



Intergemeentelijke Samenwerking en Herindeling Onderzocht

Een onderzoek naar de factoren achter de totstandkoming
van intergemeentelijke samenwerking en herindeling

Opleiding : Bestuurskunde
Faculteit : Managementwetenschappen
Universiteit : Radboud Universiteit Nijmegen
Datum : 19 september 2013
Naam : Paul Adam
Studentnummer : S3056619
Thesisbegeleidster : Dr. M. van Genugten

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie “Intergemeentelijke Samenwerking en Herindeling Onderzocht”, een onderzoek naar de factoren achter de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling in het kader van mijn studie Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In een voorafgaand masterproject gericht op intergemeentelijke samenwerking in Noord-Brabant werd mijn interesse voor het onderwerp gewekt en besloot ik mijn afstudeerscriptie binnen hetzelfde onderwerp te schrijven. In eerste instantie stond centraal welk model van intergemeentelijke samenwerking het meest geschikt was in bepaalde cases. Mijn belangstelling voor deze insteek werd echter minder en ik kwam tot het inzicht dat de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling interessanter was.

Juist het kiezen van een intrinsiek boeiend onderwerp zorgde voor de motivatie om door te zetten, zeker op de momenten dat het onderzoek veeleisend en complex begon te worden. Het was een grote leerervaring om zelfstandig een dergelijk onderzoek uit te mogen voeren. Mijn grootste dank gaat naar mijn begeleidster Marieke van Genugten. Zij vormde de enige sparringpartner in mijn omgeving die inhoudelijk feedback kon geven op alle facetten van het onderzoek. Daarnaast bedank ik mijn ouders, zus Linda, vriendin Anne en goede studievriend Guus Krähe voor de mentale ondersteuning. Tot slot ben ik dank verschuldigd aan de personen die zich beschikbaar hebben gesteld voor interviews.

Paul Adam

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	6
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling.....	8
1.4 Deelvragen	8
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	9
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Intergemeentelijke samenwerking en herindeling	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Globale context - Financiële onrust	11
2.3 Landelijke context – Decentralisatie en schaalvergroting	11
2.4 Modellen van samenwerking.....	12
2.4.1 Netwerk.....	13
2.4.2 Gemeenschappelijke regeling.....	14
2.4.3 Samen En Toch Apart	14
2.4.4 Matrix.....	16
2.4.5 Herindeling.....	16
2.5 Proces tot gemeentelijke herindeling en samenwerking	17
2.6 Afsluiting	19
3. Theoretisch kader	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Invalshoeken in wetenschappelijke literatuur.....	20
3.3 Stakeholders bij de totstandkoming van samenwerking en herindeling.....	22
3.4 Belang parsimonie bij de factoren	24
3.5 De aanloofase	25
3.5.1 Aanleiding tot samenwerking en herindeling.....	25
3.5.2 Wie initieert het proces van samenwerking en herindeling?	28
3.6 De besluitvormingsfase.....	29
3.6.1 Besluitvormingsproces.....	30
3.6.2 Preferentiemodel	31
3.6.3 Kwaliteit van het besluitvormingsproces.....	33

3.7 Conceptueel model	33
3.8 Afsluiting	36
4. Methode van onderzoek	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Type onderzoek	37
4.3 Casusselectie	37
4.4 Dataverzameling	39
4.5 Operationalisatie en vraagstelling	41
4.5.1 De aanloopfase	41
4.5.2 Besluitvormingsfase	46
4.6 Data analyse	49
4.7 Betrouwbaarheid en validiteit	50
4.8 Afsluiting	51
5. Beschrijving en analyse cases	52
5.1 Inleiding	52
5.2 Case Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer	52
5.2.1 Kerngegevens	52
5.2.2 Aanloopfase	53
5.2.3 Besluitvormingsfase	56
5.2.4 Conclusie	59
5.3 Case Peel en Maas	60
5.3.1 Kerngegevens	60
5.3.2 Aanloopfase	61
5.3.3 Besluitvormingsfase	63
5.3.4 Conclusie	66
5.4 Case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar	67
5.4.1 Kerngegevens	67
5.4.2 Aanloopfase	67
5.4.3 Besluitvormingsfase	71
5.4.4 Conclusie	74
5.5 Case Onderbanken en Heerlen	75
5.5.1 Kerngegevens	75
5.5.2 Aanloopfase	76
5.5.3 Besluitvormingsfase	81

5.5.4 Conclusie	86
5.6 Afsluiting	87
6. Vergelijkende Analyse.....	88
6.1 Inleiding.....	88
6.2 Analyse.....	88
6.3 Afsluiting	92
7. Conclusie en discussie.....	93
7.1 Inleiding.....	93
7.2 Conclusie	93
7.3 Discussie.....	94
Bibliografie	98
Bijlage A – Lijst van geïnterviewden	103
Bijlage B – Interviewguide.....	105

Samenvatting

Het onderzoek heeft als doel om vast te stellen welke factoren in de wetenschappelijke literatuur verklaringskracht hebben bij het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling in de empirie. De aanleiding tot het onderzoek zijn de omstandigheden waarin de gemeenten in Nederland zich momenteel bevinden. Door teruglopende inkomsten en taakverzwaringen in de vorm van decentralisaties worden de opgaven waar de gemeenten voor staan steeds groter. Vooral kleine gemeenten hebben meer moeite om het hoofd te bieden aan de combinatie van minder inkomsten en meer taken.

Om een antwoord op te vinden op de onderzoeksvraag is eerst gekeken naar de mogelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Hierna is gekeken naar de factoren die volgens de wetenschappelijke literatuur verklaringskracht hebben bij het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Deze factoren zijn verwerkt in een conceptueel model dat zijn basis vindt in empirisch onderzoek van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009). Op basis van deze auteurs is een onderscheid gemaakt tussen de aanloophase en besluitvormingsfase van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Het conceptueel model vormde de invalshoek waarmee empirisch onderzoek is uitgevoerd. Voor het onderzoek is een totaal van 23 interviews afgenomen verspreid over vier cases van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Omdat de vraag zich richt op het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling bestaan deze vier cases uit twee groepen. Een groep waarin de beoogde samenwerking of herindeling tot stand kwam of gaat komen en een groep waarbij dit niet het geval is. Naast interviews heeft uitgebreid literatuuronderzoek plaatsgevonden.

De vier cases zijn in een vergelijkende analyse geplaatst en hieruit kwamen verschillende bevindingen voort. Allereerst bleek dat tussen de twee groepen een duidelijk verschil was in de aanwezigheid van de factoren uit de aanloophase. De geslaagde cases scoorden hoger op de aanwezigheid van de factoren, dan de niet geslaagde cases. Hierbij bleken de factoren probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen, gezamenlijk gevoel van urgentie, gevoel van gezamenlijk voordeel, interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren en initiatierichting belangrijke factoren te zijn bij het verklaren van de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. In de besluitvormingsfase bleken preferentie, intensiteit preferentie en mate van macht veel verklaringskracht te hebben. Tot slot bleken procesregisseurs een belangrijke rol in te nemen in het totstandkomingstraject.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Momenteel bevindt Nederland zich in zwaar economisch weer. Deze omstandigheden trekken niet aan de gemeenten voorbij. Zij krijgen te maken met teruglopende inkomsten door kortingen vanuit het Rijk op het gemeentefonds en indien de gemeenten grondbedrijven bezitten, staan de opbrengsten nog verder onder druk. Naast teruglopende inkomsten is er een trend van taakverzwaring; de decentralisaties (Rijksoverheid, 2013). Hierbij zullen gemeenten taken op zich gaan nemen die eerder door de Rijksoverheid werden uitgevoerd. De gemeenten hebben hun eigen verantwoordelijkheid bij de decentralisatie, maar desondanks geeft de Rijksoverheid aan dat gemeenten moeten gaan samenwerken. “Alleen op die manier kunnen gemeenten hun nieuwe verantwoordelijkheden adequaat invullen en hun taken goed uitvoeren” (Rijksoverheid, 2013). Daarnaast zullen de taken met minder financiën uitgevoerd moeten worden, dan het bedrag dat de Rijksoverheid besteedde. Kortom: meer doen met minder middelen.

