische oog”. Ondanks dat de expertgroep (14 september 2018) denkt dat uitwisseling goed is, blijken provincies in de praktijk eerder geneigd om geld beschikbaar te stellen, zodat de heringedeelde gemeenten zelf mensen kunnen inhuren. Het detacheren van personeel naar gemeenten komt wel voor, maar dan los van het feit of er al dan niet een herindeling heeft plaatsgevonden. Toch staan de deelnemers van de expertgroep niet onwelwillend tegenover het idee.

Een belemmering voor het pakken van deze rol is echter de relatie tussen de provincie en gemeenten. De provincie is voor gemeenten vaak buiten beeld en het is geen vanzelfsprekendheid om de provincie te vragen mee te denken over een bepaald thema. Gemeenten zien de provincie van nature niet als partner, maar vooral als toezichthouder (respondent 11). “Als het goed gaat, dan zie je ze nooit”, stelt een griffier (respondent 18). Verschillende respondenten geven aan dat ze denken dat de provincie best bereid zou zijn om ondersteuning in de vorm van mankracht te bieden, maar dat gemeenten daarentegen de relatie met de provincie zien als een van afstand en die afstand is volgens hen niet makkelijk te overbruggen door de hiërarchische verhouding die erin zit (respondent 6 & 10). De intenties zijn er dus wel, maar voordat een gemeente haar

vinger opsteekt, moet er toch nog wel wat gebeuren. “Als we ondersteuning nodig achtten, dan huurden we die in”, aldus een griffier (respondent 18). De provincie, bijvoorbeeld in de vorm van een gedeputeerde, zal het daarom nog actiever moeten aanbieden door langs te komen en letterlijk te vragen: Lukt het en wat kunnen we voor jullie doen (respondent 1)? Een van de provincies is ook voornemens om bij heringedeelde gemeenten langs te gaan en actiever te vragen hoe het gaat en of de gemeente ergens behoefte aan heeft (expertgroep, 14 september 2018). Toch zal het ook in dat geval al snel als pottenkijken of een verdeckte vorm van invloed gezien worden (respondent 10 & 11). Gemeenten willen niet ergens toe gedwongen worden, want het moet wel hun eigen proces blijven. Kortom, extra denk- en mankracht vanuit de provincie zou voor veel heringedeelde gemeenten van toegevoegde waarde kunnen zijn, alleen vormen de huidige verhoudingen tussen de provincies en gemeenten in de praktijk een belemmering.

Een paar respondenten vragen zich bovendien af welke kennis er bij de provincie zit waar heringedeelde gemeenten baat bij hebben (respondent 12 & 18). Met betrekking tot financiën wordt de meerwaarde van de provincie als partner nog wel gezien, omdat er voor heringedeelde gemeenten op financieel gebied vaak een aantal uitdagingen liggen en hun financiële positie onder druk kan komen te staan (respondent 3, 9 & 14). Zo zijn de facturen allemaal net wat anders geboekt en werkten de subsidieregelingen verschillend (respondent 1). Die problemen spelen pas op bij de start van de nieuwe gemeente en het kost een jaar voordat het op orde is. Veel van de financiële problemen na aanvang van de herindeling kunnen volgens een paar respondenten overigens voorkomen worden als de provincie voorafgaand aan de herindeling strakker een vinger aan de pols houdt en de fuserende gemeenten weet te overtuigen om vrijwillig een boekenonderzoek te laten doen (respondent 15 & 16). Op het gebied van financiën na, zijn er vanuit het oogpunt van gemeenten echter te weinig structurele contacten om te weten waar de toegevoegde waarde van de provincie in zou kunnen zitten. Een van de griffiers (respondent 16) vertelt: “Wat ik een eyeopener vond was dat toen ik bij [gemeente x] wegging en dus even bij [provincie y] aan de slag ging, ik merkte hoe betrokken provincieambtenaren waren bij die herindeling en dat wist ik niet. Toen dacht ik: Daar zit zoveel kennis, dat het ook wel goed is voor gemeenten om dat te gebruiken”. Het is soms dus lastig voor te stellen wat voor ondersteuning de provincie kan verzorgen. Een enkele respondent is zelfs van mening dat de provincie op inhoudelijk vlak niets te bieden heeft (respondent 12). Andere respondenten zouden het juist waarderen als de provincie bij de start van een nieuwe raadsperiode langs zou komen om te presenteren wat ze doen en wat ze gemeenten aan ondersteuning kunnen bieden (respondent 15 & 16). Dat eerste kunnen raadsleden ook nog wel uit een boek leren, maar vooral dat laatste is belangrijk. Dat hoeft niet eens per gemeente, maar kan ook per regio.

Kortom, wil de provincie heringedeelde gemeenten echt van dienst kunnen zijn, zal zij eerst moeten bewerkstelligen dat gemeenten de provincie tevens als natuurlijke partner kunnen zien, waardoor hun ondersteuningsvraag ook bij de provincie terechtkomt.

Daarvoor moet er een overlegstructuur worden neergezet, waardoor er structurele contacten ontstaan (respondent 17 & 18). Op dit moment is de provincie ontzettend betrokken tot aan het moment van de herindeling, maar daarna zien de gemeenten de provincie niet meer (respondent 5, 15 & 16). De provincie zou volgens hen meer moeten investeren in de nieuwe gemeenten en op een actievere manier interesse kunnen tonen in hoe het gaat. Dat begint door als provincie bij de nieuwe gemeente langs te komen of door de bestuurders en raadsleden uit te nodigen op het provinciehuis, maar het is nog beter om een overlegstructuur neer te zetten. De deelnemers aan de expertgroep (14 september 2018) stellen dat er wel contacten zijn tussen de burgemeesters van heringedeelde gemeenten en de commissaris van de Koning, maar denken dat deze contacten voor de burgemeesters misschien als een soort examen voelen. Zij zien de uitkomsten dan ook als een oproep om meer informele contacten. Dus eerder empatisch een kopje koffie komen drinken in plaats van een belletje vanaf de achterbank, zodat bijvoorbeeld de burgemeesters ook eerder geneigd zijn om ondersteuning te vragen. De respondenten beamen dat de commissarissen of de kabinetschefs meestal wel een keer bellen met de waarnemend burgemeesters en als de burgemeesters dan om hulp hadden gevraagd, hadden ze die ook wel gekregen denken ze, maar dat is in hun ogen de meest lichte vorm van ondersteuning (respondent 5, 6 & 15). Er is geen structuur neergezet waarbij men eens in de zoveel tijd een kop koffie met elkaar drinkt en bespreekt waar de gemeente tegenaan loopt en wat de provincie aan eigen ondersteuning of aan goede voorbeelden uit andere gemeenten kan bieden (respondent 6). De provincie zou bijvoorbeeld per kwartaal een ontmoeting met het college of een ontmoeting op ambtelijke niveau kunnen organiseren om een vinger aan de pols te houden. Dus monitoren door een basisstructuur neer te zetten van overleg en vanuit die structuur handreikingen doen en best practices aanleveren.

Volgens meerdere respondenten zouden de provincies zich echter eerst op andere gebieden een partner moeten tonen, voordat gemeenten openstaan voor ondersteuning vanuit de provincie na een herindeling (respondent 11, 12 & 17). Zij geven aan dat ze de provincie op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening, als erg star ervaren. De provincie luistert niet naar de wensen van gemeenten en inwoners en verkoopt gemeenten vaak een nee (respondent 12). Dit komt de verhoudingen niet ten goede en daardoor ontstaat bij gemeenten de vraag: Als zij niet naar ons luisteren, waarom zouden wij dan wel naar hen moeten luisteren? “Als een provincie zegt: We willen een gemeente graag helpen na een herindeling, wat kan ik daaraan doen? Dan zal je ze ook op andere terreinen moeten helpen, want anders wordt die hulp niet gevraagd”, aldus een griffier (respondent 17). Het gaat dus om wisselwerking en doordat die op andere terreinen als onprettig wordt ervaren, hebben sommige gemeenten op dit moment de houding ‘laat maar zitten, ik kan het zelf wel’. De expertgroep (14 september 2018) is zich ervan bewust dat de verschillende rollen van de provincie verwarrend kunnen werken en bestempelen dit als een opgave voor de provincie zelf. Aangezien een provincie uit meerdere onderdelen bestaat is het lastig om te spreken van één provincie en het gevaar daarvan is dat de provincie met

verschillende monden spreekt. Hierdoor ontstaat er met name spanning tussen het zijn van een samenwerkingspartner voor gemeenten aan de ene kant en het houden van toezicht op diezelfde gemeenten aan de andere kant.

Daarentegen benoemen de respondenten dat de provincie in de regio rondom specifieke thema's wel steeds meer als partner wordt gezien. Doordat gemeenten in de regio opgavegericht gaan werken en de aansturing daarvan steeds breder wordt, komt vaak ook de provincie aan tafel te zitten (respondent 3, 5, 12 & 18). Dat levert in veel gevallen een gezamenlijke agenda met projecten op en daar kan dan dus weer de link worden gelegd met de structuurversterkende projecten uit de gebiedsagenda. Wellicht dat de ontwikkelingen in de regio en de contacten die daardoor ontstaan voor de provincie een aangrijpingspunt kunnen zijn om ook door individuele gemeenten als partner te worden gezien. Ook zou de provincie zich een partner kunnen tonen door gemeenten te helpen bij het lobbyen in Den Haag (respondent 2, 10 & 17). Na een herindeling lopen gemeenten namelijk tegen bepaalde zaken uit de Gemeentewet en de wet Arhi aan die niet uitvoerbaar of niet logisch zijn. De provincie kan dit soort signalen makkelijker aankaarten bij het Rijk dan individuele gemeenten.

Verder vindt een van de burgemeesters dat provincies heringedeelde gemeenten de eerste twee jaar, wanneer deze gemeenten al hun beleid aan het harmoniseren zijn, prioriteit moet toekennen op het moment dat ze zich melden bij de bel van de provincie (respondent 6). Dat wil zeggen dat als er een verzoek vanuit deze gemeenten komt, dit verzoek niet onderop de stapel belandt, maar voorrang krijgt. De nieuwe gemeenten zouden in zijn ogen de eerste twee jaar dus unieke trekkingsrechten bij de vergunnings- en andere beleidsafdelingen van de provincie moeten krijgen, omdat er in de eerste twee jaar al ontzettend veel in die gemeenten dient te gebeuren. De provincie moet vervolgens snel kunnen schakelen en vlot meebewegen, bijvoorbeeld in de vorm van advies, door te helpen bij het uitwerken van plannen of door aanvragen versneld te honoreren. Heringedeelde gemeenten hebben deze hulp van de provincie het meest nodig en de andere gemeenten zullen er volgens deze burgemeester weinig van merken.

5.4.2 Strategisch vermogen

Zoals beschreven in paragraaf 4.5.2 vraagt de grotere schaal van de nieuwe gemeente meer strategisch vermogen van de beleidsmakers. Met name de samenstelling van de lijsten van de politieke partijen wordt door een aantal respondenten genoemd als aangrijpingspunt om er uiteindelijk voor te zorgen dat na de herindeling die kwaliteitsslag gemaakt kan worden. Twee gemeentesecretarissen zien hierin, weliswaar dus al voor de herindeling, een rol voor de provincie. Een van hen zou zich zelfs kunnen indenken dat de provincie, indien het niet vanuit landelijke partijen gebeurt, met de lokale partijen gaat praten over wat de grotere schaal voor hen betekent, hoe men tot één lijst komt en wat het profiel van de nieuwe raadsleden zou moeten zijn (respondent 11). Een profielschets voor raadsleden na een herindeling ontbreekt vaak en op het moment dat de provincie daar voor de herindeling het gesprek over aangaat is dat minder bedreigend dan na de herindeling het gesprek met de zittende raadsleden

voeren over professionaliteit, strategisch vermogen en bestuurskracht. Tijdens de expertgroep (14 september 2018) blijkt dat provincies zich niet direct willen bemoeien met de samenstelling van de lijsten. Toch zou men er via de partijpolitieke lijnen wel subtiel aandacht voor kunnen vragen, bijvoorbeeld in de vorm van een gedeputeerde die informeel met de lokale afdelingen van zijn partij spreekt. Een van de provincies heeft zelfs een keer bemiddeld bij lokale partijen om te zorgen dat zij één partij zouden vormen. Kortom, de provincie kan er wel aan bijdragen dat de discussie over de samenstelling van de lijsten wordt gevoerd. Een andere gemeentesecretaris gaat het daarentegen te ver om als provincie dat gesprek met partijen aan te gaan, maar hij ziet wel een subtielere rol voor de provincie. De provincie zou het thema 'Hoe ga je als politieke partij om met een herindeling?' best op kunnen pakken door verschillende raden die in dezelfde positie zitten met elkaar in contact te brengen of door contact te leggen met raden die het proces al doorlopen hebben en tot kwalitatief goede lijsten zijn gekomen (respondent 8).

Na de herindeling zien de respondenten vooral het college van B&W als belangrijkste schakel om het strategisch vermogen van de raad te vergroten. De expertgroep (14 september 2018) vindt daarentegen dat het een eigen taak van volksvertegenwoordigers is om te weten wat er speelt op het nieuwe grondgebied. Het beeld dat raadsleden het lastigst de schaalsprong maken wordt herkend, maar zij kunnen hierop aangesproken worden en dit zou in de ogen van de expertgroep dan ook aandacht moeten krijgen binnen de trainingsprogramma's. Daar heeft met name de griffier een rol in. Toch ziet een aantal van de respondenten ook in die fase nog een rol voor de provincie weggelegd. Zo is in paragraaf 4.5.2 beschreven dat integriteit een belangrijk thema is om bij stil te staan na herindelingen. De meeste provincies organiseren hier al sessies voor, omdat het een gemeentenoverkoepelend thema is. Bij een heringedeelde gemeente zou een provincie hier dus nog extra nadruk op kunnen leggen (respondent 4, 13 & 17). Hierdoor ontstaat in de basis een structuur binnen de nieuwe gemeente om de discussie aan te zwengelen indien dat nodig mocht zijn.

Daarnaast benoemen veel respondenten dat de provincie meer gewend is om op strategisch niveau te denken en het derhalve vruchtbaar kan zijn om raadsleden in contact te brengen met statenleden, bijvoorbeeld in een programma met intervisie (respondent 8, 9, 14 & 15). De provincie zou dan dus op een informele manier, met de hulp van statenleden of gedeputeerden, kunnen laten zien wat het betekent om op een hoger abstractieniveau te denken en daarmee als voorbeeld kunnen dienen voor waar raadsleden van een grotere gemeente zich op zouden moeten concentreren. Dit kan ook door te faciliteren dat andere gemeenten hun ervaringen delen. Zo zou de provincie volgens een burgemeester de bestuurders, politici en ambtenaren van een heringedeelde gemeente in contact kunnen brengen met gemeenten van gelijke schaal en omvang, zodat ze kunnen zien hoe deze bestuurders, politici en ambtenaren opereren (respondent 6). Die zijn namelijk al gewend om op grotere schaal te besturen en weten welk gedrag wel en niet passend is bij een wethouder, raadslid of ambtenaar van een gemeente van dergelijke omvang. Het is volgens de betreffende burgemeesters

ontzettend belangrijk om te investeren in die relaties en daar de kennis vandaan te halen. De bestuurders, politici en ambtenaren zijn echter vanuit de kleine gemeenten niet gewend om naar de grote gemeenten te kijken als voorbeeld. Als dit soort werkbezoeken door de gemeente zelf niet snel genoeg worden opgepakt, moet de provincie hen proberen te verleiden om dat te doen. De provincie heeft goed zicht op de kwaliteit van gemeenten en kunnen dus geschikte voorbeelden aandragen uit andere delen van de provincie beaamt ook de expertgroep, aangezien de focus van gemeenten vaak op hun eigen regio ligt.