De geschetste omstandigheden creëren druk op gemeenten om oplossingen te vinden, zodat zij in de toekomst nog financieel, bestuurlijk en ambtelijk krachtig kunnen blijven. Het aangaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een manier om de druk te verlichten. Deze samenwerking kan zich uiten op netwerkniveau – waarbij gemeenten bijvoorbeeld gezamenlijk de afvalverwerking uitbesteden – maar kan veel verder gaan in de vorm van ambtelijke- of volledige integratie. Op deze wijze bundelen gemeenten hun krachten of ze kiezen ervoor om op te gaan in een nieuwe entiteit; een fusie of herindeling. Om de problematiek onder controle te krijgen, zijn relatief lichte vormen van samenwerking niet afdoende. “Gelet op de belangen die gepaard gaan met de decentralisaties, stelt het kabinet als doel dat per 1 januari 2014 elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een stevig samenwerkingsverband van voldoende omvang om de taken aan te kunnen” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 24). Tegelijkertijd vormen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geen ideaal permanent alternatief (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 23). Hoe dan ook is de keuze voor vergaande intergemeentelijke samenwerking of herindeling geen gemakkelijke opgave voor de gemeenten. Hier gaat vaak een bewustwordingsproces aan vooraf, waarbij de omvang van de problematiek en situatie van de gemeente hierbinnen wordt vastgesteld in documenten zoals een gemeentelijke strategische visie. Daarnaast zal de gemeente inzicht moeten krijgen in eventuele samenwerkings- of fusiepartners en hiervoor draagvlak moeten zien te creëren om te komen tot intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Het gehele proces kan worden samengevat als de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking of herindeling. De paradox is dat een dergelijk proces tijd, geld en energie kost om efficiënter en effectiever functioneren te bewerkstelligen. Dit is geen probleem indien ieder totstandkomingsproces voorspoedig zou verlopen en uitmond in intergemeentelijke samenwerking of herindeling. De werkelijkheid is dat totstandkomingstrajecten kunnen vertragen of volledig stagneren. Niet alleen de

verhoudingen tussen gemeenten komen dan onder druk te staan, ook de maatschappij voelt de gevolgen. De kosten die gemoeid zijn met het totstandkomingsproces komen uit gemeenschapsgeld. Dit vindt plaats op een moment dat gemeenten al onder druk staan en juist elkaar nodig hebben om de opgaven te tackelen. Gezien de korting op het gemeentefonds en de decentralisatie van taken naar gemeenten, zal de roep om efficiënte en effectieve gemeenten of samenwerkingsvormen steeds groter worden. Om deze redenen gaat dit onderzoek in op de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen welke factoren in de wetenschappelijke literatuur verklaringskracht hebben bij het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling in de empirie.

1.3 Vraagstelling

Welke factoren verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?

1.4 Deelvragen

1. Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling zijn er?
2. Welke factoren in de wetenschappelijke literatuur verklaren of samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?
3. In welke mate zijn de(ze) factoren aanwezig in de empirie?

In het onderzoek is de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling aan de hand van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) opgedeeld in twee fasen: de aanlooffase en de besluitvormingsfase. Deze fasen hebben ieder kenmerkende eigenschappen en variabelen die van invloed zijn op de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Deze variabelen – vanaf nu naar verwezen als factoren – zijn geselecteerd op basis van een brede oriëntatie op de wetenschappelijke literatuur. De factoren kennen verklaringskracht op het vlak van het wel of niet tot stand komen van samenwerking en worden in dit onderzoek toegepast op intergemeentelijke samenwerking en herindeling. In de besluitvormingsfase is daarnaast gekozen voor het preferentiemodel van Pressman & Wildavsky (1973) in combinatie met het stakeholdersmodel van Huxham (1996). Op basis hiervan kan de rol van direct betrokkenen worden ingeschat en de consequenties hiervan voor de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling worden bepaald. De aanloop- en besluitvormingsfase vormen het kader waarin de factoren nestelen en zij zijn de ruggengraat van het conceptueel model. De onderzoeksmethode bestaat uit het houden van interviews en het bestuderen van documenten, waarbij vier empirische cases worden geanalyseerd om vast te stellen of de geselecteerde factoren aanwezig zijn en in welke

mate. In één zin samengevat is het onderzoek een kwalitatieve, deductieve, verklarende, vergelijkende casestudy.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Zoals eerder aangegeven staan gemeenten onder druk en wordt de roep om efficiënte en effectieve gemeenten en samenwerkingsverbanden alleen maar groter. Uit dit onderzoek zal blijken welke factoren relevant zijn bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Op basis daarvan kunnen gemeenten kijken of zij dezelfde factoren delen met de beoogde samenwerkingspartner[s] en een inschatting maken van de slaagkans van een dergelijk samenwerkingsverband of herindeling. Buiten het conceptueel model om, kunnen gemeenten ook de [uitgebreide] casebeschrijvingen doornemen en leren van het omschreven empirische proces. Ondanks het uitwerken per factor komen in de casebeschrijvingen geen conclusies naar voren en zijn daarmee vrij voor eigen interpretatie van de lezer. Hopelijk kunnen bestuurders [en ambtenaren] leren van dit onderzoek en hierdoor meer bewust het totstandkomingsproces van intergemeentelijke samenwerking of herindeling aangaan. Dat zou misschien ertoe kunnen leiden dat minder tijd, geld en energie wordt verspild aan te vermijden valkuilen.

Naast de bovenstaande maatschappelijke relevantie is er ook wetenschappelijke relevantie. Vanuit de wetenschap is een trend zichtbaar waarin multi-organisationale partnerschappen en netwerken een steeds belangrijker fenomeen worden voor zowel de organisatiewetenschappen als de globale economie (Gössling, 2007, p. 13). Publieke- en private organisaties gaan dus steeds meer samenwerking aan, waarbij het belangrijker worden van samenwerkingsverbanden de aandacht trekt van wetenschappers. Dit is mede te zien aan het vele onderzoek dat plaatsvindt binnen wetenschappelijke disciplines zoals sociologie, economie, politicologie, management en bestuurskunde naar samenwerking (Huxman & Vangen, 2005, p. 10). Vaak leiden dit soort onderzoeken naar forse opsommingen van variabelen die relevant zouden zijn binnen een samenwerkingsverband. Een poging van O' Toole (1986) om samenwerkingsvariabelen binnen de wetenschappelijke literatuur in kaart te brengen leverde een lijst op van 300 variabelen. Ondanks een overvloed aan variabelen is er een andere hiaat zichtbaar binnen de samenwerkingsliteratuur; het meeste onderzoek richt zich voornamelijk op bestaande samenwerkingsverbanden. Hierbij staat vaak de vraag centraal hoe deze effectiever en efficiënter kunnen worden gemaakt of welke succes- of faalfactoren behaald of vermeden moeten worden. Het richten op bestaande samenwerking en de effecten hiervan is niet vreemd, omdat op dat moment het functioneren van een organisatie direct zichtbaar is. Ook een recent onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur [NSOB] richt zich op de effecten na gemeentelijke herindeling bij 39 gemeenten, waarbij de voorbereiding alleen een rol speelt om te bepalen of er voldoende rekening is gehouden met ontwikkelingen na de effectuering van de herindeling (Twist et al., 2013, p. 5). Dit onderzoek staat niet op zichzelf; vaak wordt gekeken naar de effecten, prestaties en

gevolgen van een bestaande samenwerking of in dit geval herindeling. Dit onderzoek probeert de hiaat tussen geen intergemeentelijke samenwerking en herindeling en bestaande, geëffectueerde intergemeentelijke samenwerking en herindeling op te vullen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee is een beeld gevormd van de context waarin de Nederlandse gemeenten zich momenteel bevinden, de modellen van samenwerking en is er aandacht voor de leidende structuur binnen dit onderzoek: het drie fasenmodel van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009). Dit hoofdstuk vormt het antwoord op de eerste deelvraag. In hoofdstuk drie komt het theoretisch kader aan bod en dit vormt een antwoord op deelvraag twee aan de hand van het conceptueel model. Vervolgens is in hoofdstuk vier de methodiek achter het onderzoek toegelicht en in hoofdstuk vijf staan de vier cases centraal waarin het conceptueel model met haar factoren de invalshoek vormt. Hoofdstuk vijf is daarmee een antwoord op deelvraag drie. Om echter een antwoord te krijgen op de hoofdvraag zal nog een laatste stap ondernomen moeten worden. Deze stap vormt hoofdstuk zes waar de vergelijkende analyse centraal staat. Hierbij worden de conclusies van iedere case tegen elkaar afgezet. Hierdoor kan de verklaringskracht van iedere factor – over alle cases gezien – worden bepaald. Dit brengt in beeld wat de kracht is van het conceptueel model en de factoren. Tot slot bevindt zich in hoofdstuk zeven de conclusie en de discussie.

2. Intergemeentelijke samenwerking en herindeling

2.1 Inleiding

Om de huidige situatie te begrijpen waarin gemeenten zich bevinden, is het noodzakelijk om recente ontwikkelingen in kaart te brengen. Deze ontwikkelingen bevinden zich zowel op globaal als lokaal niveau. Naast de context waarin gemeenten zich bevinden, worden de modellen van intergemeentelijke samenwerking toegelicht. Dit zijn achtereenvolgens het netwerkmodel, de gemeenschappelijke regeling, het Samen En Toch Apart (SETA) model, het matrixmodel en tot slot de herindeling. Dit hoofdstuk tracht een helder beeld te vormen van de context en samenwerkingsstructuren van de gemeenten.