De bovenstaande ondersteuningsopties hadden met name betrekking op het vergroten van het strategisch vermogen van raadsleden. Een herindeling betekent ook voor het college en voor ambtenaren een nieuwe manier van werken, maar de uitdagingen die de nieuwe bestuursstijl met zich meebrengt blijken voor raadsleden het grootst te zijn en zij moeten na een herindeling het meest zoeken naar hun rol (respondent 10). Er verandert namelijk veel voor de nieuwe gemeenteraadsleden. Zo verandert het contact met ambtenaren en vraagt de grotere schaal van hen dat ze op een andere, meer strategische, manier moeten acteren. Daar komt bij dat zij, in tegenstelling tot ambtenaren en wethouders, niet dagelijks bezig zijn met de nieuwe situatie. Ook worstelen ze enerzijds met vraagstukken rondom de participatieve democratie, namelijk het zoeken naar hun rol bij participatietrajecten, en anderzijds met de vraagstukken omtrent de representatieve democratie, oftewel de vraag hoe ze zowel hun eigen achterban als ook de gemeente als geheel kunnen vertegenwoordigen (respondent 3, 8, 10 & 17). De provincie zou hier op verschillende manieren op in kunnen spelen, bijvoorbeeld door het organiseren van symposia/congressen, het faciliteren van intervisietrajecten of het stimuleren van contacten met andere raden. Het probleem is echter dat de respondenten voornamelijk vinden dat de ondersteuningsvraag vanuit gemeenten zelf moet komen, maar gemeenten stappen op dit moment niet snel naar de provincie toe (respondent 6, 8, 13 & 17). Ook op dit gebied is dus het noodzakelijk dat er meer structurele contacten ontstaan, bijvoorbeeld met de griffier, zodat hij of zij de verbinding kan leggen tussen datgene wat de raadsleden nodig hebben om hun werk beter te kunnen doen en dat wat de provincie kan bieden (respondent 13 & 17). Het is goed dat de provincie nadenkt over wat zij zou kunnen betekenen, maar ze moet (net als met betrekking tot de samenwerking in de regio) volgens de respondenten wel vraaggericht te werk gaan en vooral niet op eigen houtje van alles organiseren.

5.4.3 Prestaties inzichtelijk maken

In paragraaf 4.4.3 is aan bod geweest dat de voordelen van de herindeling in de fases tot aan de herindeling veel aandacht krijgen, waardoor de ambities bij de start van de nieuwe gemeente hoog zijn. De nieuwe gemeenten streven ernaar om de dienstverlening op het peil te houden dat verenigingen en inwoners gewend waren of het nog beter te doen en de inwoners verwachten dit ook (respondent 6 & 13). “We moesten echt wel laten zien dat mensen ook echt voordeel of baat hadden bij die fusie”, vertelt een gemeentesecretaris (respondent 7). Met name de inwoners van de grotere of

rijkere gemeente voelen de urgentie niet en vragen zich af wat er voor hen inzit (respondent 4, 8 & 13). Zij zijn bang dat het geld van de nieuwe gemeente vooral geïnvesteerd wordt in de zwakkere gemeenten die erbij komen om daar een inhaalslag te maken en de dienstverlening naar een gelijk niveau te trekken (respondent 7).

Het blijkt voor gemeenten over het algemeen echter lastig om de voordelen na de herindeling inzichtelijk te maken voor hun inwoners. De meeste gemeenten brengen dit niet in kaart, omdat daar niet de focus op ligt. Toch vinden veel respondenten het wel waardevol en aangezien gemeenten het zelf niet snel zullen doen, zien ze daar een rol voor de provincie (respondent 7, 9, 14 & 15). Sommige gemeenten laten wel een onderzoek uitvoeren dat evaluerend van aard is, maar meten niet structureel hun prestaties, andere gemeenten maken hun presteren wel inzichtelijk, maar evalueren de opbrengsten van de herindeling niet. Alles overwegende lijken op beide gebieden de behoeften groter te zijn dan hetgeen dat er op dit moment na herindelingen gedaan wordt en daarom zien veel respondenten een rol voor de provincie op beide gebieden.

Met betrekking tot het inzichtelijk maken van de opbrengsten van de herindeling zouden heringedeelde gemeenten het allereerst waarderen als de provincie een keer op werkbezoek komt om te kijken wat er speelt en hen wat meer op een voetstuk plaatst door bijvoorbeeld uit te dragen dat de nieuwe gemeente op bepaalde thema's vooroploopt (respondent 1 & 14). Gemeenten zijn zelf namelijk terughoudend in het belichten van hun successen. De provincie zou bijvoorbeeld via haar eigen kanalen of via de media over het voetlicht kunnen brengen dat door de slagkracht van de nieuwe gemeente een bepaald concreet project na jarenlange schermutselingen eindelijk gerealiseerd kan worden (respondent 15). Toch is ook de eigen pr-machine van de gemeente belangrijk voor profilering en branding naar buiten toe (respondent 3 & 17), of zoals de Rabobank Krimpenerwaard (2014, p. 12) het omschrijft: "Be good and tell it". Sommige gemeenten ervaren echter ongemak bij het benoemen van hun eigen successen en vinden dat andere partijen dat moeten doen (respondent 5). Over de vraag of de provincie de juiste partij is om dit te doen lopen de meningen uiteen, maar het punt blijft staan dat het van belang is om de nieuwe gemeente op de kaart te zetten en naar buiten toe te verkopen. Inwoners merken vooral dat het gemeentehuis als gevolg van de herindeling verder reizen is, maar zij zien de voordelen die een herindeling heeft op bepaalde complexe trajecten niet direct en dat zou de provincie wel kunnen belichten. "Daar mag de provincie zich dan nog best eens tegenaan bemoeien om dat te faciliteren, maar puur om de bewijslast achteraf ook overtuigend op tafel te krijgen en dat te laten zien", stelt een griffier (respondent 15). De provincie kan heringedeelde gemeenten naar buiten toe dus positief promoten en hen gebruiken als voorbeeld om te laten zien welke kansen de grotere omvang biedt (respondent 3, 4 & 14). Die positieve aandacht zou voor de nieuwe gemeente een duwtje in de rug zijn. In dat opzicht is het inzichtelijk maken van de opbrengsten van de herindeling dus niet zozeer ter bevordering van doelmatigheid, maar heeft het vooral een motiverende werking doordat het positivisme kan aanwakken.

Ook vinden sommige respondenten dat de provincie na verloop van tijd nog eens de bestuurskracht van de nieuwe gemeente zou kunnen onderzoeken om de resultaten van de herindeling in kaart te brengen (respondent 7 & 11). Bovendien kan een bestuurskrachtmeting de nieuwe gemeente belangrijke inzichten geven en aanleiding zijn om intern een evaluerend gesprek te voeren. Een van de burgemeesters vindt dan wel dat de provincie bestuurskracht beter meetbaar moet maken (respondent 4). Het oordeel van de provincie over de bestuurskracht van gemeenten is nu nog onvoldoende objectief en de provincie zou gemeenten in zijn ogen op diverse onderdelen een score moeten toekennen. Toch zien andere respondenten juist meer waarde in het vaststellen van wat er van de strategische visies of van de nieuwe dienstverleningsconcepten terecht is gekomen (respondent 9, 12, 15 & 18). In de meeste gevallen heeft dit ook wel overlap met de elementen van bestuurskracht, zoals het slagvaardig kunnen opereren in de regio en de kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien zitten in die visies vaak ook de redenen om te herindelen verwerkt en vormt het onderzoek daarnaar in dat opzicht dus ook een soort evaluatie van de herindeling (respondent 15 & 18). De provincie zou in de ogen van veel respondenten bijvoorbeeld financieel kunnen bijdragen aan het doen van een dergelijk onderzoek (respondent 7, 9, 11 & 15).

De expertgroep (14 september 2018) begrijpt de politieke/bestuurlijke behoefte om te laten zien dat de nieuwe gemeente goed bezig is, maar ze zetten er wel hun vraagtekens bij of een bestuurskrachtonderzoek de manier is om de voordelen van de herindeling inzichtelijk te maken voor inwoners. Of een herindeling bijvoorbeeld leidt tot meer strategisch vermogen kan achteraf wel worden vastgesteld met een bestuurskrachtonderzoek, maar inwoners interesseert het niet dat er na de herindeling hele mooie beleidsnota's zijn gemaakt en dat de gemeente een aantal opgaven beter kan oppakken. De provincies zijn best bereid om financieel bij te dragen aan dergelijke onderzoeken, maar zij vinden dat eerst het gesprek gevoerd moet worden over wat het doel van het onderzoek is. De mensen die dagelijks met de nieuwe situatie te maken hebben zullen namelijk wel erkennen dat het beter is geworden, maar om de bewijslast richting inwoners op tafel te krijgen, zal er misschien naar andere dingen gekeken moeten worden dan een pure bestuurskrachtmeting. Deze discussie gaat in feite dus over het (in het theoretisch kader benoemde) verschil tussen de institutionele logica van de overheid en de vraaglogica van de burgers. Bovendien heeft een herindeling volgens de expertgroep een na-ijleffect, wat betekent dat de gemeente al snel meer ambities heeft en meer kan waarmaken, maar het duurt vervolgens nog een tijd voordat de inwoners ook daadwerkelijk de voordelen hiervan ervaren. De timing van het doen van een onderzoek is daarom essentieel.

Met betrekking tot het structureel meten van prestaties zien sommige respondenten ook een rol voor de provincie. De provincie moet gemeenten in ieder geval wijzen op het belang van prestatie-metingen (respondent 3, 5, 11 & 14). Het meten van de prestaties moet echter niet een te zware belasting van de nieuwe organisatie zijn en dat is het al snel in de eerste hectische fase na de herindeling (respondent 16). Indien gemeenten er

in de eerste periode niet aan toekomen, zou de provincie in de ogen van de respondenten hen financieel of in mankracht kunnen ondersteunen.

Naast het vergelijken over tijd is ook aan bod geweest dat de respondenten de meerwaarde van benchmarking inzien. Het is voor de gemeenten zelf echter lastig om hun prestaties af te zetten tegen die van andere gemeenten en meerdere respondenten zouden het daarom toejuichen dat de provincie hierin een faciliterende rol gaat spelen (respondent 11 & 16). Een van hen (respondent 11) benoemt zelfs dat de provincie zelf een soort databank zou kunnen bijhouden, waaruit gemeenten kunnen putten voor benchmarking. Nu moeten gemeenten hier nog adviesbureaus voor inhuren, omdat die wel over de juiste data beschikken. De expertgroep (14 september 2018) ziet op dit gebied daarentegen meer een rol voor de VNG dan voor provincies, maar als gemeenten behoefte hebben aan benchmarking kan de provincie wel met hen sparren over de vraag: Wat wil je ermee en wat kan je ermee? Men snapt de behoefte om als nieuwe gemeente van 50.000 inwoners te willen weten hoeveel fte andere gemeenten van gelijke omvang hebben voor bepaalde taken. Als dat de behoefte is, dan kan de provincie wel helpen om gemeentesecretarissen met elkaar in contact te brengen. Gemeenten zouden in hun ogen echter zelf ook op het idee moeten komen om die contacten te leggen. Aan de andere kant kennen gemeenten vooral hun eigen regio en dus zou de toegevoegde waarde van de provincie kunnen zijn om gemeenten uit andere delen van de provincie ter vergelijking aan te dragen.

Verder is door verschillende respondenten aangestipt dat het voor een nieuwe gemeente van belang is om vol in te zetten op data (respondent 3, 4, 6 & 17). De provincie kan er volgens hen in het voortraject (tijdens het nadenken over de formatie) op hameren dat de strategische kant, en dan met name data en onderzoek, goed georganiseerd wordt. Gemeenten hoeven het niet per se zelf te doen, maar moeten er dan wel geld voor vrijmaken om het in te huren bij een andere gemeente. Aangezien de provincie zelf ook bezig is met data, kan zij op dit gebied een partner zijn voor heringedeelde gemeenten. De rol van de provincie is dus aan de voorkant stimuleren en de nieuwe gemeenten vervolgens ondersteuning aanbieden in de vorm van denk-/mankracht.

Tot slot is beschreven dat de processen rondom ICT en de automatiseringstrajecten veel tijd, mankracht en tijdelijke inhuur kosten. Ondanks dat heringedeelde gemeenten gelden krijgen van het Rijk voor dit soort frictiekosten komen gemeenten daar niet mee uit en is hulp van de provincie in mankracht of geld op dit gebied welkom, zodat de medewerkers zich zo snel mogelijk weer op het grote aantal taken dat na een herindeling op hen afkomt kunnen focussen (respondent 17). Ondersteuning blijft echter wel maatwerk, dus de provincie dient per heringedeelde gemeente te kijken op welk gebied zij voor wat smeerolie kan zorgen, maar ICT/automatisering zou een dergelijk gebied kunnen zijn (respondent 4). Aangezien het in dit voorbeeld om techniek gaat, is een universele aanpak in de ogen van een griffier (respondent 17) wellicht mogelijk en dus zou de rol van de provincie ook kunnen zijn om daar met gemeenten

een plan voor te maken. Nu moeten gemeenten een bureau inhuren dat wel een dergelijk plan heeft klaarliggen, maar die zullen dat plan nooit open en bloot op tafel leggen.

5.5 Gezonde bestuurscultuur

Zoals beschreven in paragraaf 2.5.2 en 4.5 bepalen twee factoren in hoeverre heringedeelde gemeenten een gezonde bestuurscultuur weten te scheppen: werken aan de relationele vermogens van de bestuurders en een open klimaat creëren waarin leren mogelijk is. Deze twee factoren komen in deze paragraaf gezamenlijk aan bod, aangezien de burgemeester volgens de respondenten op beide een cruciale invloed heeft. In paragraaf 4.5.1 is namelijk beschreven dat de personen die het proces leiden in grote mate het succes ervan bepalen en dat het belangrijk is dat er een klik is tussen de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester. De provincie, in de persoon van de commissaris van de Koning, kan volgens de respondenten een belangrijke rol vervullen als bevoegd gezag bij het aanstellen van een waarnemend burgemeester. Bijna alle respondenten zien het als een voordeel dat zowel de waarnemend als de kroonbenoemde burgemeester van buiten komen. Ze mogen hooguit kort waarnemer zijn geweest in een van de oorspronkelijke gemeenten, omdat anders al snel de schijn ontstaat dat de burgemeester zijn of haar oude gemeente bevoordeeld. “Een complete buitenstaander heeft denk ik meer gezag en ook meer kans om de cultuur/zachte kant mee te vormen”, volgens een burgemeester (respondent 6). Als de burgemeester wel uit een van de oude gemeenten afkomstig is, loopt men het risico dat de nieuwe gemeente met een achterstand aan de harmonisatie, het samenwerken en het creëren van eenheid begint, omdat het een deel van het personeel kan frustreren (respondent 2 & 17).