2.2 Globale context - Financiële onrust

Momenteel bevindt Nederland zich in een recessie. Deze recessie is voortgekomen uit de bankencrisis die ontstond in 2007 na het instorten van de Amerikaanse huizenmarkt, waarbij het wereldwijde vertrouwen in de economie daalde en ook Europese banken moeizamer kredieten verstrekten (Rijk, VNG en IPO, 2012). Deze crisis leek af te nemen, maar er ontstond eind 2009 een nieuw probleem: de schulden crisis waarbij Griekenland de zwakste broeder in het Euro-samenwerkingsverband bleek te zijn en behoefte had aan financiële steun vanuit Europese noodfondsen. In ruil hiervoor moest Griekenland bezuinigen. Deze bezuinigingsplicht geldt echter ook voor andere Europese landen; hier wordt streng op toegezien (Rijksoverheid, 2012). De Nederlandse overheid ontkomt niet aan de Europese begrotingsafspraken en zal dan ook moeten bezuinigen. Deze bezuinigingen hebben direct gevolgen voor alle Nederlandse gemeenten; het Gemeentefonds wordt in 2012 met 342 miljoen euro gekort (VNG magazine, 2012). Daarnaast blijkt uit een onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (2010) dat gemeenten lijden onder de miljardenstrop die ontstaan is door teruglopende inkomsten uit grondexploitatie. Dit door het afnemen van de bouw van nieuwe woningen (Allers & Bolt, 2010). Een ander kenmerk van de recessie is het oplopen van de werkloosheid en daarmee het toenemen van het aantal bijstandsuitkeringen (Allers & Bolt, 2010). Deze uitkeringen worden gefinancierd door de gemeente waarbinnen de uitkeringsgerechtigde woont.

2.3 Landelijke context – Decentralisatie en schaalvergroting

Naast de financiële druk die gemeenten ervaren heeft het kabinet-Rutte plannen opgesteld waarin de taken vanuit het Rijk en Provincie gedecentraliseerd worden naar de gemeenten, waaronder jeugdzorg (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 9). De decentralisaties zorgen ervoor dat gemeenten meer taken moeten uitvoeren tegen minder financiële middelen dan waarvoor de Rijksoverheid dit deed. Deze plannen zijn mede ingegeven door de gedachtegang dat taken zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden uitgevoerd. Deze taakverzwaring is echter niet zonder consequenties voor de gemeenten. Meer taken vragen namelijk om een grotere schaal waarop gemeenten opereren, wat ook duidelijk wordt uit de conclusie van de Commissie Van Aartsen (2007). De commissie zocht in opdracht van de

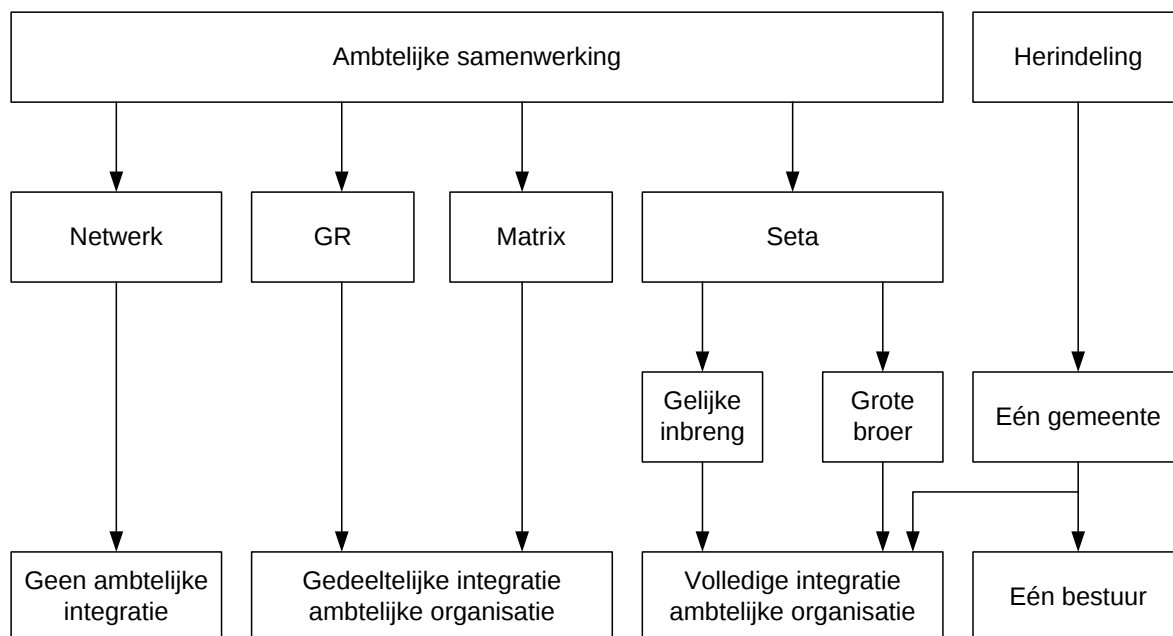
VNG uit in hoeverre gemeenten klaar zijn voor nieuwe taken: “Als gemeenten meer taken voor hun rekening willen nemen, moeten zij een robuustheid hebben die veel gemeenten nu nog ontberen [...] dan vloeit daar onherroepelijk schaalvergroting uit voort” (Commissie Van Aartsen, 2007, p. 23). De trend naar schaalvergroting is duidelijk zichtbaar binnen de cijfers van het CBS, waarbij in 1950 nog 1.015 gemeenten waren in Nederland zijn er in 1980 nog 811 om vervolgens tot 2000 gedaald te zijn tot 537 gemeenten. In 2012 bestond Nederland uit 415 gemeenten (CBS, 2012a). Schaalvergroting is een manier om de bestuurskracht van het lokale bestuur te vergroten, hierbij is het argument dat de uitbreiding van de gemeentelijke taken hogere eisen – zoals deskundigheid en specialisatie – stelt aan het lokaal bestuur (Derksen & Schaap, 2010, p. 215). Daarnaast zorgt een grotere schaal voor meer bedrijfseconomische middelen voor een gemeente aangezien zij meer inkomsten ontvangen uit het Gemeentefonds en onroerendezaakbelasting [OZB]. Bestuurskracht is een term die vaker in het onderzoek naar voren zal komen. Daarom is een definiëring op zijn plaats: “Bestuurskracht verwijst naar de kracht om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar ‘goed bestuur’” (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, p. 34). Goed bestuur is daarbij onder meer responsief, pro-actief, doelgericht, daadkrachtig, effectief, legitiem, doelmatig en integer (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, p. 34). Bestuurskracht hangt sterk samen met het aantal inwoners van een gemeente. Meer inwoners resulteert – zoals eerder aangegeven – in meer inkomsten voor de gemeente vanuit de Rijksoverheid. Hierdoor kunnen meer ambtenaren en voltijdse bestuurders in dienst worden genomen (Abma, 2012). Dit vergroot de slagkracht van een gemeente.

Er zijn echter ook kanttekeningen bij het alsmaar vergroten van de schaal waarop gemeenten opereren. Eén van de tegenargumenten is dat herindelen leidt tot het vergroten van de afstand van de burger en het bestuur. Hierdoor neemt de betrokkenheid van de burger bij het wel en wee van de gemeente af en is de burger minder politiek actief (Derksen & Schaap, 2010, pp. 216-217). Ook blijkt er na een herindeling weinig veranderd te zijn in de gemeentelijke organisatie, in de kwaliteit van het beleid en is herindeling niet kostenbesparend. De verklaring hiervoor is de grotere behoefte aan interne coördinatie en de toenemende neiging tot bureaucratisering (Derksen & Schaap, 2010, p. 216). Desondanks blijft herindeling een populaire vorm van structurele hervorming gezien het dalende aantal gemeenten in Nederland.