Burgemeesters spelen met betrekking tot de culturele aspecten dus een cruciale rol (respondent 1, 3, 4, 5, 6 & 12). “Ze proberen de harmonie zowel in het college als in de raad zo goed mogelijk te bewaken en mensen dan ook op hun gedrag aan te spreken”, aldus een griffier (respondent 15). De waarnemer moet in de ogen van een andere griffier vooral goed kunnen ordenen en iets neer kunnen zetten waar de kroonbenoemde burgemeester op verder kan bouwen (respondent 14). Andere respondenten vullen aan dat hij of zij een teambuilder moet zijn en dat het helpt als een burgemeester al over ervaringen met herindelingen beschikt of in ieder geval weet wat het is om een gemeente van dergelijke schaal te besturen en bestuurskundig inzicht/bestuurlijke finesse heeft, omdat alle rollen na een herindeling geherdefinieerd moeten worden en iedereen daarbij de grenzen opzoekt (respondent 1, 2, 5, 6, 13 & 16). De burgemeester moet dus de formele bevoegdheidsverdeling als vertrekpunt nemen en in de gaten blijven houden, want als men daarmee gaat marchanderen, moeten de grenzen constant opnieuw worden bepaald (respondent 12 & 13). Ook de expertgroep (14 september 2018) ervaart dat de informele regels veranderen binnen een nieuwe raad en in hun ogen is de formele rol van de provincie bij het aanstellen van een waarnemend burgemeester de belangrijkste knop waar zij aan kunnen draaien.

De eerdergenoemde eisen waaraan een burgemeester van een heringedeelde

gemeente zou moeten voldoen, gelden echter niet alleen voor de waarnemer, maar ook voor de kroonbenoemde burgemeester. Een aantal respondenten vindt daarom dat er voor de commissaris van de Koning tevens een taak ligt om de gemeenteraad mee te nemen in wat er gevraagd wordt van een burgemeester van een gemeente ter grootte van de nieuwe gemeente en naar welke capaciteiten ze dus zouden moeten kijken (respondent 2, 11 & 14). Daarmee helpt hij de vertrouwenscommissie bij het maken van een goede keuze. Mocht de bestuurscultuur, ondanks de inspanningen van de burgemeester, het functioneren van de heringedeelde gemeente belemmeren, dan zou de provincie mediërend op kunnen treden (respondent 1 & 8). Het is dan wel van belang om een balans te vinden in de mate waarin de provincie zich bemoeit met de bestuurscultuur binnen een gemeenten, want de overige respondenten vinden dit namelijk geen taak voor de provincie.

Indien een burgemeester toch afkomstig is uit een van de oorspronkelijke gemeenten moet diegene bewijzen dat hij of zij in staat is om de schaa sprong te maken (respondent 3). In dat opzicht ligt de burgemeester dan dus nog meer onder een vergrootglas. Verschillende respondenten geven aan dat het burgemeesterschap een eenzame post kan zijn en dat het derhalve belangrijk is dat een burgemeester vertrouwelingen om zich heen heeft die hem of haar een spiegel kunnen voorhouden (respondent 3, 6 & 15). Vaak vinden de burgemeesters die steun intern, maar in bepaalde contexten zal men extern een klankbord moeten zoeken. Een herindeling is bij uitstek zo'n context en daar zou volgens een aantal burgemeesters meer aandacht voor mogen zijn (respondent 3, 5 & 6). De burgemeesters doen hun uiterste best om er wat van te maken, maar ook voor hen is het zoeken naar wat er van hen gevraagd wordt en ook zij twijfelen wel eens of zij daaraan kunnen beantwoorden (respondent 5). Meerdere burgemeesters stellen daarom voor dat de provincie een intervisiegroep start voor burgemeesters die met een heringedeelde gemeenten te maken hebben (respondent 5 & 6). Een van hen ziet voor zich dat de provincie zegt: "Wij bieden een intervisie aan voor burgemeesters, waarnemend burgemeesters veelal, die in een nieuwe gemeenten starten. Dat intervisie traject loopt twee jaar, daar kan je aan meedoen en dat faciliteren we al dan niet met een hapje en een drankje en een professionele buitenstaander die punten bespreekt als: Waar loop je tegenaan?" (respondent 6). Als burgemeester in een fusiegemeente moet men overal alert op zijn en het zou goed zijn als die ervaringen gedeeld worden. Voor de provincie heeft dat ook een meerwaarde, omdat zij op deze manier beter zicht krijgt op wat de obstakels zijn waar heringedeelde gemeenten tegenaan lopen dan via de contacten met individuele burgemeesters (respondent 6).

Een van de gemeentesecretarissen verbaast zich tot slot over de manier waarop men met waarnemers wordt omgegaan vanuit de commissaris. "Ik vond het raar dat er nooit iemand contact met me opnam van: Hoe vind je nou dat hij of zij dat doet? Ik vroeg me altijd af waar zij nou hun oordeel op baseerden", stelt hij (respondent 7). De waarnemer wordt ergens neergezet en een jaar later gaat hij of zij weer ergens anders aan de slag. Hieruit trekt deze gemeentesecretaris de conclusie dat het vooral een politiek proces is.

Een andere cruciale factor is volgens de respondenten dat de nieuwe gemeente een eigen DNA krijgt/identiteit creëert. De expertgroep (14 september 2018) beaamt dat een nieuwe bestuursvorm een eigen identiteit nodig heeft en dat die identiteit meer is dan de optelsom der delen. Zij noemen het zoeken naar een eigen identiteit in één adem met het opstellen van de strategische gebiedsagenda en stellen dat het ophangen van de identiteit aan de gebiedsagenda goed werkt. Als de nieuwe raad al vroeg wordt meegenomen in de vorming van de gebiedsagenda, kan dit bovendien de eenheidsvorming in de raad bespoedigen. Een van de burgemeesters vindt dat heringedeelde gemeenten die zoektocht naar een eigen identiteit in samenwerking met inwoners en andere partijen moeten doorlopen, omdat zij niet in hun eentje een identiteit kunnen creëren (respondent 6). Daarmee wordt dus de link gelegd met responsiviteit. Responsiviteit kan enerzijds de basis van dit DNA vormen, maar anderzijds kan het proces om tot een eigen identiteit te komen ook responsief worden ingericht. Hoe mensen naar de nieuwe gemeente kijken is namelijk mede afhankelijk van andere partijen. Onder andere partijen wordt echter niet de provincie verstaan. De provincie kan heringedeelde gemeenten stimuleren om op zoek te gaan naar die eigen identiteit en wellicht een goed bureau aandragen als de gemeente vastloopt, maar verder moeten gemeenten daar zelf mee worstelen (respondent 6). Ook de expertgroep (14 september 2018) ziet op dit gebied vooral een stimulerende rol voor de provincie weggelegd. Uiteindelijk moet de burgemeester het boegbeeld worden en de nieuwe en unieke identiteit naar buiten uitdragen om de gemeente op de kaart te zetten (respondent 18). Er komt dus ook een stukje marketing en branding bij kijken (respondent 6). Het kan daarom nog wel helpen als de provincie de heringedeelde gemeente en haar nieuwe identiteit daar waar het kan onder de aandacht brengt.

5.6 Provinciale ondersteuningsrollen

Gedurende het hoofdstuk zijn een aantal provinciale ondersteuningsrollen onderscheiden. Deze ondersteuningsrollen tekenden zich af tijdens het opstellen van de resultaten en zijn in de onderstaande tabel ingekleurd door de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten in het raamwerk van deze ondersteuningsrollen te plaatsen (zie tabel 3). Door deze rollen te vervullen kan de provincie eraan bijdragen dat heringedeelde gemeenten erin slagen om aan de factoren te voldoen die er uiteindelijk toe zouden moeten leiden dat zij hun bestuurskracht weten te versterken. De rollen sluiten elkaar niet uit, waardoor de provincie meerdere rollen tegelijkertijd kan vervullen. Hierbij nogmaals de disclaimer dat de provincie per geval dient af te wegen welke ondersteuningsrol zij zou kunnen vervullen/aanbieden en dat zij afhankelijk is van de rol die zij van de heringedeelde gemeenten krijgt toebedeeld. In hoeverre de provincies deze rollen voor zichzelf zien weggelegd is in de tekst van dit hoofdstuk aan bod gekomen.

Tabel 3. *Ondersteuningsrollen provincie*

Ondersteuningsrollen provincie	Omschrijving	Factor
Stimulator	- Gemeenten attenderen op het feit dat het verstandig is om een (strategische) gebiedsagenda te maken en een visie te ontwikkelen op de identiteit van de nieuwe gemeente. - Gemeenten door middel van symposia of congressen over herindelingen op subtiële wijze het belang van een (strategische) gebiedsagenda laten zien. - Heringedeelde gemeenten aanmoedigen om in de regio het gesprek aan te gaan over hun (strategische) gebiedsagenda. - Belang van regionale samenwerking beter over het voetlicht brengen en zelf een heldere visie hebben op de gewenste bestuurlijke constellaties. - Gemeenten stimuleren om een visie op de regio te ontwikkelen, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten voor de regio. - Voorafgaand aan de herindeling aandacht besteden aan het thema ‘Hoe ga je als politieke partij om met een herindeling?’ en na de herindeling aandacht besteden aan integriteit. - Heringedeelde gemeenten op een voetstuk plaatsen en promoten door te belichten wat er goed gaat. - Nieuwe gemeenten attenderen op het belang van prestatie-metingen en het gebruik van data.	➤ Meerschalligheid + Relationale vermogen ➤ Meerschalligheid ➤ Prioriteiten stellen ➤ Productieve (machts)balans in de regio ➤ Productieve (machts)balans in de regio ➤ Strategisch vermogen ➤ Prestaties inzichtelijk maken ➤ Prestaties inzichtelijk maken
Kennisdistributeur	- Op basis van de inhoudelijke vragen waar heringedeelde gemeenten mee worstelen andere gemeenten aandragen als best practices. Een bepaalde gemeente heeft bijvoorbeeld een succesvolle aanpak op het gebied van burgerparticipatie ontwikkeld, terwijl een andere gemeente als voorbeeld kan fungeren met betrekking tot de gebiedsagenda. De provincie zou hier vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur goed overzicht over moeten hebben. - Heringedeelde gemeenten in contact brengen met andere heringedeelde gemeenten zodat ervaringen over de doorlooptijd van processen en over de uitdagingen die men te wachten staat worden gedeeld. - Heringedeelde gemeenten in contact brengen met gemeenten van gelijke omvang die als gedragsvoorbeeld kunnen	➤ Alle factoren ➤ Alle factoren ➤ Strategisch vermogen

	fungeren voor wethouders, raadsleden en ambtenaren, zodat zij leren wat de do's and don'ts zijn bij een gemeente van een bepaalde omvang. • De nieuwe raad uitnodigen op de provincie en hen een inkijkje geven in wat het betekent om abstract te denken, bijvoorbeeld door intervisie met statenleden. • Een lijst aandragen met adviesbureaus die een goede naam hebben door hun werkzaamheden bij andere gemeenten. • Een intervisiegroep starten met burgemeesters van heringedeelde gemeenten.	➤ Strategisch vermogen ➤ Alle factoren ➤ Open klimaat + Relationele vermogen
Sparringpartner	• Meedenken met gemeenten over de (strategische) gebiedsagenda en hen een spiegel voorhouden wat hun ambities betekenen voor de ambtelijke capaciteit. • Meedenken met vraagstukken omtrent de samenwerking in de regio en de rol van de nieuwe gemeente daarin. • De ervaring die provincies hebben opgedaan bij andere heringedeelde gemeenten inzetten om nieuwe gemeenten te coachen en begeleiden. • Een overlegstructuur neerzetten, zodat er eens in de zoveel tijd contact is tussen de heringedeelde gemeenten en de provincie. • Gemeenten laten zien wat de provincie doet en wat zij aan ondersteuning kan bieden.	➤ Meerschalligheid + Prioriteiten stellen ➤ Productieve (machts)balans in de regio ➤ Alle factoren ➤ Alle factoren ➤ Alle factoren
Facilitator	• De totstandkoming van de (strategische) gebiedsagenda financieel of met mankracht ondersteunen. • Committeren/bijdragen aan de realisatie van structuurversterkende projecten die voortkomen uit de (strategische) gebiedsagenda. • Heringedeelde gemeenten ondersteunen bij het opkrikken van de organisatie, bijvoorbeeld financieel of door zelf programma's aan te bieden. • Een soort A-team/poule met provinciale beleidsambtenaren in het leven roepen die op afroep tijdelijk mee kunnen helpen. • Heringedeelde gemeenten in de eerste fase na de herindeling voorzien van wat smeerolie (in de vorm van geld mankracht) op het gebied van data, ICT en automatisering, zodat die zaken vanaf de start goed worden neergezet. • Hogere prioriteit geven aan verzoeken van heringedeelde	➤ Meerschalligheid ➤ Meerschalligheid ➤ Prioriteiten stellen ➤ Prioriteiten stellen ➤ Prestaties inzichtelijk maken ➤ Prioriteiten

	gemeenten die bij de provincie binnenkomen. • Een symposium of congres organiseren over de nieuwe rol van raadsleden. • Na verloop van tijd nog eens een bestuurskrachtonderzoek uitvoeren of bijdragen aan onderzoek naar wat er van de strategische visies of van de nieuwe dienstverleningsconcepten terecht is gekomen. • Zelf onderzoek doen of bijdragen aan onderzoek naar de uitdagingen in de regio als gevolg van de herindeling. • Benchmarking mogelijk maken.	<i>stellen</i> ➤ <i>Strategisch vermogen</i> ➤ <i>Prestaties inzichtelijk maken</i> ➤ <i>Productieve (machts)balans in de regio</i> ➤ <i>Prestaties inzichtelijk maken</i>
Mediator	• Bemiddelen indien de spanningen tussen gemeenten in de regio als gevolg van de herindeling dreigen te escaleren, bijvoorbeeld bij het uittreden van gemeenschappelijke regelingen. • Bemiddelen op het moment dat de bestuurscultuur binnen de nieuwe gemeente het functioneren belemmert. • Lobbyen voor gemeenten in Den Haag als zij in de praktijk aanlopen tegen zaken uit de Gemeentewet en/of de wet Arhi die onuitvoerbaar of onlogisch zijn.	➤ <i>Productieve (machts)balans in de regio</i> ➤ <i>Open klimaat + Relationele vermogen</i> ➤ <i>Prioriteiten stellen</i>
Bevoegd gezag	• Waarnemer van buiten aanstellen die al ervaring heeft met herindelingen en/of met het besturen van een gemeente van vergelijkbare omvang. • De gemeenteraad meenemen in wat er gevraagd wordt van een burgemeester van een gemeente ter grootte van de nieuwe gemeente en hen zo handvatten bieden voor de capaciteiten waarop ze zouden moeten letten bij het vellen van een oordeel over de geschiktheid van de burgemeesterskandidaten. • Als scheidsrechter optreden bij problemen omtrent het uittreden van gemeenschappelijke regelingen.	➤ <i>Open klimaat + Relationele vermogen</i> ➤ <i>Open klimaat + Relationele vermogen</i> ➤ <i>Productieve (machts)balans in de regio</i>

6. Slot

De slotbeschouwing bestaat uit twee delen. Allereerst zal in paragraaf 6.1 antwoord worden gegeven op de hoofdvraag middels de conclusie. Hierbij is de opbouw van de deelvragen aangehouden. Paragraaf 6.2 betreft de reflectie. In deze paragraaf zal enerzijds gereflecteerd worden op het verloop van het onderzoek, op de uitkomsten ervan en op de mogelijkheden voor vervolgonderzoek en anderzijds op de theoretische weerslag van het onderzoek.

6.1 Conclusie

Hoe zouden provincies heringedeelde gemeenten in de post-fusie fase kunnen ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking? Zo luidde de hoofvraag van dit onderzoek. De eerste stap in het beantwoorden van deze vraag bestond uit het definiëren van het begrip bestuurskracht. Aan de hand van de literatuur is uiteindelijk gesteld dat een bestuurskrachtige gemeente draagvlak heeft door responsief om te gaan met de wensen van de gemeenschap en in staat is om haar autonome taken en medebewindstaken adequaat en doelmatig uit te voeren, waarbij zij in de samenwerking met partners de lokale gemeenschap weet te representeren en zich een betrouwbare partner toont voor medeoverheden. Deze definitie herbergt drie gemeentelijke rollen die bestuurskrachtige gemeenten zouden moeten kunnen vervullen, te weten de gemeente als a) democratisch bestuur van de lokale gemeenschap, b) partner/participant en c) beleidsmaker. Per rol zijn vervolgens één of twee dimensies afgeleid. Op deze dimensies bleken een aantal uitdagingen te liggen voor heringedeelde gemeenten en de mate waarin zij deze uitdagingen het hoofd weten te bieden, beslist in hoeverre zij in de post-fusie fase hun bestuurskracht weten te versterken. Een elftal factoren zou moeten bepalen of dit de nieuwe gemeenten lukt en deze factoren zijn hieronder per dimensie opgesomd.

- a) De gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap omvat de dimensie 'Responsiviteit'. Bij deze dimensie horen twee factoren:
 - 1. *Nieuwe verbindingen leggen met de gemeenschappen* om het gevoel van afstand als gevolg van de grotere schaal te ondervangen.
 - 2. *Openheid in de beleidsvorming* waarborgen door publieke participatie te stimuleren in plaats van in te perken in de eerste periode na de herindeling.
- b) De gemeente als partner/participant bestaat uit de dimensies 'Per taak op congruente schaal opereren' en 'Adequaat samenwerken in ketens en netwerken'. Voor de eerste dimensie is één factor geïdentificeerd:
 - 3. Het organiseren van *Meerschalligheid/schaalvariabiliteit* om de voordelen van de toegenomen schaalomvang optimaal te benutten.Voor de tweede dimensie gelden drie factoren:

4. Een *productieve (machts)balans creëren in de regio*, door op tijd stil te staan bij de betekenis van de nieuwe verhoudingen.
 5. *Maatschappelijke coalities sluiten* door na de herindeling nieuwe relaties op te bouwen met bedrijven en maatschappelijke organisaties.
 6. *Externe gerichtheid* stimuleren, zodat de aandacht in de post-fusie fase niet alleen naar de organisatorische, maar ook naar de maatschappelijke opgave gaat.
- c) De gemeente als beleidsmaker kan worden onderverdeeld in de dimensies 'Doelmatigheid' en 'Gezonde bestuurscultuur'. Om doelmatig beleid te realiseren zijn drie factoren van belang:
7. *Prioriteiten stellen* om de nieuwe opgaven, taken, verantwoordelijkheden, ambities en verwachtingen in goede banen te leiden.
 8. Het *strategisch vermogen van de beleidsmakers vergroten*, zodat er besluiten worden genomen die het beste zijn voor de nieuwe gemeente als geheel.
 9. Ondanks de hectiek meteen beginnen met *het inzichtelijk maken van de prestaties* om de beleidsakers te helpen bij het nemen van doelmatige besluiten.
- Daarnaast bepalen twee factoren of men er na de herindeling in slaagt om een gezonde bestuurscultuur te realiseren:
10. *Werken aan de relationele vermogens van de bestuurders* om te voorkomen dat de zoektocht naar de nieuwe verhoudingen leidt tot verbrokkeling.
 11. *Een open klimaat creëren waarin leren mogelijk is* om de cultuurverandering na de herindeling goed te laten landen.

Vervolgens is door middel van interviews getracht te achterhalen of en hoe gemeenten aan deze factoren weten te voldoen (zie ook figuur 2, p. 88). De uitkomsten van de interviews komen hieronder per dimensie aan bod.

Responsiviteit

Responsiviteit is vaak al in aanloop naar de herindelingen een speerpunt. De gemeenten zijn zich ervan bewust dat de schaalvergroting bij inwoners een gevoel van afstand kan aanwakkeren en ze proberen stuk voor stuk op hun eigen manier nieuwe verbindingen te leggen en de contacten anders en slimmer in te richten. Door de grotere organisatiekracht slagen ze er over het algemeen ook goed in om een faciliterende structuur neer te zetten in de kernen, bijvoorbeeld in de vorm van dorpencoördinatoren.

Met betrekking tot het creëren van een open beleidsvormingsproces zijn de nieuwe gemeenten beter in staat om de publieke participatie op een professionele manier vorm te geven dan de oude gemeenten. Het harmonisatietraject wordt hiervoor meestal aangegrepen. Toch is het creëren van een open beleidsvormingsproces minder eenvoudig dan het leggen van nieuwe verbindingen met de kernen. Zo zijn er een paar gemeenten die pas na de eerste twee jaar toekwamen aan het vormgeven van de participatiemogelijkheden en bovendien worstelt de raad met de vraag wat het vergroten van de publiek participatie betekent voor hun rol.

Per taak op congruente schaal opereren

Een herindeling brengt automatisch bepaalde schaalvoordelen met zich mee, maar de heringedeelde gemeenten beseffen ook dat ze beleidsmatig een stap verder moeten gaan om het optimale uit de schaalsprong te halen. Het vereist namelijk meerschalligheid/schaalvariabiliteit, oftewel de nieuwe gemeente moet in staat zijn om effectief te schakelen tussen schalen. Het opstellen van een (strategische) gebiedsagenda waarin men de meerwaarde van het samengaan vastlegt, blijkt een succesvolle manier te zijn om meerschalligheid te realiseren. Men moet doormiddel van deze agenda enerzijds iets vinden van de nieuwe gemeente als groter geheel, omdat daar tot dan toe nog niet over nagedacht is en anderzijds van de positie in de regio, omdat men een grotere speler wordt. Niet alle nieuwe gemeenten hebben echter een dergelijke gebiedsagenda.

Adequaat samenwerken in ketens en netwerken

Een herindeling heeft tot gevolg dat de nieuwe gemeente er beter in slaagt om thema's die lokaal van belang zijn in regionaal verband aan te pakken, doordat haar inbreng zwaarder weegt. Tegelijkertijd weegt de nieuwe gemeente opnieuw af welke taken zij zelf kan en op welke gebieden men moet samenwerken. De bestuurders die komen uit de context van de oude gemeenten vinden het soms lastig om vanuit het lokale belang de meerwaarde van de regionale samenwerking in te zien. In hoeverre een herindeling uiteindelijk leidt tot adequatere samenwerking hangt ten eerste af van de manier waarop de heringedeelde gemeente haar nieuwe rol pakt. Gemeenten worstelen intern wel met de vraag hoe ze die rol moeten pakken, maar in de regio wordt vaak niet preventief het gesprek gevoerd over de gevolgen van de herindeling om spanningen te voorkomen. Ten tweede hangt het af van de mate waarin de gemeente de verwachtingen die horen bij de nieuwe rol kan waarmaken en ook dat levert dilemma's op met betrekking tot de ambtelijke capaciteit en vormt een uitdaging voor de bestuurders.

De relaties met bedrijven en maatschappelijke organisaties worden over het algemeen juist beter aangezien het maatschappelijk middenveld eveneens opschaaft, waardoor de gesprekken strategischer worden. Bovendien hebben de nieuwe gemeenten (meer) ruimte in hun formatie om na de herindeling bedrijfscontactfunctionarissen aan te stellen.

Op de korte termijn kan interne gerichtheid echter wel frustratie veroorzaken en de samenwerking belemmeren. Het inrichtingsproces en harmonisatietraject leiden in veel gevallen tot een naar binnen gekeerde organisatie. De gemeenten die een visie hebben waarin de externe relaties een belangrijk speerpunt vormen, richten hun blik sneller weer naar buiten.

Doelmatigheid

Ondanks dat de beleidsmakers met betrekking tot het harmonisatietraject over het algemeen in staat zijn om prioriteiten stellen, wordt er in de raad nog relatief veel

aandacht besteed aan kleine onderwerpen uit bepaalde kernen. Om de voornaamste opgaven en ambities van de nieuwe gemeente te bepalen, helpt het als heringedeelde gemeenten een gebiedsagenda opstellen. Het gevolg hiervan is echter dat de ambities van de nieuwe gemeente toenemen, waardoor er (zeker in het begin) een spanning ontstaat tussen het ambitieniveau en de ambtelijke capaciteit. Om de doelmatigheid te waarborgen of zelfs te vergroten na de herindeling is de uitdaging dus vooral om in kwantitatief en kwalitatief opzicht een balans te vinden tussen de ambtelijke capaciteit en de bestuurlijke ambities. De kans dat dit lukt wordt vergroot als bepaalde sleutelpersonen al ervaring hebben met herindelingen of als men gebruik maakt van de ervaringen van andere heringedeelde gemeenten. Dat laatste gebeurt echter vooral voorafgaand aan de herindeling.

Met betrekking tot het strategisch vermogen ligt na de herindeling de grootste uitdaging bij de gemeenteraad. De raadsleden zijn voor een groot deel afkomstig uit de oude gemeenteraden en men wil en/of kan nog niet altijd vanuit de nieuwe gemeente als geheel denken en dat gaat ten koste van de doelmatigheid. De oplossing hiervoor wordt niet zozeer gezien in trainingen, maar vooral in de rol van het college van B&W en de griffier. Zij moeten de raadsleden coachen en meenemen naar een hoger strategisch niveau, maar of dit lukt hangt onder andere af van de samenwerking in de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Het strategisch vermogen van de wethouders neemt over het algemeen sneller toe, omdat zij dagelijks met de nieuwe schaal bezig zijn en hierin door de burgemeester worden begeleid. Wethouders van buiten versnellen dit proces, omdat zij meteen vanuit de nieuwe gemeente als geheel denken. Door de vacaturestops kunnen er ambtelijk nieuwe mensen van een bepaald strategisch niveau worden aangetrokken, waardoor heringedeelde gemeenten het strategisch vermogen ambtelijk het eenvoudigst kunnen vergroten.

Over het inzichtelijk maken van het presteren van de nieuwe gemeenten wordt van tevoren weinig nagedacht en men komt er in de eerste paar jaar ook niet aan toe om dit goed vorm te geven. Toch is er wel de behoefte om (onder andere richting de inwoners) inzichtelijk te maken wat de herindeling heeft opgeleverd en om door middel van het structureel meten van prestaties en benchmarking aan prestatiesturing te doen ten einde de doelmatigheid te vergroten.

Gezonde bestuurscultuur

Ondanks dat heringedeelde gemeenten gelijkwaardigheid nastreven, is de grootste van de oorspronkelijke gemeente ambtelijk vaak dominant. In de gemeenteraad drukken vooral de kleinere partijen hun stempel en ontstaat er in meerdere gevallen een duale raad. Binnen het college van B&W is de gelijkwaardigheid het grootst, omdat daar het meest gewerkt wordt aan de relationele vermogens. Niet alleen de onderlinge relaties binnen elke geleding zijn van belang voor een gezonde bestuurscultuur, maar ook de relaties tussen de drie geledingen. Deze relaties veranderen en de verhoudingen moeten opnieuw worden uitgevonden. Hierbij zijn de (relationele) kwaliteiten van de driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier cruciaal voor het bewaken van de verhoudingen tussen bestuur, politiek en ambtelijk apparaat. Daarnaast kan het

relationele vermogen worden vergroot door een eigen en verbindende identiteit voor de nieuwe gemeente te zoeken en zo een gedeeld handelingsperspectief te creëren.

Door de nadruk op het werk en het vooruit willen, komen ook georganiseerde evaluatiesessies met de raad maar weinig voor. Voor het college van B&W zijn er daarentegen over het algemeen wel momenten waarop men met de benen op tafel bespreekt hoe het loopt, waarbij de burgemeester een belangrijke rol speelt in het creëren van een open klimaat. Ondanks beide factoren als cruciaal worden gezien voor een gezonde bestuurscultuur, lag de focus na de herindeling soms te veel op het werk en te weinig op de informele kant.

Tot nu toe is beschreven of en hoe heringedeelde gemeenten aan de factoren uit de literatuur kunnen voldoen. Tijdens de interviews is daarnaast stilgestaan bij de vraag of ze hierbij ondersteuning hadden kunnen gebruiken vanuit de provincie. Voor het bespreken van de resultaten met betrekking tot deze vraag zal dezelfde structuur gehanteerd worden als voor het beantwoorden van de voorgaande vraag.

Responsiviteit

Op beide factoren waaruit deze dimensie bestaat is er weinig behoefte aan ondersteuning. Wel zou de provincie een *faciliterende* rol kunnen spelen door best practices uit andere gemeenten te delen, aangezien gemeenten de neiging hebben om het wiel opnieuw uit te willen vinden. Verder zou de provincie hooguit een *stimulerende* rol kunnen vervullen door zowel voor als na de herindeling aandacht te vragen voor het vormgeven van de relatie met en de betrokkenheid van inwoners.

Per taak op congruente schaal opereren

Voor deze dimensie en bijbehorende factor is het belang van het opstellen van een strategische gebiedsagenda aan bod geweest. De provincie kan heringedeelde gemeenten *stimuleren* om een dergelijke gebiedsagenda op te stellen, de totstandkoming hiervan vervolgens waar nodig financieel, in personeel of op een andere wijze *faciliteren* en daarbij eventueel als een *sparringpartner* fungeren. Vervolgens kan de provincie de realisatie van bepaalde structuurversterkende projecten die hieruit voortkomen ondersteunen, onder andere in de vorm van geld of commitment aan projecten. Bij commitment aan projecten kan gedacht worden aan het afsluiten van convenanten of het opstellen van een samenwerkingsagenda met heringedeelde gemeenten over de structuurversterkende projecten.