2.4 Modellen van samenwerking

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen die gemeenten kunnen toepassen om de geschetste opgaven aan te kunnen. Deze vormen variëren in intensiteit en vrijblijvendheid. In deze paragraaf zullen meerdere vormen van intergemeentelijke samenwerking toegelicht worden, waarbij er onderscheid is gemaakt tussen vijf vormen van samenwerking en herindeling: netwerksamenwerking, gemeenschappelijke regeling, SETA-samenwerking, matrixsamenwerking en herindeling. Het SETA-model is daarnaast in te delen in twee

varianten: het ambtelijk integratiemodel met gelijke inbreng en het ambtelijk integratiemodel met de 'grote broer'. Dit leidt tot het overzicht in figuur een. Bij herindeling is sprake van meerdere gemeenten die samengaan tot één entiteit, vandaar dat deze vorm van samenwerking verder gaat dan het ambtelijke niveau. Strikt gezien is herindeling geen vorm van samenwerking, maar het proces dat leidt tot één organisatie. Echter kent het proces tot ambtelijke samenwerkingsvormen en proces van herindeling beide dezelfde fasen van aanloop, besluitvorming en implementatie. Daarnaast zal zowel een intergemeentelijke samenwerking als herindeling in meer of mindere mate last hebben van fusie-effecten die voortkomen uit het integreren van het ambtelijk apparaat. Vandaar dat het onderscheid tussen ambtelijke samenwerking en herindeling geen probleem vormt voor het verdere onderzoek. Het is wel van belang het onderscheid te kennen zodat niet alleen 'de reis', maar ook het doel van de reis – een nieuwe organisatievorm – duidelijk is.



Figuur 1 - Overzicht verschillende samenwerkingsvormen voor gemeenten

2.4.1 Netwerk

Het netwerkmodel is de meest lichte vorm van samenwerking. Hierbij blijven de ambtenaren in de eigen organisatie, maar werken zij wel structureel samen (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 25). In deze vorm heeft samenwerking een relatief vrijblijvend karakter aangezien er geen sprake is van een nieuwe bestuurlijke structuur of uitgebreide samenwerkingsovereenkomsten. Netwerksamenwerking kenmerkt zich door de afwezigheid van hiërarchie, hierbij zijn gemeenten partners van gelijk niveau. Bij netwerksamenwerking is het delen van kennis belangrijk, dit kan plaatsvinden door het vormen van intergemeentelijke werkgroepen (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 25). Een samenwerking op netwerkniveau brengt weinig schaalvoordeel met zich mee doordat er binnen de samenwerkende gemeenteorganisaties geen structuurveranderingen plaatsvinden.

Uitwisseling van personeel is mogelijk, maar komt sporadisch voor (Herweijer & Fraanje, 2011).

2.4.2 Gemeenschappelijke regeling

Een ander type van samenwerking is de gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling kan worden ingesteld aan de hand van de Wet gemeenschappelijke regelingen [Wgr]. De gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking die is ingevoerd in 1950 en door de jaren heen meerdere malen is herzien mede omdat de gemeenteraden nauwelijks controle hadden op het beleid van deze samenwerkingsverbanden (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 9) Deze aanpassingen leidden echter amper tot verbeteringen ten aanzien van de democratische legitimiteit en daarnaast hebben gemeenschappelijke regelingen de neiging te verzelfstandigen: “Er zijn nogal eens personen afwezig in regionale beraden, de terugkoppeling naar gemeenteraden verloopt matig en als een gemeenschappelijke regeling een financieel probleem kent, wassen vele vertegenwoordigers in regionale organen de handen schoon” (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 10).

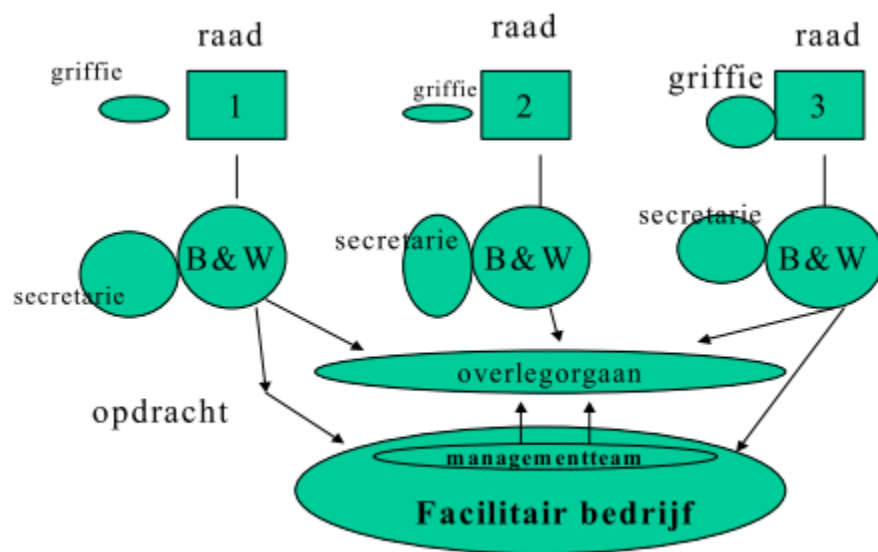
De totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling bestaat over het algemeen uit het oprichten van een nieuwe organisatie waaraan gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen. Hierna is het aan de gemeenten om ervoor te zorgen dat de nieuwe organisatie niet teveel verzelfstandigt door het instellen van een bestuurlijke en financiële cyclus (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 21). Ondanks deze cycli blijft het ontbreken van directe democratische controle op het niveau van de samenwerkende gemeenten een nadeel dat wordt genoemd (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 104). Het recht dat het algemene bestuur heeft tot het vaststellen van de begroting en rekening blijkt in de praktijk een minimale waarborg, hierdoor ligt de feitelijke beslissingsmacht bij het dagelijkse bestuur van de gemeenschappelijke regeling (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 11).

De gemeenschappelijke regeling kent een aantal nadelen waarbij de deelnemende gemeenten een deel van hun bevoegdheden verliezen en gemeenten de Wgr-organisatie alleen kunnen controleren via de gemeenteraad. Naast een verlies van macht en controle draaien gemeenten wel op voor eventuele verliezen van deze nieuwe organisatie welke een neiging heeft tot verzelfstandiging. Vandaar dat er ook gezocht werd naar andere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Hieruit kwamen de privaatrechtelijke modellen voort zoals het SETA- en matrixmodel.

2.4.3 Samen En Toch Apart

Doordat het Wgr-model – na meerdere ingrepen – niet toereikend genoeg bleek om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven, zijn bestuurders en academici op zoek gegaan naar alternatieve vormen van samenwerking. Een vernieuwde vorm van samenwerking werd gevonden buiten de publiekrechtelijke sferen in de vorm van het

privaatrechtelijke 'Samen En Toch Apart' model, voor de eenvoud afgekort tot het SETA-model. Dit model van ontwikkeld door de heer Korsten houdt in dat het ambtenarenapparaat van afzonderlijke gemeenten worden samengevoegd in een facilitair bedrijf, ook wel Shared Service Center [SSC] of pool genoemd. Er zijn verschillende redenen om met behulp van een SSC te werken. Het kan een middel zijn om te ontsnappen aan een herindeling, om te bezuinigen op de organisatie en om de kwaliteit van arbeid te verhogen (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 27). Het SETA-model is daarmee geschikt om te komen tot een verhoging van de kwaliteit van de geleverde diensten, kosten te besparen en desondanks nog steeds dezelfde bestuurlijke omvang te behouden. Hierdoor vergroot de afstand naar de burger niet en worden de voordelen van kleinschaligheid en grootschaligheid gecombineerd (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 27).



Figuur 2 - Visualisatie SETA met drie gemeenten (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 28).

Zoals te zien is in figuur twee blijven de gemeenteraden, colleges van B en W en burgemeesters functioneren; alleen de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in één facilitair bedrijf. Dit ambtelijke apparaat is dan verantwoording schuldig aan meerdere colleges van B en W. Niet alle ambtenaren van een gemeente gaan over naar het facilitair bedrijf; een hoogwaardig maar klein bestuursapparaat staat het dagelijks gemeentebestuur bij en helpt bij het formuleren van bestuursopdrachten die naar het facilitair bedrijf gaan. Door middel van het overlegorgaan kunnen gemeenten de opdrachten onderling afstemmen waardoor een uniforme aanpak mogelijk is, maar het facilitair bedrijf kan ook maatwerk leveren (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006, p. 28).

Het SETA-samenwerkingsmodel kent twee varianten: het ambtelijk integratiemodel met gelijke inbreng en het ambtelijk integratiemodel met de 'grote broer'. Bij de eerste vorm van samenwerking is er sprake van een gelijkwaardigere rol, waarbij twee of meerdere gemeenten hun ambtenaren onderbrengen in een facilitair bedrijf. De gemeenten die

ambtelijke integreren met gelijke inbreng zijn dan ook ongeveer even groot qua omvang. Figuur drie geeft een voorbeeld van ambtelijke integratie met gelijke inbreng. Voorbeelden van ambtelijke integratie met gelijke inbreng zijn de BEL-gemeenten en De Waard. Ambtelijke integratie met de 'grote broer' houdt in dat een kleinere gemeente het grootste deel van haar ambtelijke organisatie onderbrengt bij een grotere gemeente en vervolgens opdrachten geeft aan deze gemeente. Het ambtelijk apparaat van de grotere gemeente voert dan de eigenlijke taken uit. Voorbeelden van ambtelijke integratie met de grote broer zijn de constructies Ten Boer-Groningen en Losser-Enschede.