Adequaat samenwerken in ketens en netwerken

Op deze dimensie kan de provincie vooral een bijdrage leveren aan het creëren van een productieve (machts)balans in de regio. Sommige heringedeelde gemeenten worstelen namelijk met de vraag welke rol ze in de regio moeten pakken en hoe ze dat moeten doen. De provincie zou voor deze gemeente als *sparringpartner* kunnen fungeren en zou de gemeenten in de regio kunnen *stimuleren* om een visie te ontwikkelen op hoe zij na een herindeling met de nieuwe machtsverhoudingen aan de gang gaan. Daarnaast zou

de provincie het belang van regionale samenwerking nog meer kunnen benadrukken om de bestuurders van de nieuwe gemeente ervan te overtuigen dat het inzetten op regionale samenwerking loont. Verder moet zij, zeker bij meerdere herindelingen, een vinger aan de pols houden door eens te informeren in de regio hoe het gaat binnen de nieuwe constellatie en door te vragen wat men voor de samenwerking kan betekenen. Op het moment dat dan blijkt dat de regio met vragen zit, kan de provincie de regio op een *faciliterende* manier (in de vorm van geld of mankracht) ondersteunen bij die zoektocht. Indien de spanningen toch hoog oplopen, bijvoorbeeld bij het uittreden van gemeenschappelijke regelingen, ziet men voor de provincie een rol als *mediator* weggelegd.

Doelmatigheid

Met betrekking tot het stellen van prioriteiten is aan bod geweest dat er vaak een spanning ontstaat tussen de ambities van de nieuwe gemeente en de daarvoor benodigde capaciteit. De provincie zou gemeenten in het voortraject een spiegel kunnen voorhouden door hen te wijzen op wat hun visie betekent voor de inrichting van hun formatie en hen vervolgens na de herindeling kunnen ondersteunen bij het opkrikken van de organisatie, bijvoorbeeld financieel of door zelf programma's aan te bieden. Daarnaast kan zij optreden als *kennisdistributeur* door de nieuwe gemeenten aan de hand van haar eigen ervaring en voorbeelden uit andere gemeenten te helpen om slimmer gebruik te maken van de kennis die er al is. Wat ook zou helpen is dat de provincie wat denk- en mankracht ter beschikking stelt waar men op afroep kort gebruik van kan maken. Er is behoefte aan extra handen en iemand van buiten die een frisse en objectieve blik op de plannen werpt. Een belemmering hierin vormt echter de relatie tussen de provincie en gemeenten. Wil de provincie heringedeelde gemeenten van dienst kunnen zijn, zal zij eerst moeten bewerkstelligen dat gemeenten de provincie niet alleen als toezichthouder maar tevens als partner zien, waardoor hun ondersteuningsvraag bij de provincie terechtkomt. Daarvoor moet er na de herindeling een overlegstructuur worden neergezet, waardoor er structurele contacten ontstaan.

Om het strategisch vermogen te vergroten wordt met name de samenstelling van de politieke lijsten voorafgaand aan de herindeling als aangrijpingspunt genoemd. Na de herindeling zou de provincie aandacht kunnen besteden aan het thema integriteit, aangezien daardoor een basisstructuur ontstaat om de discussie aan te zwengelen indien dat nodig mocht zijn. Verder is de provincie wellicht meer gewend om op strategisch niveau te denken en zou het derhalve vruchtbaar kunnen zijn om raadsleden in contact te brengen met statenleden, bijvoorbeeld in een programma met intervisie. Een andere optie is om te faciliteren dat andere gemeenten hun ervaringen delen, bijvoorbeeld door de bestuurders, politici en ambtenaren van een heringedeelde gemeente in contact te brengen met gemeenten van gelijke omvang. Vooral raadsleden zoeken na een herindeling naar rolbevestiging en de provincie kan hier op verschillende manieren op inspelen, bijvoorbeeld door het organiseren van symposia/congressen, het faciliteren van intervisietrajecten of het stimuleren van contacten met andere raden.

Met betrekking tot het inzichtelijk maken van hun presteren zouden sommige heringedeelde gemeenten het waarderen als de provincie een keer op werkbezoek komt om te kijken wat er speelt en hen naar buiten toe wat meer op een voetstuk plaatst. Ook is er de behoefte om de resultaten van de herindeling in kaart te brengen en de bewijslast (richting de inwoners) op tafel te krijgen. De provincie zou daarom na verloop van tijd een bestuurskrachtmeting kunnen uitvoeren of financieel kunnen bijdragen aan dergelijke onderzoeken. Daarnaast moet de provincie gemeenten attenderen op het belang van structurele prestatie-metingen en er (bij het inrichten van formatie) op hameren dat de strategische kant, en dan met name data en onderzoek, goed georganiseerd wordt. Indien de nieuwe gemeenten in de eerste periode toch niet toekomen aan het meten van hun prestaties, zou de provincie hen financieel of in mankracht kunnen ondersteunen.

Gezonde bestuurscultuur

De provincie kan met name via de burgemeester beide factoren die de bestuurskracht op deze dimensie bepalen beïnvloeden. Zo vervult de commissaris van de Koning een belangrijke rol als *bevoegd gezag* bij het aanstellen van een waarnemend burgemeester. Een burgemeester van buiten heeft meer gezag en kans om de cultuur mee te vormen. Ook helpt het als een burgemeester al over ervaringen met herindelingen beschikt of in ieder geval weet wat het is om een gemeente van dergelijke schaal te besturen en bestuurskundig inzicht/bestuurlijke finesse heeft, omdat alle rollen na een herindeling geherdefinieerd moeten worden en iedereen daarbij de grenzen opzoekt. Het bovenstaande geldt niet alleen voor de waarnemer, maar ook voor de kroonbenoemde burgemeester. Voor de commissaris van de Koning ligt er daarom tevens een taak om de gemeenteraad mee te nemen in wat er gevraagd wordt van een burgemeester van een gemeente ter grootte van de nieuwe gemeente. De burgemeesters die het uiteindelijk worden doen hun uiterste best om er wat van te maken, maar ook voor hen is het zoeken naar wat er van hen gevraagd wordt. De provincie kan hierop inspelen door een intervisiegroep voor burgemeesters van heringedeelde gemeenten te starten. Tot slot zou de provincie heringedeelde gemeenten kunnen *stimuleren* om op zoek te gaan naar een eigen DNA/identiteit, maar verder moeten gemeenten daar zelf mee worstelen.

Uit de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten ten aanzien van de elf factoren zijn een zestal provinciale ondersteuningsrollen onderscheiden (zie tabel 3, p. 110). Deze rollen zijn vervolgens voorgelegd aan een expertgroep bestaande uit herindelingsexperts van verschillende provincies om de vraag te beantwoorden wat voor ondersteuning de provincie zou kunnen bieden gelet op de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten. Hieruit bleek dat de provincie alle zes de rollen, op een aantal punten binnen een rol na, zou kunnen vervullen. Zo kunnen provincies op veel gebieden een faciliterende rol vervullen, maar het mogelijk maken van benchmarking valt daar bijvoorbeeld niet onder. Verder is de ene rol makkelijker te vervullen dan de andere. Met betrekking tot de burgemeestersbenoemingen (en dan met name bij de waarnemend burgemeester) heeft

de provincie, in de persoon van de commissaris van de Koning, een wettelijke bevoegdheid. De rol van bevoegd gezag is dus een wettelijke rol en eenvoudig te vervullen. Ook is het voor de provincie makkelijker om de rollen stimulator, facilitator en kennisdistributeur te pakken dan de rol van sparringpartner. De eerste drie kan de provincie namelijk eenvoudiger op een subtiele manier invullen, waardoor de nieuwe gemeenten het minder als een bedreiging zullen ervaren, terwijl de rol van sparringpartner al snel als provinciale bemoeienis wordt gezien en kan botsen met de toezichthoudende taak van de provincie. Met betrekking tot de rol van sparringpartner moet de provincie dus, meer dan bij de andere drie, zien te bewerkstelligen dat zij deze rol van de gemeenten krijgt toebedeeld. Daarnaast genieten bepaalde rollen de voorkeur van de provincies. Zo treden provincies met betrekking tot het uittreden van gemeenschappelijke regelingen liever niet op als scheidsrechter, maar bij voorkeur in een eerder stadium als bemiddelaar en in dat opzicht prefereren zij de rol van mediator dus boven die van bevoegd gezag. Er moet daarom goed worden nagedacht over het moment waarop de provincie een bepaalde rol pakt. De zes rollen sluiten elkaar overigens niet uit en de provincie kan derhalve meerdere rollen tegelijkertijd vervullen. Terugkomend op de hoofdvraag zijn er dus zes ondersteuningsrollen die de provincie in de post-fusie fase zou kunnen vervullen om heringedeelde gemeenten te ondersteunen bij het versterken van hun bestuurskracht. De provincie dient per geval af te wegen welke ondersteuningsrol zij zou kunnen vervullen/aanbieden en is bovendien afhankelijk van de rol die ze van heringedeelde gemeenten krijgt toebedeeld.

6.2 Discussie

In deze paragraaf zal er op twee manieren gereflecteerd worden. Allereerst komen het verloop en de praktische relevantie van het onderzoek aan bod en worden er suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. In het tweede deel zullen per dimensie de empirische bevindingen naast de theoretische veronderstellingen worden gelegd om te kijken of er licht tussen zit en zal de bredere betekenis van dit onderzoek aan bod komen.

6.2.1 Reflectie op het onderzoek

Het onderzoek is naar tevredenheid verlopen. Vooraf was er nog de vrees dat het te ambitieus was om van zes gemeenten de toenmalige burgemeester, gemeentesecretaris en griffier te interviewen, maar mede dankzij de steun en hulp van de verschillende provincies bleek de bereidheid om mee te werken groot. Desondanks zijn er altijd verbeteringen mogelijk. Zo is er in eerste instantie voor gekozen om niet verder terug te gaan dan 2011 bij het selecteren van cases, maar achteraf gezien zou 2013 een betere grens zijn. Een van de geselecteerde cases betrof namelijk een herindeling uit 2011 en na de eerste interviews bleek dat sommige respondenten (zeker indien men al een tijd bij de heringedeelde gemeente weg was) diep moesten graven in hun geheugen. Aangezien de casusselectie op dat moment nog niet afgerond was, is er met betrekking tot de laatste casus besloten om de grens op 2013 vast te stellen. Daarentegen heerst wel het gevoel dat de geselecteerde cases een representatief beeld geven van de

uitdagingen waar gemeenten na een herindeling mee te maken krijgen en de manieren waarop zij hiermee omgaan. Dit zou met nog meer zekerheid beweed kunnen worden als de klankboardgroep doorgang had kunnen vinden, maar het bleek in verband met vakanties en volle agenda's niet mogelijk om meer dan drie deelnemers bij elkaar te krijgen. Aan de andere kant werd er bij de zoektocht naar deelnemers toch weer teruggevallen op herindelingen uit 2011, dus in hoeverre de klankboardgroep het beeld uit de cases nog had kunnen aanscherpen is maar de vraag, al kan een extra toets nooit kwaad. Wel moet hierbij nogmaals worden opgemerkt dat de ondersteuningsbehoeften per gemeente en zelfs per persoon binnen een gemeente kunnen verschillen. Het was zodoende eenvoudiger om de rode lijnen te ontdekken in het proces dat een heringedeelde gemeente doorloopt dan in de ondersteuningsrol die zij daarbij voor de provincie zien weggelegd. Provinciale nazorg blijft dan ook een kwestie van maatwerk en vraaggericht opereren, waarbij de provincie subtiel te werk dient te gaan en moet zien te bewerkstelligen dat gemeenten haar een rol toebedelen. Ondanks dat biedt het onderzoek de provincies in ieder geval genoeg aanknopingspunten om in de praktijk het gesprek met heringedeelde gemeenten aan te gaan over hun behoeften en om hen actief ondersteuning aan te bieden. Het onderzoek heeft zowel de provincies als gemeenten inzicht gegeven in de uitdagingen waar gemeenten na een herindeling mee te maken krijgen en het heeft een zestal provinciale ondersteuningsrollen geïdentificeerd die aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van gemeenten en bij toekomstige herindelingen kunnen helpen om de nazorg vorm te geven. Daarnaast geeft het onderzoek (zie figuur 2) inzicht in hoe heringedeelde gemeenten in de praktijk aan de factoren (die zouden moeten bepalen of zij hun bestuurskracht weten te versterken) weten te voldoen en dit inzicht biedt toekomstige heringedeelde gemeenten tevens handvatten voor hoe zij de factoren zouden kunnen realiseren.

Tijdens de interviews kwam het verschil tussen een opgelegde herindeling en een vrijwillige herindeling geregeld ter sprake. Diverse respondenten hadden ervaring met beide en stuk voor stuk gaven zij aan dat de dynamiek en het proces van een opgelegde herindeling niet te vergelijken zijn met die van een vrijwillige herindeling. Voor vervolgonderzoek zou het dan ook interessant kunnen zijn om het proces na een opgelegde herindeling tegen het licht te houden en te verkennen wat dit betekent voor de rol van de provincie. Sommige respondenten benoemen namelijk dat de provincie bij een opgelegde herindeling meer verantwoordelijkheid heeft om de herindeling tot een succes te maken. Het feit dat de provincie in aanloop naar de herindeling een dominantere speler is, zou in hun ogen tot gevolg moeten hebben dat de provincie actiever nazorg verleent, aangezien zij de betreffende gemeente in die positie heeft gemanoeuvreerd. Daar staat tegenover dat de provincie bij opgelegde herindelingen vaak de boeman is, waardoor de nieuwe gemeenten wellicht minder open zullen staan voor ondersteuning vanuit de provincie. Alles overwegende zou een onderzoek naar de post-fusie fase bij opgelegde herindelingen zeker niet misstaan.

In de inleiding en het theoretisch kader is meerdere keren benoemd dat het onderzoek zich richt op de bestuurlijke opgaven en niet op de organisatorische opgaven. De verwachting was dat de ondersteuningsmogelijkheden van de provincie vooral op bestuurlijk gebied zouden liggen en niet op organisatorisch gebied. Door deze keuze kwam de nadruk dus te liggen op de aspecten die uniek zijn voor een fusie tussen gemeenten. Dit betekende tegelijkertijd dat vergelijking met andere fusietrajecten niet mogelijk was en dat de lessen uit andere fusieprocessen niet relevant waren. Ondanks dat gedurende de interviews bleek dat de organisatorische opgave niet helemaal los gezien kon worden van de bestuurlijke opgave en dus ook een plaats heeft gekregen binnen dit onderzoek, zou er meer onderzoek gedaan kunnen worden naar de organisatorische opgave voor heringedeelde gemeenten. Er is veel literatuur over de organisatorische kant (zowel structuur als cultuur) van fusieprocessen in het algemeen, maar het ambtelijke proces na een herindeling is nog onderbelicht. Een onderzoek naar de vraag of de fusieliteratuur over de organisatorische kant ook van toepassing is op gemeentelijke herindelingen zou in mijn ogen van toegevoegde waarde kunnen zijn.

6.2.2 Reflectie op de literatuur

Allereerst zullen per dimensie de theorie en empirie met elkaar vergeleken worden. Dit betreft dus een reflectie op de literatuur binnen het theoretische raamwerk dat voor dit onderzoek is gehanteerd. Zo is in het theoretisch kader gesteld dat de focus na een herindeling vaak niet op de dimensie 'Responsiviteit' wordt gelegd, omdat herindelingen als een technisch-organisatorische operatie worden beschouwd. Voor het *creëren van openheid in de beleidsvorming* gaat dit nog gedeeltelijk op. In de eerste jaren zijn de participatiemogelijkheden in sommige gemeenten namelijk nog niet altijd op het gewenste niveau, al grijpen de meeste gemeenten het harmonisatietraject juist aan om een open beleidsvormingsproces te creëren. Voor het *leggen van nieuwe verbindingen met de gemeenschappen* gaat deze veronderstelling uit de theorie echter zeker niet op. De relaties met de kernen vormen in alle onderzochte gevallen zowel voor de herindeling als erna een nadrukkelijk speerpunt. Bovendien zorgt de grotere organisatiekracht ervoor dat de nieuwe gemeente beter in staat is om een faciliterende structuur neer te zetten in de kleine kernen. Het directe contact tussen enerzijds bestuur en politiek en anderzijds de inwoners neemt inderdaad af, maar daar staat tegenover dat er ambtelijk vaak betere verbindingen worden gelegd. Een herindeling vormt dus niet alleen een bedreiging voor de responsiviteit, maar biedt juist ook een kans om de verbinding met de inwoners te verbeteren in plaats van alleen op het oude niveau terug te brengen.

Met betrekking tot de dimensie 'Per taak op de congruente schaal opereren' en de daarbij behorende factor *meerschalligheid/schaalvariabiliteit* komen de empirische bevindingen overeen met de theorie. Een herindeling vergroot in potentie het vermogen van een gemeente om een passende schaal te vinden voor haar opgaven en ambities, maar om het optimale uit de schaal te halen moet men beleidsmatig wel een stap verder gaan. Als aanvulling op de theorie kan gesteld worden dat op deze dimensie de kans op

bestuurskrachtversterking groter is indien het een nodale herindeling betreft, omdat de nieuwe schaal dan beter aansluit bij de opgaven.

In relatie tot de dimensie 'Adequaat samenwerken in ketens en netwerken' is vooral het *creëren van een productieve (machts)balans* relevant om uit te lichten. De in de theorie genoemde voordelen van een herindeling op dit gebied en de daarmee gepaard gaande uitdagingen worden in de praktijk herkend. Een aspect dat in de literatuur echter onderbelicht blijft, maar in de praktijk een grote rol speelt, is het feit dat de bestuurders vaak nog komen uit de context van de oude gemeenten. Het zijn dezelfde personen, maar er wordt ineens meer van hen verwacht, terwijl sommige van hen in de oude gemeenten weinig met de regio te maken hadden en niet altijd het belang van de regionale samenwerking inzagen. Hoe men binnen de heringedeelde gemeenten omgaat met dit spanningsveld bepaalt mede in hoeverre er een productieve (machts)balans in de regio wordt gecreëerd en dus of er een adequate samenwerking tot stand komt. Met betrekking tot *externe gerichtheid* is in het theoretisch kader beschreven dat de kans dat deze factor snel gerealiseerd wordt kleiner is op het moment dat de motivatie van het personeel sinds de herindeling is afgenomen. Vanuit de empirie kan hieraan toegevoegd worden dat deze kans tevens afneemt als er sprake is van een gelijkwaardige herindeling. Daarentegen is externe gerichtheid makkelijker te realiseren als de nieuwe gemeente een visie heeft waarin de externe relaties een belangrijk speerpunt vormen.

Bij alle drie de factoren die volgens de theorie bepalen of heringedeelde gemeenten op het gebied van de dimensie 'Doelmatigheid' hun bestuurskracht weten te versterken kunnen aan de hand van de empirie kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst laten de uitkomsten zien dat de vraag of de beleidsmakers van de nieuwe gemeenten in staat zijn om *prioriteiten te stellen* niet los kan worden gezien van de kwantiteit en kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Een heringedeelde gemeente kan en wil meer en er wordt ook meer van haar verwacht. Het is dus te eenzijdig om alleen te stellen dat er scherpe prioriteiten moeten worden gesteld, omdat een heringedeelde gemeente ook best hoge ambities mag hebben. Men moet dan echter wel bereid zijn om te investeren in het ambtelijk apparaat en accepteren dat de herindeling op dit gebied niet veel besparingen zal opleveren. De crux zit dus in het vinden van een balans tussen de ambities van de nieuwe gemeente en de ambtelijke capaciteit die daar in kwantitatief en kwalitatief opzicht voor nodig is. Kortom, de factor *prioriteiten stellen* is te eenzijdig en zou vervangen moeten worden door *het vinden van een balans tussen de ambities en ambtelijke capaciteit*. Ten tweede wordt bij de factor *strategisch vermogen* de nadruk in de literatuur te veel gelegd op de beleidsmakers, oftewel de raadsleden en wethouders. Er wordt wel geconstateerd dat het strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat het snelst toeneemt, maar vervolgens wordt dit vooral als een bedreiging gezien, omdat de bestuurders daardoor de regie over een ambtelijk apparaat zouden kunnen verliezen. Deze machtsverschuiving wordt als nadelig gezien voor de bestuurskracht van de gemeente. In de praktijk ziet men de toename van het strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat daarentegen als een kans, omdat professionelere advisering er juist

voor zorgt dat er betere discussies worden gevoerd en besluiten worden genomen in de raad en het college. Het tegenovergestelde gaat ook op. Als het strategisch vermogen van de bestuurders toeneemt, gaan zij hogere eisen stellen aan het ambtelijk apparaat. Kortom, het strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat en van de beleidsmakers hangen dus met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Het bovenstaande pleit ervoor om de factor *strategisch vermogen beleidsmakers* te vervangen door de algemenere factor *strategisch vermogen*. Ten derde viel in de praktijk op dat bij de factor *prestaties inzichtelijk maken* vaak de koppeling werd gelegd met de vraag wat de herindeling voor de inwoners heeft opgeleverd. Nieuwe gemeenten hebben de behoefte om hun inwoners te laten zien hoe zij profiteren van de herindeling. Dit doel past echter beter bij de relatie tussen de gemeente en haar inwoners en dus bij de dimensie 'Responsiviteit', aangezien het inzichtelijk maken van de prestaties dan niet bijdraagt aan het nemen van doelmatige besluiten. Aan de andere kant was er ook de behoefte aan bepaalde sturingsinformatie. Deze behoefte richt zich dus niet op het in kaart brengen van het verleden, maar vooral op het verzamelen van data die gebruikt kunnen worden met het oog op het ontwikkelen van beleid voor de toekomst. Dit doel draagt wel bij aan de doelmatigheid. Het gaat in dit geval echter niet per se om het meten van prestaties, maar om het verzamelen van bruikbare data in het algemeen. De factor *prestaties inzichtelijk maken*, zou dan ook breder getrokken kunnen worden naar *het effectief gebruikmaken van data*. Gezien de toenemende aandacht voor evidence-based policymaking wordt deze factor een steeds belangrijker aspect van bestuurskracht en van een nieuwe gemeente mag verwacht worden dat zij hierop inspeelt.

Tot slot komen de theorie en de empirie in grote mate overeen met betrekking tot de dimensie 'Gezonde bestuurscultuur'. Zowel in de theorie als in de praktijk wordt het belang van identiteit benadrukt en beide benoemen dat alle verhoudingen opnieuw uitgevonden moeten worden en dat de burgemeester hierbij een belangrijke rol speelt. De rol van de burgemeester blijkt echter niet alleen belangrijk te zijn voor de factor *werken aan relationele vermogens*, maar ook voor de factor *open klimaat creëren waarin leren mogelijk is*. Als aanvulling op de theorie moet een burgemeester niet alleen een verbinder zijn, maar ook bestuurskundig inzicht/bestuurlijke finesse hebben, omdat alle rollen na een herindeling geherdefinieerd moeten worden en iedereen daarbij de grenzen opzoekt. Daarnaast wordt een burgemeester van buiten als meest kansrijk gezien om de cultuur te beïnvloeden. Een andere aanvulling is dat er binnen het college van B&W meer dan binnen de raad of het ambtelijk apparaat sprake is van het in de theorie zo belangrijk geachte gelijkwaardigheidsbeginsel, omdat met het college het meest aan de teamvorming wordt gewerkt.

Ondanks dat het theoretische kader op een aantal punten dus nog kan worden aangescherpt, is het ontwikkelde model in grote mate passend geweest (zie figuur 3 in bijlage 5 voor aangepaste model). Veel van de factoren en veronderstelde relaties die het model herbergt, worden in de praktijk herkend, al is er meer en ander onderzoek nodig om de veronderstelde relaties met bestuurskracht ook daadwerkelijk vast te

stellen. Het model was daarnaast bedoeld om vanuit de literatuur mogelijke aangrijpingspunten voor provinciale nazorg in kaart te brengen en die functie heeft het model met verve vervuld.

Het bovenstaande betrof een reflectie op de literatuur binnen het geschetste theoretische raamwerk. Dat vraagt vervolgens om een korte reflectie op de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek in bredere zin. In de inleiding is gesteld dat het onderzoek naar herindelingen zich tot nu toe vooral richt op het proces in aanloop naar een herindeling en op de uiteindelijke uitkomsten van herindelingen, maar niet op het proces om in de post-fusie fase te komen tot bestuurskrachtversterking. Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan het opvullen van die lacune door in kaart te brengen met welke uitdagingen (op het gebied van bestuurskracht) gemeenten na een herindeling te maken krijgen, welke factoren bepalen of ze die uitdagingen het hoofd weten te bieden en of/hoe ze aan die factoren weten te voldoen. Hiermee is inzicht verkregen in het proces dat zich na een herindeling binnen een gemeente afspeelt en in wat er nodig is om tot bestuurskrachtversterking te komen. Dit inzicht in de throughput ontbrak grotendeels nog in de gevonden literatuur over herindelingen en bestuurskracht. Boogers en Schaap (2007) hadden hier al wel onderzoek naar gedaan en hun bevindingen waren, samen met het evaluatieonderzoek van Van Twist et al. (2013;2014), dan ook een belangrijk fundament waarop voort kon worden geborduurd om het gat in de theorie verder op te vullen. Vervolgens zijn uit de bevindingen ten aanzien van de proceskant een aantal ondersteuningsrollen afgeleid die een hogere bestuurslaag zou kunnen vervullen om lokale overheden te helpen bij het versterken van hun bestuurskracht na een herindeling. De rol van een andere bestuurslaag bij het versterken van de bestuurskracht van lokale overheden in de post-fusie fase is voor zover bekend/gevonden niet eerder onderzocht en dit onderzoek geeft met de geïdentificeerde rollen een eerst aanzet voor theorievorming op dat gebied.

Literatuurlijst

- Abma, K., & Korsten, A. F. A. (2008). Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen: Een beeld van de ideale gemeente? *Bestuurswetenschappen*, 6, 42-68.
- Allers, M., Ommeren, B. van, & Geertsema, B. (2015). Gemeentelijke samenwerking, herindeling en de prijs van het krediet. *ESB Governance*, 100(4705), 138-141.
- Bekkers, H., & Koster, Y. de. (2013, 18 januari). 'Verdubbel tempo van herindelingen'. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd 22 maart, op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/verdubbel-tempo-van-herindelingen.8777225.lynkx>.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. (2010). Keeping the Lights On: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations. *Administration in Social Work*, 35(1), 3-19.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Blom, W. (1991). Organisatie- en managementaspecten. In A. F. A. Korsten, W. Kuiper & F. P. C. L. Tonnaer (Eds.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen* (pp. 75-90). Zeist: Kerckebosch.
- Boogers, M., Mentink, M., & Ruizendaal, S. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: Lessen en leerervaringen: onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 2, 5-14.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss: Lessen en leerervaringen*. Tilburg: Tilburg University.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E. D. van den, & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Broekema, W., Steen, T., & Wayenberg E. (2016). Explaining Trajectories of Municipal Amalgamations: A Case Comparison of the Netherlands and Flanders. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 43-58). Londen: Palgrave Macmillan.

Broucker, B., Hondeghem, A., & Steen, T. (2015). *Gemeentelijke reorganisaties: Wat en hoe? Deel I. Literatuurstudie. Veranderingsmanagement bij lokale besturen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Slagkrachtige overheid.

CBS. (z.j.). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2018*. Geraadpleegd 22 maart 2018, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2018>.

Ceuninck, K. de, Reynaert, H., Steyvers K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803–822.

Derkens, W. (1981). Gemeentelijke herindelingen en de effecten van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 218-229.

Dollery, B., Goode, S., & Grant, B. (2010). Structural Reform of Local Government in Australia: A Sustainable Amalgamation Model for Country Councils. *Space and Polity*, 14(3), 289-304.

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

Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, R. M., Van Assenbergh, A. M., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). *Herindelingen gewogen: Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Gemeente Bronckhorst. (2017). *Van klein naar groot, van goed naar beter*.

Gemeente Zevenaar. (2018). *Herindelingsproces Rijnwaarden-Zevenaar*. Zevenaar: gemeente Zevenaar. Hengelo: gemeente Bronckhorst.

Genugten, M. van, Kruijf, J. de, Zwaan, P., & Thiel, S. van. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Herweijer, M., & Fraanje, M. J. (2011). *Samenwerken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

IPO. (z.j.). *De zeven kerntaken van de provincies*. Geraadpleegd 16 mei 2018, op <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>.