Het kan voor gemeenten te prefereren zijn om te werken met het SETA-model, omdat hierbij een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie ontstaat tussen het dagelijkse bestuur en de ambtenaren, waarbij de ambtenaren nog steeds het primaat van de politiek moeten volgen. Hierbij betaalt men voor de afgenomen diensten en lopen de gemeenten minder [financieel] risico dan bij de Wgr-constructies.

2.4.4 Matrix

Het matrixmodel lijkt op het SETA-model. In plaats van alle taakvelden of beleidsterreinen onder te brengen bij één organisatie, worden deze verdeeld over de gemeenten. Er is dan sprake van meerdere gemeenten die samen een taakveld of beleidsterrein overnemen van de overige gemeenten waarmee zij samenwerken (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 25). In het geval van drie samenwerkende gemeenten neemt de eerste gemeente bijvoorbeeld sociale zaken over van de andere twee gemeenten, de tweede gemeente neemt stadsontwikkeling over en de derde gemeente zal openbare werken op zich nemen. In het bovenstaande voorbeeld zal iedere gemeente twee afdelingen kwijtraken en hiervoor in plaats één grote afdeling terugkrijgen. Hiermee probeert men dezelfde schaalvoordelen te bereiken als bij herindeling, zonder echter de gemeenten ook bestuurlijk te fuseren. De eerste gemeente zal dan de ambtenaren van sociale zaken uit de overige gemeenten in dienst nemen, zoals de andere twee gemeenten dit doen voor stadsontwikkeling en openbare werken. Er is sprake van een gedeeltelijke ambtelijke integratie en specialisatie.

2.4.5 Herindeling

De herindeling – ook wel fusie genoemd – is de meest voorkomende model van samenwerking die gemeenten met elkaar aangaan. Zoals eerder aangegeven is herindeling strikt gezien geen vorm van samenwerking, maar het proces dat leidt tot één organisatie. De daling van 1.015 gemeenten in 1950 naar 415 gemeenten in 2012 (CBS, 2012b) illustreert samen met de stijging van het gemiddelde aantal inwoners van de gemeenten de populariteit van deze vorm. In 1960 bestond de gemiddelde gemeente uit 11.485 inwoners en vijf decennia later is het gemiddelde aantal inwoners per gemeente verdrievoudigd (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 9). Herindeling is een eufemisme. De eigenlijke strekking van de werkelijkheid wordt verbloemd. Herindeling staat namelijk voor “het opheffen van gemeenten en het samenvoegen van gemeenten tot grotere eenheden”

(Derksen & Schaap, 2010, p. 214). Het is dan ook een vorm van bestuurlijke schaalvergroting. Voorafgaand aan de jaren zestig was het herindelingsbeleid pragmatisch: de randgemeenten die feitelijk al waren opgeslokt werden bij de centrumgemeente gevoegd (Derksen & Schaap, 2010, p. 214). In de jaren hierna werd gemeentelijke herindeling steeds systematischer en streeksgewijs. Hierbij stond het vergroten van de bestuurskracht centraal; kleine gemeente moesten worden samengevoegd om een minimaal aantal inwoners te hebben (Derksen & Schaap, 2010, pp. 215, 217). Dit ligt in lijn met wat eerder in paragraaf 'landelijke context' stond aangegeven: meer inwoners resulteert in meer inkomsten vanuit het Rijk en schaalvoordelen. Dit vergroot de slagkracht van een gemeente. Deze streeksgewijze benadering kwam in de jaren tachtig onder druk te liggen; waarom zouden kleine gemeenten niet bestuurskrachtig kunnen zijn? Er werd gepleit voor een knelpuntenbenadering. Dit houdt in dat herindeling alleen geoorloofd is als uit onderzoek blijkt dat gemeenten onvoldoende bestuurskracht bezitten. Het bestuurskrachtonderzoek vanuit de Provincie Noord-Brabant onder alle Brabantse gemeenten is een gevolg van de knelpuntenbenadering uit de jaren tachtig. Het doel is bestuurlijke versterking waarmee de gemeenten 25 jaar vooruit kunnen; de gemeenten vrezen echter voornamelijk opgelegde fusies (BNdeStem, 2011). Ondanks de ontwikkeling uit de jaren tachtig roept minister Remkes van Binnenlandse Zaken in 2006 op tot een ondergrens van twintigduizend inwoners voor gemeenten (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 10) en onlangs deed het kabinet VVD-PvdA hetzelfde, alleen ditmaal met een ondergrens van 100.000 inwoners (Langelaar, 2012). Beide keren maakten dit reacties vanuit de gemeenten; zij willen niet gedwongen worden tot herindeling.

2.5 Proces tot gemeentelijke herindeling en samenwerking

Het is duidelijk dat gemeenten door globale en landelijke ontwikkelingen steeds meer taken krijgen [decentralisatie] en tegelijkertijd minder inkomsten [korting gemeentefonds en verliesgevende grondbedrijven]. De structurele oplossing hiervoor wordt voornamelijk gezocht in schaalvergroting en intensieve samenwerking tussen gemeenten. Het proces dat leidt tot de totstandkoming van deze samenwerkingsvormen kan op verschillende wijzen geïnitieerd worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen *bottom-up* en *top-down* initiatie. Dit onderscheid bestaat ook in de wetenschappelijke literatuur, maar in dit geval bevindt het onderscheid zich in de empirie. *Bottom-up* houdt in dat de gemeenten zelf bepalen met wie en wanneer zij willen samenwerken of herindelen. *Top-down* geïnitieerde samenwerking betreft een herindeling waarbij of de provincie of de Rijksoverheid de initiator is. Buiten herindeling om zal een provincie of Rijksoverheid niet direct kunnen sturen op samenwerking in verband met de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit is het domein van de gemeenten zelf. De Wet Algemene regels herindeling [Wet Arhi] geeft aan hoe het advies tot herindeling tot stand moet komen (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 31). Hierbij heeft iedere initiator – gemeente, provincie of minister – zijn eigen procedure en bijbehorend wetsartikel.

Gedurende de Arhi-procedure worden allerlei beslissingen door verschillende actoren genomen. Herindeling staat hierin echter niet alleen. Ook bij het proces dat leidt tot andere vormen van samenwerking zijn er meerdere actoren die invloed uitoefenen op de besluitvorming. Het is echter wel van belang om het proces naar samenwerking of herindeling structuur te geven.

Het proces dat leidt tot samenwerking wordt nader toegelicht aan de hand van het model van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009). Dit model bestaat uit drie verschillende fasen (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 39, 59, 77):

- *De aanloop*
- *De besluitvorming*
- *De implementatie*

De Arhi-procedure kan worden beschouwd als de besluitvormingsfase: “De betrokken partijen [...] ervaren het doorlopen van de Arhi-procedure die leidt tot een herindeling, als bindend en dus besluitvormend” (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 33). Het proces tot de andere vormen van samenwerking kent geen speciale procedure, maar op een gegeven moment zullen gemeenten de keuze maken of zij definitief samenwerking aangaan, in welke vorm en zal dit worden vastgelegd.

Voorafgaand aan de besluitvormingsfase bevindt zich eerst de aanlooffase. Deze fase start meestal met een probleem (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 39). Dit probleem kan een tekort aan bestuurskracht zijn, maar kan ook andere oorzaken hebben zoals de opgaven die voortkomen uit de decentralisaties. Deze fase staat probleemagendering centraal en is er nog geen keuze gemaakt voor welke vorm van samenwerking dan ook. Veel oplossingen zijn bespreekbaar zoals: samenwerking in structurele, projectmatige, ambtelijke of bestuurlijke vorm, maar ook reorganisaties in de lijn of staf en uitbesteding of inhuur (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 39). Het tot stand komen van gemeentelijk samenwerking of herindeling zijn daarom geen aparte processen. Tijdens de aanlooffase kunnen beide opties open staan.

De besluitvormingsfase is – bij herindeling – ten einde als het herindelingsadvies bij de minister van Binnenlandse Zaken ligt. Hierna zal het kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal het voorstel tot wet verheffen (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 77). Dit is het moment waarop de implementatiefase begint, welke verschillend kan verlopen. Bij een herindeling moet bijvoorbeeld het beleid en regelgeving van de verschillende gemeente worden geharmoniseerd; zij worden tenslotte één entiteit. Bij andere vormen van samenwerking, zoals matrixsamenwerking staat bijvoorbeeld al vast welke gemeente een taak op zich neemt, maar ook hier zal het personeel van meerdere gemeenten samengevoegd moeten worden. Bij alle vormen van samenwerking – behalve netwerksamenwerking – zullen verschillende organisaties opnieuw worden ingericht.