- Jakobsen, M., & Kjaer, U. (2016). Political Representation and Geographical Bias in Amalgamated Local Governments. *Local Government Studies*, 42(2), 208-227.
- Kan, J. van, Genugten, M. van, Lunsing, R., & Herweijer, M. (2014). *Verborgen krachten: Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Kjaer, U., Hjelm, U., & Olsen, A. L. (2010). Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Studies*, 36(4), 569-585.
- Knippenberg, D. van, Knippenberg, B. van, Monden, L., & Lima, F. de. (2002). Organizational identification after a merger: A social identity perspective. *British Journal of Social Psychology*, 41, 233-252.
- Korsten, A. (2010, 10 september). *Deugdelijk bestuur: Afscheidsrede*. Heerlen: Open Universiteit.
- Korsten, A. F. A., Abma, K., Schoenmaker, M., & Schutgens, J. M. L. R. (2007). Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder een vergrootglas. *Bestuurskunde*, 2, 24-33.
- Korsten, A. F. A., Abma, K., & Schutgens, J. M. L. R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Korsten, A. F. A., Kuiper, W., & Tonnaer, F. P. C. L. (1991). Herindeling van gemeenten in breder perspectief: Slotbeschouwing. In A. F. A. Korsten, W. Kuiper & F. P. C. L. Tonnaer (Eds.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen* (pp. 119-133). Zeist: Kerckebosch.
- Lunsing, J. R. (2015). *De kloof: Effecten van transparant welstandstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*. Amsterdam: Boom Lemma.
- McKay, R. B. (2004). Reforming municipal services after amalgamation: The challenge of Efficiency. *International Journal of Public Sector Management*, 17 (1), 24-47.
- Meijer, R. (2013, 14 maart). Plasterk laat rigide plannen voor fusies gemeenten los. *De Volkskrant*. Geraadpleegd 22 maart 2018, op <https://www.volkskrant.nl/politiek/plasterk-laait-rigide-plannen-voor-fusies-gemeenten-los~a3408873/>.
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of government. *Public Organization Review*, 2, 5-22.

Noordegraaf, M., & Vermeulen, J. (2007). Bestuurscultuur als kracht: Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 2, 46-56.

Orshoven, P. J. van, & Peuter, B. de. (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring; Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt bestuurlijke organisatie.

Otto, M. J., & Kolk, J. P. Van der. (2012, februari). Veranderstrategie bij fusie van gemeenten. *Openbaar Bestuur*, 7-10.

Peuter, B. de, Pattyn, V., & Wayenberg, E. (2011). Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders. *Local Government Studies*, 37(5), 533-552.

Plasterk, R. H.A. (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van BZK.

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

Rabobank Krimpenerwaard. (2014). *De kracht van de Krimpenerwaard: Naar een duurzame en vitale Krimpenerwaard*. Krimpen aan den IJssel: Rabobank Krimpenerwaard.

Reingewertz, Y. (2010). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 1-34.

Rekenkamercommissie Schagen. (2018). *Rekenkameronderzoek naar 'Bestuurskracht na de fusie'*.

Rekenkamer Molenwaard. (2016). *Meerwaarde Molenwaard: Evaluatie Molenwaard Nabij*. Bleskensgraaf: Rekenkamer Molenwaard. Schagen: Rekenkamercommissie Schagen.

Ringeling, A. (2007). Denken aan bestuurskracht: Bestuurskracht als pragmatisch managerialisme. *Bestuurskunde*, 2, 15-23.

Schaap, L., & Dool, L. van den. (2014a). *Evaluatie Súdwest-Fryslân - herindeling en bestuurskracht*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/PwC.

Schaap, L., & Dool, L. van den. (2014b). *Herindeling en bestuurskracht Súdwest-Fryslân; Eindrapport*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/PwC.

Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571.

Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson G.T. (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 23-42). Londen: Palgrave Macmillan.

Strous, H. G. M. (1991). Besturen in een heringedeelde gemeente. In A. F. A. Korsten, W. Kuiper & F. P. C. L. Tonnaer (Eds.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen* (pp. 91-104). Zeist: Kerckebosch.

Teisman, G. (2007). Tussen eenheid en eendracht: Regionale bestuurskracht door netwerkvorming. *Bestuurskunde*, 2, 34-45.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (2e druk). Bussum: Coutinho.

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

Twist, M.J.W. van, Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Steen, M. Van der. (2013). Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling: Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. Arnhem, Maastricht en Overijssel: Provincie Gelderland, Limburg en Overijssel.

Twist, M.J.W. van, Schulz, M.S., Steen, M. Van der, Ferket, J., & Scherpenisse, J. (2014). Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindelingen. Maastricht: Provincie Limburg.

VVD, CDA, D66, & CU. (2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Den Haag: VVD, CDA, D66 & CU.

VVD, & PvdA. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag: VVD & PvdA.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.

Bijlage 1: Interviewhandeling burgemeester

Dank dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Ik zal allereerst toelichten waar mijn onderzoek over gaat en waarom ik nu hier zit. Daarna zal ik de opzet van het interview met u doornemen en u op de hoogte brengen van wat er met de uitkomsten van het interview gebeurt. Mocht u daarna vragen hebben, dan hoor ik die graag.

Ik doe onderzoek naar welke nazorg provincies aan heringedeelde gemeenten zouden kunnen verlenen om hen te ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking. De provincie Gelderland is de opdrachtgever, maar ook de andere provincies zitten met deze vraag. Om de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten in kaart te brengen zullen een aantal casestudy's worden uitgevoerd. Aangezien u in een van deze cases het proces na aanvang van een herindeling van dichtbij heeft meegemaakt, zou ik graag met u in gesprek willen gaan over uw ervaringen. Tijdens het gesprek komen een aantal factoren aan bod die volgens de theorie van invloed zijn op het al dan niet realiseren van bestuurskrachtversterking na een herindeling en vervolgens zal per factor gevraagd worden naar de ondersteuningsbehoeften.

Het volledige interview zal worden uittypt en het transcript krijgt u toegestuurd. Mocht u dan nog op- of aanmerkingen hebben, dan kan u contact met mij opnemen. Voor we beginnen heb ik nog een paar vragen voor u:

- Vindt u het goed als ik uw naam in de bijlage van het onderzoek noem? In de tekst zal ik naar u verwijzen als respondent nummer zoveel, waardoor uw uitspraken niet direct naar u te herleiden zijn.
- Vindt u het goed als ik het interview opneem? De opname zal alleen gebruikt worden voor het uitwerken van het interview en zal daarna gewist worden.

Dan gaan we nu beginnen met het interview. Mocht een vraag onduidelijk zijn dan licht ik die graag toe.

Herindelingen hebben een impact op de verhoudingen in de regio en op de samenwerking met maatschappelijke partners. De komende vragen zullen betrekking hebben op het samenwerkingsvermogen van de nieuwe gemeente.

1. Wat waren in uw ogen de gevolgen van de herindeling voor de onderlinge samenwerking in de regio?
Doelvragen: Machtsverhoudingen, relationele verhoudingen, verwachtingen van elkaar en gemeenschappelijke regelingen?
2. Is er in de regio na de herindeling aandacht geweest voor de gevolgen ervan?
Indien ja: Op welke wijze was hier aandacht voor en was dat in uw ogen voldoende?

3. Ging de grotere schaal ook gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden in de regio?
Indien ja: In hoeverre kon de gemeente deze nieuwe verantwoordelijkheden aan?
4. In welke mate was er na de herindeling aandacht voor de relaties met bedrijven en maatschappelijke organisaties? (Denk ook aan het scheppen van onrealistische verwachtingen)
Indien hier aandacht voor was: Hoe kreeg dit vorm?
5. In hoeverre werd het investeren in de samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties belemmerd door de aandacht voor het functioneren van de eigen organisatie?
6. De afgelopen vragen gingen over de verhoudingen in de regio en de samenwerking met maatschappelijke partners. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Was er behoefte aan ondersteuning op het gebied van de samenwerking in de regio of de samenwerking met andere organisaties?
Indien ja: Waaraan was er behoefte?
Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Een herindeling heeft ook gevolgen voor de schaal van de gemeente en na een herindeling is het voor de heringedeelde gemeente per taak dus opnieuw zoeken naar de juiste schaal.

7. In welke mate heeft de gemeente geprofiteerd van de schaalvergroting als gevolg van de herindeling?
Doorvragen: Hoe heeft de gemeente deze voordelen weten te realiseren?
8. In hoeverre slaagde de gemeente er na de herindeling in om per taak of probleem op de juiste schaal te opereren?
9. De afgelopen vragen hadden betrekking op de gevolgen van de met de herindeling gepaard gaande schaalvergroting. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had uw gemeente na de herindeling behoefte aan ondersteuning op dit gebied?
Indien ja: Waaraan was er behoefte?
Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Het besturen van de nieuwgevormde gemeente is inherent anders dan het besturen van de kleinere oorspronkelijke gemeenten. De volgende vragen hebben daarom betrekking op de besluitvorming en de beleidsmakers (raadsleden en wethouders).

10. In hoeverre werden keuzes voor de lange termijn genomen vanuit het oogpunt van de gemeente als geheel?
Doorvragen indien dit niet het geval was: Waar lag dit aan en wat is eraan gedaan?
11. In hoeverre werden beslissingen over dienstverlening en de spreiding van publieke voorzieningen over de kernen genomen op basis van efficiëntieoverwegingen?

Doorvragen: Werd er te veel of te weinig gestreefd naar uniformiteit?

12. Hoe lagen de machtsverhoudingen tussen de beleidsmakers en het ambtelijk apparaat na de herindeling?
13. De afgelopen vragen hadden betrekking op de capaciteiten van de beleidsmakers. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?
Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?
Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Na herindelingen ontstaat er een nieuwe bestuurscultuur.

14. Hoe was de bestuurscultuur na de herindeling?
Vervolgvrage: Was er sprake van gelijkwaardigheid tussen de oorspronkelijke gemeenten?
Vervolgvrage: Wat was uw rol?
Indien er problemen waren met de bestuurscultuur: Hoe is hiermee omgegaan?
15. In hoeverre zijn er informele activiteiten voor de gemeenteraad en het college van B&W georganiseerd om eenheid te creëren?
16. In welke mate is er gezocht naar verbindende elementen tussen de oorspronkelijke gemeenten?
Vervolgvrage: Zijn deze elementen naar buiten toe uitgedragen?
17. In hoeverre waren er in de eerste periode na de herindeling momenten van reflectie en evaluatie?
Doorvragen: Was tijdens deze momenten alles bespreekbaar?
18. De afgelopen vragen hadden betrekking op de bestuurscultuur binnen de gemeente. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Was er behoefte aan ondersteuning op dit gebied?
Indien ja: Waaraan was er behoefte?
Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

De laatste set vragen gaat over het inzichtelijk maken van de prestaties van de nieuwe gemeente.

19. In hoeverre maakte de gemeente haar eigen presteren inzichtelijk na de herindeling?
Indien dit het geval was: Op welke wijze en met welke indicatoren?
20. In hoeverre was de gemeente in staat om de hiervoor benodigde gegevens te verzamelen (en eventueel een nulmeting uit te voeren)?
21. De afgelopen twee vragen hadden betrekking op het inzichtelijk maken van de prestaties van de gemeente. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doelvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Tot slot.

22. Zijn er nog bepaalde factoren die bij hebben gedragen aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeente niet aan bod geweest? Of zijn er nog andere zaken op bestuurlijk vlak, waar uw gemeente na de herindeling tegenaan liep?

Indien ja: Welke ondersteuning had uw gemeente daarbij kunnen gebruiken?

Dat waren de vragen. Dan rest mij nog u te bedank voor uw medewerking. Binnenkort ontvangt u van mij het transcript van het interview. Als u geïnteresseerd bent, kan ik u ook de eindresultaten van mijn onderzoek sturen.

Bijlage 2: Interviewhandeling gemeentesecretaris

Dank dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Ik zal allereerst toelichten waar mijn onderzoek over gaat en waarom ik nu hier zit. Daarna zal ik de opzet van het interview met u doornemen en u op de hoogte brengen van wat er met de uitkomsten van het interview gebeurt. Mocht u daarna vragen hebben, dan hoor ik die graag.

Ik doe onderzoek naar welke nazorg provincies aan heringedeelde gemeenten zouden kunnen verlenen om hen te ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking. De provincie Gelderland is de opdrachtgever, maar ook de andere provincies zitten met deze vraag. Om de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten in kaart te brengen zullen een aantal casestudy's worden uitgevoerd. Aangezien u in een van deze cases het proces na aanvang van een herindeling van dichtbij heeft meegemaakt, zou ik graag met u in gesprek willen gaan over uw ervaringen. Tijdens het gesprek komen een aantal factoren aan bod die volgens de theorie van invloed zijn op het al dan niet realiseren van bestuurskrachtversterking na een herindeling en vervolgens zal per factor gevraagd worden naar de ondersteuningsbehoeften.

Het volledige interview zal worden uittypt en het transcript krijgt u toegestuurd. Mocht u dan nog op- of aanmerkingen hebben, dan kan u contact met mij opnemen. Voor we beginnen heb ik nog een paar vragen voor u:

- Vindt u het goed als ik uw naam in de bijlage van het onderzoek noem? In de tekst zal ik naar u verwijzen als respondent nummer zoveel, waardoor uw uitspraken niet direct naar u te herleiden zijn.
- Vindt u het goed als ik het interview opneem? De opname zal alleen gebruikt worden voor het uitwerken van het interview en zal daarna gewist worden.

Dan gaan we nu beginnen met het interview. Mocht een vraag onduidelijk zijn dan licht ik die graag toe.

De eerste vragen zullen betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap.

1. In hoeverre was er na de herindeling aandacht voor publieke participatie bij besluitvormingsprocessen?
Indien er aandacht voor was: Hoe kreeg dit vorm? (meer of minder participatiemogelijkheden gecreëerd)
2. Op welke wijze is er na de herindeling geïnvesteerd in de relatie met de samenleving om het gevoel van afstand te ondervangen?
3. De eerste vragen gingen over de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Een herindeling heeft gevolgen voor de schaal van de gemeente en na een herindeling is het voor de heringedeelde gemeente per taak dus opnieuw zoeken naar de juiste schaal.

4. In welke mate heeft de gemeente geprofiteerd van de schaalvergroting als gevolg van de herindeling?

Doorvragen: Hoe heeft de gemeente deze voordelen weten te realiseren?

5. In hoeverre slaagde de gemeente er na de herindeling in om per taak of probleem op de juiste schaal te opereren?

6. De afgelopen vragen hadden betrekking op de gevolgen van de met de herindeling gepaard gaande schaalvergroting. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had uw gemeente na de herindeling behoefte aan ondersteuning op dit gebied?

Indien ja: Waaraan was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Herindelingen hebben ook een impact op de verhoudingen in de regio en op de samenwerking met maatschappelijke partners. De komende vragen zullen betrekking hebben op het samenwerkingsvermogen van de nieuwe gemeente.

7. Wat waren in uw ogen de gevolgen van de herindeling voor de onderlinge samenwerking in de regio?

Doorvragen: Machtsverhoudingen, relationele verhoudingen, verwachtingen van elkaar en gemeenschappelijke regelingen?

8. Is er in de regio na de herindeling aandacht geweest voor de gevolgen ervan?

Indien ja: Op welke wijze was hier aandacht voor en was dat in uw ogen voldoende?

9. Ging de grotere schaal ook gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden in de regio?

Indien ja: In hoeverre kon de gemeente deze nieuwe verantwoordelijkheden aan?

10. In welke mate was er na de herindeling aandacht voor de relaties met bedrijven en maatschappelijke organisaties (Denk ook aan het scheppen van onrealistische verwachtingen)

Indien hier aandacht voor was: Hoe kreeg dit vorm?

11. In hoeverre werd het investeren in de samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties belemmerd door de aandacht voor het functioneren van de eigen organisatie?

12. De afgelopen vragen gingen over de verhoudingen in de regio en de samenwerking met maatschappelijke partners. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Was er behoefte aan ondersteuning op het gebied van

de samenwerking in de regio of de samenwerking met andere organisaties?

Indien ja: Waaraan was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

In de eerste fase na een herindeling komt er veel op de gemeente af. De volgende vragen hebben daarom betrekking op het stellen van prioriteiten.

13. In welke mate werd beleid gestapeld na de herindeling?

Of: In hoeverre werd er nieuw beleid gemaakt?

14. In hoeverre waren de beleidsmakers (college van B&W en de raad) in staat om de prioriteiten van de nieuwe gemeente te bepalen?

15. Beschikte de gemeente over voldoende capaciteit en kennis om zelf belangrijke keuzes te maken in de fase na de herindeling?

Doorvragen: Waren er betrokkenen die al ervaring hadden met herindelingen?

Doorvragen: Wat was de rol van consultants in de eerste fase na de herindeling en hoe ging de gemeente hiermee om?

16. De afgelopen vragen gingen over het kunnen stellen van prioriteiten. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Het besturen van de nieuwgevormde gemeente is inherent anders dan het besturen van de kleinere oorspronkelijke gemeenten. De volgende vragen hebben daarom betrekking op de besluitvorming en de beleidsmakers.

17. In hoeverre werden keuzes voor de lange termijn genomen vanuit het oogpunt van de gemeente als geheel?

Doorvragen indien dit niet het geval was: Waar lag dit aan en wat is eraan gedaan?

18. In hoeverre werden beslissingen over dienstverlening en de spreiding van publieke voorzieningen over de kernen genomen op basis van efficiëntieoverwegingen?

Doorvragen: Werd er te veel of te weinig gestreefd naar uniformiteit?

19. Hoe lagen de machtsverhoudingen tussen de beleidsmakers en het ambtelijk apparaat na de herindeling?

20. De afgelopen vragen hadden betrekking op de capaciteiten van de beleidsmakers. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

De laatste set vragen gaat over het inzichtelijk maken van de prestaties van de nieuwe gemeente.

21. In hoeverre maakte de gemeente haar eigen presteren inzichtelijk na de herindeling?
Indien dit het geval was: Op welke wijze en met welke indicatoren?
22. In hoeverre was de gemeente in staat om de hiervoor benodigde gegevens te verzamelen (en eventueel een nulmeting uit te voeren)?
23. De afgelopen twee vragen hadden betrekking op het inzichtelijk maken van de prestaties van de gemeente. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?
Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?
Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Tot slot.

24. Zijn er nog bepaalde factoren die bij hebben gedragen aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeente niet aan bod geweest? Of zijn er nog andere zaken op bestuurlijk vlak, waar uw gemeente na de herindeling tegenaan liep?
Indien ja: Welke ondersteuning had uw gemeente daarbij kunnen gebruiken?

Dat waren de vragen. Dan rest mij nog u te bedank voor uw medewerking. Binnenkort ontvangt u van mij het transcript van het interview. Als u geïnteresseerd bent, kan ik u ook de eindresultaten van mijn onderzoek sturen.

Bijlage 3: Interviewhandeling griffier

Dank dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview. Ik zal allereerst toelichten waar mijn onderzoek over gaat en waarom ik nu hier zit. Daarna zal ik de opzet van het interview met u doornemen en u op de hoogte brengen van wat er met de uitkomsten van het interview gebeurt. Mocht u daarna vragen hebben, dan hoor ik die graag.

Ik doe onderzoek naar welke nazorg provincies aan heringedeelde gemeenten zouden kunnen verlenen om hen te ondersteunen bij het realiseren van bestuurskrachtversterking. De provincie Gelderland is de opdrachtgever, maar ook de andere provincies zitten met deze vraag. Om de ondersteuningsbehoeften van heringedeelde gemeenten in kaart te brengen zullen een aantal casestudy's worden uitgevoerd. Aangezien u in een van deze cases het proces na aanvang van een herindeling van dichtbij heeft meegemaakt, zou ik graag met u in gesprek willen gaan over uw ervaringen. Tijdens het gesprek komen een aantal factoren aan bod die volgens de theorie van invloed zijn op het al dan niet realiseren van bestuurskrachtversterking na een herindeling en vervolgens zal per factor gevraagd worden naar de ondersteuningsbehoeften.

Het volledige interview zal worden uittypt en het transcript krijgt u toegestuurd. Mocht u dan nog op- of aanmerkingen hebben, dan kan u contact met mij opnemen. Voor we beginnen heb ik nog een paar vragen voor u:

- Vindt u het goed als ik uw naam in de bijlage van het onderzoek noem? In de tekst zal ik naar u verwijzen als respondent nummer zoveel, waardoor uw uitspraken niet direct naar u te herleiden zijn.
- Vindt u het goed als ik het interview opneem? De opname zal alleen gebruikt worden voor het uitwerken van het interview en zal daarna gewist worden.

Dan gaan we nu beginnen met het interview. Mocht een vraag onduidelijk zijn dan licht ik die graag toe.

De eerste vragen zullen betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap.

1. In hoeverre was er na de herindeling aandacht voor publieke participatie bij besluitvormingsprocessen?
Indien er aandacht voor was: Hoe kreeg dit vorm? (meer of minder participatiemogelijkheden gecreëerd)
2. Op welke wijze is er na de herindeling geïnvesteerd in de relatie met de samenleving om het gevoel van afstand te ondervangen?
3. De eerste vragen gingen over de relatie tussen de gemeente en de gemeenschap. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doelvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

In de eerste fase na een herindeling komt er veel op de gemeente af. De volgende vragen hebben daarom betrekking op het stellen van prioriteiten.

4. In welke mate werd beleid gestapeld na de herindeling?

Of: In hoeverre werd er nieuw beleid gemaakt?

5. In hoeverre waren de beleidsmakers (college van B&W en de raad) in staat om de prioriteiten van de nieuwe gemeente te bepalen?

6. Beschikte de gemeente over voldoende capaciteit en kennis om zelf belangrijke keuzes te maken in de fase na de herindeling?

Doelvragen: Waren er betrokkenen die al ervaring hadden met herindelingen?

Doelvragen: Wat was de rol van consultants in de eerste fase na de herindeling en hoe ging de gemeente hiermee om?

7. De afgelopen vragen gingen over het kunnen stellen van prioriteiten. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doelvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Het besturen van de nieuwgevormde gemeente is inherent anders dan het besturen van de kleinere oorspronkelijke gemeenten. De volgende vragen hebben daarom betrekking op de besluitvorming en de beleidsmakers.

8. In hoeverre werden keuzes voor de lange termijn genomen vanuit het oogpunt van de gemeente als geheel?

Doelvragen indien dit niet het geval was: Waar lag dit aan en wat is eraan gedaan?

9. In hoeverre werden beslissingen over dienstverlening en de spreiding van publieke voorzieningen over de kernen genomen op basis van efficiëntieoverwegingen?

Doelvragen: Werd er te veel of te weinig gestreefd naar uniformiteit?

10. Hoe lagen de machtsverhoudingen tussen de beleidsmakers en het ambtelijk apparaat na de herindeling?

11. De afgelopen vragen hadden betrekking op de capaciteiten van de beleidsmakers. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doelvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Na herindelingen ontstaat er een nieuwe bestuurscultuur.

12. Hoe was de bestuurscultuur na de herindeling?

Vervolgvrage: Was er sprake van gelijkwaardigheid tussen de oorspronkelijke gemeenten?

Vervolgvrage: Wat was de rol van de burgemeester?

Indien er problemen waren met de bestuurscultuur: Hoe is hiermee omgegaan?

13. In hoeverre zijn er informele activiteiten voor de gemeenteraad en het college van B&W georganiseerd om eenheid te creëren?

14. In welke mate is er gezocht naar verbindende elementen tussen de oorspronkelijke gemeenten?

Vervolgvrage: Zijn deze elementen naar buiten toe uitgedragen?

15. In hoeverre waren er in de eerste periode na de herindeling momenten van reflectie en evaluatie?

Doorvragen: Was tijdens deze momenten alles bespreekbaar?

16. De afgelopen vragen hadden betrekking op de bestuurscultuur binnen de gemeente. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Was er behoefte aan ondersteuning op dit gebied?

Indien ja: Waaraan was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

De laatste set vragen gaat over het inzichtelijk maken van de prestaties van de nieuwe gemeente.

17. In hoeverre maakte de gemeente haar eigen presteren inzichtelijk na de herindeling?

Indien dit het geval was: Op welke wijze en met welke indicatoren?

18. In hoeverre was de gemeente in staat om de hiervoor benodigde gegevens te verzamelen (en eventueel een nulmeting uit te voeren)?

19. De afgelopen twee vragen hadden betrekking op het inzichtelijk maken van de prestaties van de gemeente. (Hier even samenvatten wat de respondent heeft verteld). Had de gemeente op dit gebied ondersteuning kunnen gebruiken?

Indien ja: Aan wat voor ondersteuning was er behoefte?

Doorvragen: Vanuit wie zou die ondersteuning moeten komen?

Tot slot.

20. Zijn er nog bepaalde factoren die bij hebben gedragen aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeente niet aan bod geweest? Of zijn er nog andere zaken op bestuurlijk vlak, waar uw gemeente na de herindeling tegenaan liep?

Indien ja: Welke ondersteuning had uw gemeente daarbij kunnen gebruiken?

Dat waren de vragen. Dan rest mij nog u te bedank voor uw medewerking. Binnenkort ontvangt u van mij het transcript van het interview. Als u geïnteresseerd bent, kan ik u ook de eindresultaten van mijn onderzoek sturen.

Bijlage 4: Respondenten

Tabel 4. *Burgemeesters*

Naam	Gemeente	Opmerkingen
Dirk van den Borg	Molenwaard	Was de burgemeester van de gemeente Graafstroom, wat is opgegaan in Molenwaard. Vervolgens werd hij waarnemend burgemeester in Molenwaard, waarna de kroonbenoeming volgde.
Tjerk Bruinsma	Alphen aan den Rijn	Waarnemend burgemeester in Alphen aan den Rijn tot 15 december 2014.
Marcel Fränzel	Meierijstad	In september 2016 benoemd tot waarnemend burgemeester van Veghel, wat is opgegaan in Meierijstad. Vervolgens werd hij waarnemend burgemeester in Meierijstad tot 6 december 2017.
Hayo Apotheker	Súdwest-Fryslân	Was vanaf 15 februari 2010 waarnemend burgemeester in Sneek, wat is opgegaan in Súdwest-Fryslân. Vervolgens werd hij waarnemend burgemeester in Súdwest-Fryslân, waarna de kroonbenoeming volgde.
Marjan van Kampen	Schagen	Burgemeester van de gemeente Schagen sinds 1 oktober 2013.
Mark Slinkman	Berg en Dal	Per 16 september 2015 benoemd tot burgemeester van Berg en Dal.

Tabel 5. *Gemeentesecretarissen*

Naam	Gemeente
John van Eijk	Molenwaard
Pieter Jeroense	Alphen aan den Rijn
Marijke Wilms-Wils	Meierijstad
Johan Krul	Súdwest-Fryslân
Nico Swellengrebel	Schagen
Edwin van der Velde	Berg en Dal

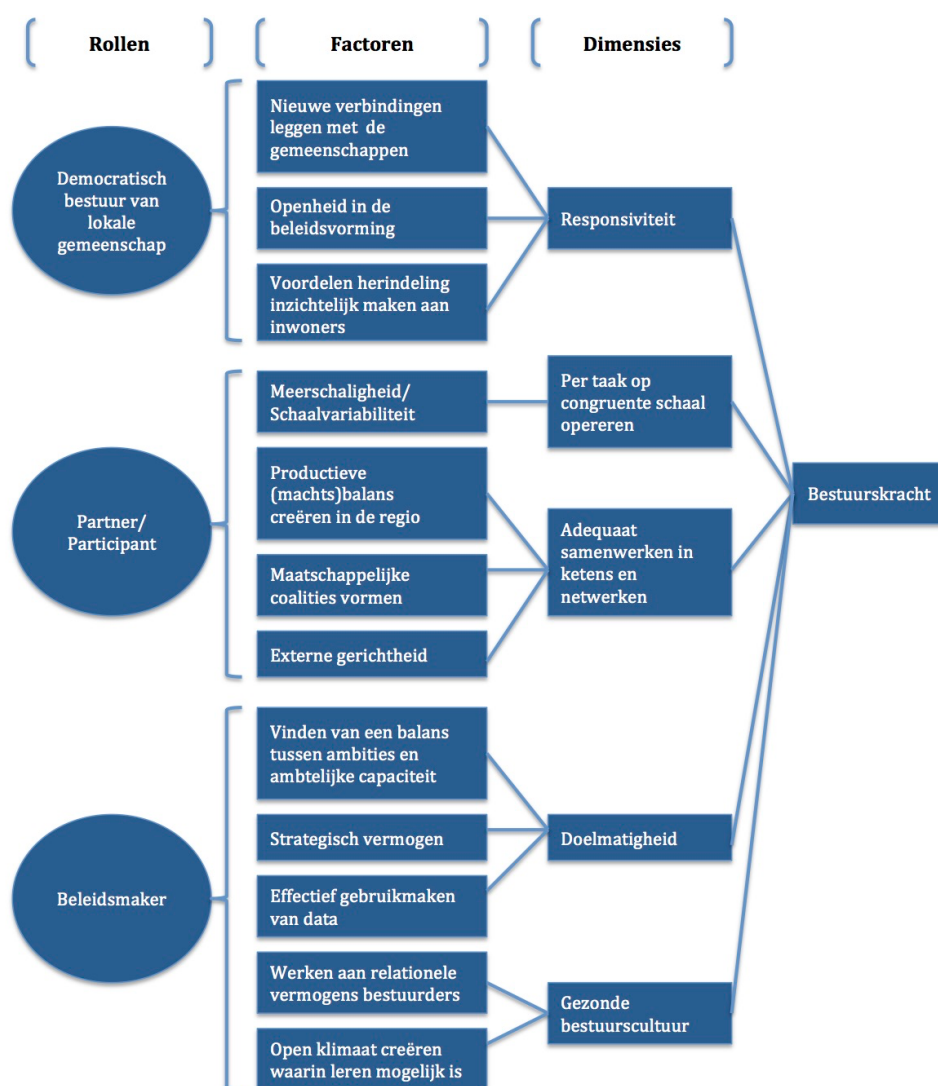
Tabel 6. *Griffiers*

Naam	Gemeente
Bas Nootenboom	Molenwaard
Jan Augustinus	Alphen aan den Rijn
Etienne Franken	Meierijstad
Kuneke Schraagen	Súdwest-Fryslân
Els Zwagerman	Schagen
Jan van Workum	Berg en Dal

Tabel 7. *Deelnemers expertgroep*

Naam	Provincie
Joke Welsink	Zuid-Holland
Ingvar Koenders	Friesland
Jurgen van der Wal	Noord-Holland
Joris Bierman	Gelderland

Bijlage 5: Aangepaste model



Figuur 3. *Aangepaste model*