Na de drie fasen is er nog een fase: de realisatie. Deze fase start wanneer de nieuwe gemeente tot stand is gekomen (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 19). Hierbij staan de effecten van de samenwerking of herindeling centraal. Fusie-effecten zijn hierbij de effecten die voortkomen uit de herindeling en zijn [meestal] van korte duur. De [nieuwe] organisatie heeft nog last van de veranderingen die doorebben. Hierna worden de duurzame schaaffecten duidelijk die bij een organisatie horen die op grotere schaal functioneert (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 19). Voor beide vormen van effecten geldt dat deze zowel positief als negatief kunnen zijn. Een negatief fusie-effect kan hoger personeelsverloop zijn.

Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) zien vier fasen, waarbij drie fasen de totstandkoming vormen en één fase de realisatie. Omdat dit onderzoek zich richt op de totstandkoming van samenwerking lijkt het evident om de eerste drie fasen te gebruiken en alleen de laatste fase te laten vervallen. Echter is mijns inziens ook de derde fase niet relevant; de implementatiefase. Voorafgaand aan deze fase is namelijk al besloten om te gaan samenwerken of te herindelen. Waarmee de implementatiefase feitelijk de uitvoering is en de realisatiefase de effecten van de uitvoering. De samenwerking is tot stand gekomen, waarbij de uitvoering nog plaats moet vinden. Juist het proces voorafgaand aan de totstandkoming is van belang in het kader van de onderzoeksvraag. Om deze redenen vormen in het theoretisch kader de eerste twee fasen van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) de structuur om de processen op lokaal niveau beter te begrijpen. Het model van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) is de ruggengraat van het theoretisch kader. Hierbinnen zullen de verschillende theoretische inzichten worden aangewend.

2.6 Afsluiting

Aan de hand van hoofdstuk twee is duidelijk geworden wat de context van het onderzoek is, welke vormen van samenwerking er mogelijk zijn en welke processen spelen bij de totstandkoming van samenwerking en herindeling. In het volgende hoofdstuk staan de theorieën centraal, welke binnen de twee fasen van het model van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) zijn geplaatst. Dit leidt tot het conceptueel model dat de ruggengraat vormt van het onderzoek.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aan de hand van wetenschappelijk literatuur inzicht worden gegeven in de factoren die beïnvloeden of samenwerking en herindeling tot stand komen. Hiermee vormt het theoretisch kader de fundering onder dit onderzoek. De structuur voor het onderzoek bestaat uit de twee fases van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009): de aanloopfase en de besluitvormingsfase. Zie voor nadere toelichting op deze fasen paragraaf 2.5. Iedere fase wordt gekenmerkt door eigen factoren die binnen de fase relevant zijn.

Veel van de theorieën en literatuur achter samenwerking richten zich op manieren om bestaande samenwerking effectiever en efficiënter te laten verlopen of werken met variabelen die van belang zijn om dit te bereiken. Dit onderzoek richt zich op de totstandkoming van samenwerking, maar dit betekent niet dat alleen variabelen zijn gebruikt die specifiek op totstandkoming zijn gericht. De theorieën in dit theoretisch kader zijn bruikbaar in zowel bestaande als nog te ontwikkelen samenwerkingsverbanden, net zoals deze theorieën ook bruikbaar zijn in private –en publieke omgevingen. De theorieën komen voort uit een brede oriëntatie op wetenschappelijke literatuur, waarbij de meest relevante zijn geselecteerd voor het onderzoek. Het is daarbij wel van belang om variabelen te gebruiken die relevant zijn binnen de Nederlandse, bestuurlijke context. Op basis van huidige context waarin de gemeenten zich momenteel bevinden – meer taken en minder inkomsten – waarbij juist het proces van totstandkoming relevant is, komt in dit onderzoek deelvraag twee naar voren:

‘Welke factoren in de wetenschappelijke literatuur verklaren of samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?’

3.2 Invalshoeken in wetenschappelijke literatuur

Samenwerking is een onderwerp waarover vele wetenschappelijke artikelen zijn geschreven, theorieën zijn ontwikkeld en waar velen zich iets bij kunnen voorstellen aangezien iedereen weleens samenwerking is aangegaan. Dit heeft echter zijn consequenties voor de overzichtelijkheid van de wetenschappelijk literatuur. Vanuit allerlei wetenschappelijke disciplines zoals management, recht, bestuurlijk of politiek zijn artikelen voortgekomen die ingaan op samenwerking vanuit een eigen perspectief. Deze artikelen hebben naast een oorsprong in verschillende gebieden ook een eigen analytisch niveau. Dit kan tussen instituten zijn op macroniveau, maar ook op mesoniveau tussen groepen en daarnaast op individueel niveau wat bekend staat als micro-analyse. Daarnaast heeft dit onderzoek de insteek dat niet de samenwerking centraal staat, maar de totstandkoming. Dit heeft gevolgen voor de opzet, uitvoering en conclusies van het onderzoek. Het vinden van het juiste theoretische kader dat aansluiting vindt bij de vragen die centraal staan in dit onderzoek is dan ook een uitdaging, waarbij in deze paragraaf eerst een beeld geschetst wordt van mogelijke invalshoeken.

Huxman en Vangen (2005) geven aan dat binnen de wetenschap drie invalshoeken frequent voorkomen. Kort opgesomd: de levenscyclus, *attributes* en *tools*. De eerste invalshoek focust zich op het omschrijven en conceptualiseren van het samenwerkingsproces in termen van stadia in een levenscyclus. Hiervan zijn meerdere versies mogelijk waarbij een veel gebruikte metafoor het huwelijk is. Kanter (1994) ziet binnen deze huwelijksmetafoor vijf overlappende fasen: *courtship*, *engagement*, *housekeeping*, *bridging* en *old marrieds* waarbij iedere fase een nieuw stadium in het samenwerkingsproces is. Het model van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) maakt gebruik van soortgelijke fasen, maar gaat niet verder dan de fasen die leiden tot herindeling. Een overzichtelijk concept, maar in de praktijk is het echter vaak moeilijk om de verschillende fases duidelijk te onderscheiden (Huxman & Vangen, 2005, p. 10). Dit is op te vangen door niet het model als factor te gebruiken in het onderzoek, maar als kader waarbinnen de factoren zich uit andere theorieën kunnen 'nestelen'.

De tweede invalshoek is *attributes*. Hierbij identificeert de onderzoeker attributen, omstandigheden en factoren welke – indien aanwezig – ervoor zorgen dat samenwerking wel of niet succesvol is (Huxman & Vangen, 2005, p. 10). Met behulp van deze invalshoek kunnen uit de empirie succes- of faalfactoren worden gedestilleerd die vervolgens weer bruikbaar zijn om bij andere samenwerkingsverbanden te dienen als bakens die men moet aanhouden of juist vermijden. Deze invalshoek is daarmee een typisch voorbeeld van veel literatuur binnen de samenwerkingswetenschappen en vooral gericht op bestaande samenwerkingsverbanden. Door het in kaart brengen van succes –of faalfactoren kan een 'beste' methode naar voren komen die past bij het uitvoeren van een project of het oplossen van een probleem. Factoren kunnen verklaren waarom intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen. Het gevaar van *attributes* is echter dat geen limiet is aan het aantal factoren die gebruikt kunnen worden om de totstandkoming van samenwerking en herindeling te verklaren. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4.

Tot slot de laatste invalshoek: *tools*. De onderzoeker probeert hierbij de 'praktijk' te voorzien van een theoretisch model of aan de hand van een theoretisch model de empirie te onderzoeken (Huxman & Vangen, 2005, p. 11). Bij deze invalshoek is het tweede gedeelte belangrijk: aan de hand van een theoretisch model de empirie onderzoeken. Hiermee wordt voorkomen dat het onderzoek vast blijft zitten in allerlei losse factoren die uit verschillende [relevante] onderzoeken voortkomen. Door gebruik te maken van een theoretisch model dat voortkwam op basis van eerder empirisch onderzoek is het mogelijk om de besluitvormingsfase in het model van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) te omvatten zonder losstaande factoren. Dit verhoogt de cohesie van dit onderzoek. De aanloophase wordt wel door middel van meerdere, aanvullende onderzoeken in factoren uiteengezet. In

het onderzoek zullen alle drie de invalshoeken worden benut: *attributes* en *tools* met als cyclus het drie fasenmodel van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009).

3.3 Stakeholders bij de totstandkoming van samenwerking en herindeling

Bij alle vormen van samenwerking zijn er tenminste twee partijen die een samenwerking aangaan. Zij zijn degene die samenwerking tot stand brengen. Er is echter de mogelijkheid dat er bij samenwerking partijen omheen staan die ook een belang hebben bij het tot stand komen van een samenwerkingsverband. Er kunnen veel of weinig obstakels zitten rondom het tot stand komen van samenwerking, maar stakeholders zijn bij vormen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling altijd aanwezig. Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) hebben in iedere fase van hun model aandacht voor de positie en rol van de stakeholders. Het is daarom van belang om eerste te definiëren wat een stakeholder precies is.

Freeman, Harrison en Wicks (2007) definiëren een stakeholder als volgt: “We have defined a stakeholder as any group or individual who can affect or is affected by achievements of a corporation’s purpose”. Hierbij gaan zij uit van een organisatie in de private sector waarbij er sprake is van concurrenten, leveranciers en klanten. In de publieke sector is er geen of minder sprake van deze typen stakeholders. Een burger kan als klant worden gezien, echter speelt bij de private sector vrije keuze en daarmee marktwerking een grotere rol. Een burger zal voor het indienen van een verzoek voor een nieuw paspoort of vergunning niet naar een concurrerende gemeente kunnen overstappen die betere service of lagere prijzen rekent.

Kijkend naar de publieke sector, en dan meer concreet, de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling zijn er allerlei personen of instanties die als stakeholder aan te merken zijn zoals: het Rijk, provinciën, burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en politieke partijen. Naast deze gebruikelijke stakeholders is er ook nog de civil society welke bestaat uit de bevolking die zich betrokken voelt bij het publieke belang (Scott, 1998). Hierbij maakt het niet uit of zij al dan niet is georganiseerd in belangengroeperingen (Scott, 1998, pp. 5-6). Bij deze opsomming van stakeholders valt echter niet op te maken of er sprake is van een handelende actor. Het Rijk kan een stakeholder zijn, maar zich desondanks afzijdig houden van gemeentelijk beleid in het belang van decentralisatie. De burger heeft een belang bij bepaalde gemeentelijke beslissingen, maar kiest ervoor om niet actief te participeren in het proces van de totstandkoming van samenwerking en herindeling. Stakeholder is een dermate breed begrip dat in essentie iedereen die het totstandkomingsproces kan beïnvloeden of erdoor wordt beïnvloed stakeholder kan zijn volgens de definitie van Freeman, Harrison en Wicks (2007). Dit is echter waar onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende ‘soorten’ stakeholders. Een indeling van Huxham (1996) schept duidelijkheid. Zij heeft een indeling

tussen de interesse en de macht om veranderingen te weeg te brengen (Huxham, 1996, pp. 46-48). Dit concept – zichtbaar in figuur drie – leidt tot vier soorten stakeholders.



Figuur 3 - Categorieën van organisaties of mensen in relatie met macht en interesse (Huxham, 1996, p. 47)

Op de linkeras staat de interesse van de actor in het bepalen van de strategie van een organisatie en op de onderste as de macht die een actor heeft om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de strategiebepaling van een organisatie. De *indifferent* categorie is niet geïnteresseerd en heeft ook geen invloed. De *independent* categorie heeft echter wel invloed, maar gebruikt deze niet. De *observers* zijn geïnteresseerd, maar hebben geen macht. Is een stakeholder geïnteresseerd en machtig dan wordt een dergelijke stakeholder gezien als een *player*. Dit zijn de stakeholders die de meeste impact hebben op een beleidsstuk of strategische planning. *Players* zijn actieve, participerende stakeholders met invloed op de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Van belang is om te kunnen bepalen wie dan precies een *player* is binnen het onderzoek.

Eerder in deze paragraaf kwam een algemene lijst naar voren met eventuele stakeholders. Deze lijst heeft echter geen basis in empirisch onderzoek. Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) hebben echter wel helder in beeld kunnen krijgen welke partijen per fase van totstandkoming relevant zijn. Zowel in de aanloop –als besluitvormingsfase blijken het college van eigen gemeente, gemeenteraad van eigen gemeente en de Provincie de partijen met de meeste invloed (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 52, 71). Na deze drie partijen worden door de respondenten het college van andere gemeenten en de gemeenteraad van andere gemeenten als invloedrijk beschouwd. Vooral tijdens de besluitvormingsfase neemt de invloed van de colleges en raden van andere gemeenten toe.

Opvallend is dat de individuele burger of georganiseerde burger door zeer weinig respondenten als invloedrijk wordt beschouwd. Tussen de één en vijf procent van de respondenten omschrijft beide partijen als invloedrijk, waar dit bij het college van eigen gemeente, gemeenteraad van eigen gemeente en de Provincie tussen de 51 en 44 procent ligt (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 52, 71). “Hoewel inwoners zeer betrokken kunnen zijn bij de toekomst van hun gemeente, staan ze in het formele besluitvormingsspel buiten spel en worden ze er zelden actief bij betrokken” (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 22). Dit concluderen Engels en Herweijer (1999) in een symposium, waarbij het proces van herindeling in de provincie Overijssel werd beschouwd. Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de *players* de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie zijn. Deze stakeholders staan centraal in het onderzoek.

3.4 Belang parsimonie bij de factoren

O'Toole (1986) bestudeerde op grondige wijze het wetenschappelijke veld van multi-actor implementaties, waarbij uit meer dan 100 wetenschappelijke publicaties een lijst met meer dan 300 variabelen voortkwam. Al deze variabelen waren – volgens de implementatieliteratuur – belangrijk bij samenwerking (O'Toole, 1986, p. 184). Een greep uit deze lijst voor multi-actor implementatie laat zien dat variabelen zoals doelambigüiteit, middelen, omgeving, interorganisationale structuur, legitimiteit, leervaardigheid, perceptie, aantal actoren en leiderschap allemaal een rol zouden spelen (O'Toole, 1986, pp. 185-188). Matland (1995) vindt de onderzoeksresultaten van O'Toole veelzeggend en laat zich kritisch uit over de hoeveelheid literatuur die is verschenen: “A literature with three hundred critical variables doesn't need more variables: It needs *structure*” (Matland, 1995, p. 146).

Ondanks dat Matland (1995) kritisch is, biedt hij niet direct een oplossing. Goggin (1986) gaat echter dieper in op het variabelenprobleem en biedt oplossingen. Hij geeft aan dat er sprake is van te weinig onderzochte cases en teveel variabelen. Hij pleit voor drie manieren waarop onderzoek verbeterd kan worden: het reduceren van het aantal variabelen, het verhogen van het aantal cases en het selecteren van cases op basis van gelijkheid en vergelijkbaarheid (Goggin, 1986, pp. 331-334). Hierdoor zijn cases beter te generaliseren en kan verklaard worden waarom beleid A goed werkt in gemeente A, maar niet in gemeente B. Indien namelijk een groot aantal variabelen wordt gecombineerd met een veelvoud van perspectieven zal het onderzoek zeer omvattend worden. Dit heeft consequenties voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het onderzoek, waarbij niet meer variabelen nodig zijn dan noodzakelijk om een afdoende verklaring te geven (Van Thiel, 2010, p. 49). Door het beperkt houden van het aantal variabelen per perspectief zal het onderzoeksmodel en theoretisch kader ‘elegant’ worden. Een dergelijke opzet wordt vanuit Angelsaksische wetenschappelijke literatuur omschreven als *parsimonious*; wat zoveel betekent als spaarzaam omgaan met variabelen, waardoor de meest realistische verklaring naar voren komt (Goloboff, 2003). Hierbij is het – meer dan bij een veelvoud aan indicatoren – belangrijk om variabelen te gebruiken die vanuit eerder wetenschappelijk onderzoek naar

voren kwamen als significant en voldoende omvattend op het vlak van de totstandkoming van samenwerking. De parsimonieuze wijze van onderzoek zal zoveel mogelijk worden gerespecteerd binnen dit onderzoek. Alleen factoren en modellen die vanuit empirisch onderzoek relevant bleken te zijn, zullen in dit onderzoek centraal staan.

3.5 De aanloopfase

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het ontstaan van samenwerking en de verschillende factoren die hierbij een rol spelen. In deze paragraaf staan de factoren centraal die binnen de aanloopfase relevant zijn. Op basis van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) is de aanloopfase op te delen in een aanleiding en een initiatie tot samenwerking en herindeling.

3.5.1 Aanleiding tot samenwerking en herindeling

Volgens Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) begint de aanloopfase zodra een gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, de provincie of het rijk een probleem of opgave signaleert (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 17, 39).

Het centraal stellen van een probleem als aanleiding tot samenwerking is geen nieuw idee. Wood & Gray (1991) omschrijven dat samenwerken ontstaat “when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms, and structures, to act or decide on issues related to that domain” (Wood & Gray, 1991, p. 146). Uit de definitie van Wood en Gray (1991) kunnen meerdere elementen worden gedestilleerd. Er is sprake van autonome stakeholders, een probleemdomain, een proces met dezelfde regels, normen en structuren en tot slot het besluit dat wordt genomen. De stakeholders zijn betrokken bij het probleemdomain, maar dit betekent niet dat iedere stakeholder van het domein ook betrokken is bij samenwerking (Wood & Gray, 1991, p. 146). Dit kwam ook naar voren in paragraaf 3.3 waarbij Huxham (1996) onderscheid maakt tussen de verschillende vormen van stakeholders. Dit begrip is dan ook afdoende toegelicht.

Daarmee komt het tweede begrip uit de definitie van Wood & Gray (1991) aan bod; het probleemdomain. De term probleemdomain is de wijze waarop het probleem is geconceptualiseerd door de stakeholders (Gray, 1989). Er wordt een zienswijze afgesproken van wat de stakeholders als ‘het probleem’ zien. Dit domein kan eng en specifiek zijn zoals de lokale spitsuurproblematiek of breed en omvangrijk zoals het treffen van balans tussen economische en ecologische belangen in nationaal beleid (Wood & Gray, 1991, p. 148). Ten aanzien van herindeling zijn er drie initiërende motieven en een vierde reagerend motief te onderscheiden: ruimtenood, nieuwe [ruimtelijke] opgaven, gebrekkige bestuurskracht en de reactie op plannen van anderen (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 10). Het onderwerp van het probleemdomain maakt in dat opzicht niet uit; het moet echter van belang zijn voor de toekomst van het domein. Niet direct te omschrijven als een factor, maar desondanks relevant is een aspect uit een artikel van Gray (1985). Hierin geeft zij aan

dat wanneer verschillende stakeholders conflicterende waarden hebben de initiële aandacht uit moet gaan naar het uitwisselen van informatie tussen de stakeholders en het zoeken naar een gezamenlijke manier om het probleem te herdefiniëren of framen (Gray, 1985, p. 925). Dit zorgt voor een waarde waarop alle actoren het met elkaar eens zijn zonder dat een actor zijn eigen positie verliest. Een voorbeeld hiervan zijn industrialisten en milieuactivisten die informatie uitwisselen, waarna een gezamenlijke waarde naar voren komt. Hierdoor is interactie mogelijk zonder verlies van eigen positie of belangen (Gray, 1985, p. 925). Op deze wijze kunnen stakeholders met verschillende waarden elkaar naderen.

Een ander element uit de definitie van Wood & Gray (1991) is autonomie. Dit element is, in de bewoordingen van Wood en Gray, cruciaal om de totstandkoming van samenwerking te begrijpen omdat stakeholders hun beslissingskrachten behouden, ondanks dat zij zich houden aan de gedeelde regels binnen de collaboratieve alliantie (Wood & Gray, 1991, pp. 146-147). Indien participerende organisaties hun autonomie verliezen dan ontstaat een nieuwe organisationele vorm, maar er is geen sprake van samenwerking (Wood & Gray, 1991, p. 148). Vandaar dat een gemeentelijke herindeling in het processtadium betiteld kan worden als een samenwerking, maar zodra de herindeling heeft plaatsgevonden is er één entiteit met autonomie. Er is dan geen interactief proces zoals in de definitie van Wood en Gray (1991) naar voren komt en hiermee geen samenwerking.

Het één na laatste element gaat in op gedeelde regels, normen en structuren. Het delen van regels, normen en structuren betekent niet dat de uitgangspunten van iedere organisatie hetzelfde moeten zijn. Organisaties met verschillende belangen nemen deel aan hetzelfde probleemdomain, waarbij het mogelijk is dat deze belangen gedurende het interactieve proces naar elkaar toegroeien (Wood & Gray, 1991, p. 146). Ook samenwerkingsverbanden die redelijk robuust zijn zoals joint ventures, federaties en internationale associaties nemen deel aan het interactieve proces waarbij zij kunnen beëindigen of herschikt kunnen worden (Wood & Gray, 1991, p. 148). Tot slot is er sprake van acties of beslissingen, hierbij hoeft er volgens Wood en Gray geen sprake te zijn van succes, zolang er maar een proces gaande is dat resulteert in acties of besluiten (Wood & Gray, 1991, p. 148). De output – het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling – is daarmee geen factor die bepaalt of er sprake is van een proces van samenwerking. Opgemerkt moet worden dat de auteurs – op Wood & Gray (1991) en Verbout en Travaille (2008) na – in deze paragraaf geen onderscheid maken tussen de totstandkoming van samenwerking en de definitieve samenwerkingsvorm. Dit is geen onzuivere redenering: ook in de aanloopfase wordt informatie gedeeld en beslissingen gemaakt, echter richt dit onderzoek zich specifiek op het totstandkomingsproces.

Naast Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009), Wood & Gray (1991) en Wood (1989) gaan Verbout en Travaille (2008) in op andere aanleidingen die relevant zijn bij de totstandkoming van samenwerking: “Voordat samenwerking start, is een gezamenlijk gevoel van urgentie, een gezamenlijk verlangen dan wel probleembesef en een gevoel van afhankelijkheid nodig. Mist één van deze aspecten, dan kan het proces wel verder gaan met overleg en discussie, maar vroeg of laat breekt dit op” (Verbout & Travaille, 2008, p. 12).

Deze definitie heeft twee nieuwe, aanvullende factoren: een gezamenlijk gevoel van urgentie en een gevoel van afhankelijkheid. Het gezamenlijk verlang of probleembesef is onder te brengen bij het probleemdomain van Wood & Gray (1991). Verbout (2006) geeft namelijk aan dat de beweegredenen om mee te doen en de problemen van de verschillende actoren moeten worden gekoppeld aan een gezamenlijk probleem (Verbout, 2006, p. 30).

Gray (1985) concludeert hetzelfde door aan te geven dat stakeholders met conflicterende waarden moeten zoeken naar een gezamenlijke manier om het probleem te herdefiniëren of framen (Gray, 1985, p. 925).

De eerste aanvullende factor richt zich op een gezamenlijk gevoel van urgentie. Dit gevoel is belangrijk, omdat een samenwerkingsproces veel eist van de betrokken partijen (Verbout, 2006, p. 29). Verbout (2006) geeft aan de hand van De Bruijn e.a. (2002) en Smits (1995) aan dat de partijen het gevoel moeten hebben dat alléén door middel van samenwerking hun doelen of problemen behaald of opgelost kunnen worden (Verbout, 2006, p. 29). Een andere reden voor urgentie is het gevoel dat partijen iets mislopen als zij niet meedoen aan het samenwerkingsproces (Verbout, 2006, p. 29). Verder geeft Smits (1995) aan dat indien urgentie bij de partijen niet aanwezig is externe druk in de vorm van financiële prikkels of dwangmiddelen alsnog de totstandkoming van samenwerking kan afdwingen (Verbout, 2006, p. 30). Bijvoorbeeld door subsidies of wettelijke verplichtingen. Duidelijk is dat gedeelde urgentie een volledig losstaande factor is; er moet sprake zijn van een probleem, verlangen of doel.

De tweede aanvullende factor – gevoel van afhankelijkheid – gaat in op het besef van de actoren dat zij onderling afhankelijk zijn. Afhankelijkheidsbesef is daarom de geprefereerde term. “Een samenwerkingsproces zal niet gestart kunnen worden als de actoren niet beseffen dat ze onderling afhankelijk zijn” (Verbout, 2006, p. 30). Bij de start van een samenwerkingsproces kan het echter zijn dat sommige partijen geen afhankelijkheidsbesef hebben (Verbout, 2006, p. 30). Een gemeente kan urgentie voelen om te gaan samenwerken of fuseren met omliggende gemeenten, maar zich opstellen als dominante partij. Door een gebrek aan gezamenlijk afhankelijkheidsbesef kan de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking of herindeling gevaar lopen.

Huxham (1996), Himmelman (1996) en Gray (1985) menen echter dat niet de afhankelijkheid centraal moet staan, maar juist het gezamenlijk voordeel dat te behalen valt uit een samenwerkingsverband. Huxham (1996) en Himmelman (1996) spreken van *mutual*

benefit (Himmelman, 1996, p. 28; Huxham, 1996, p. 7). De deelnemende actoren profiteren van de gezamenlijke inspanningen van het samenwerkingsverband, hierbij benadrukt Himmelman (1996) dat het behalen van gezamenlijk voordeel voor een gezamenlijk doel belangrijk is in het proces van samenwerking. Gray (1985) baseert zich mede op een artikel van Emery & Trist (1965): “By collaboration we mean: (1) the pooling of appreciations and/or tangible resources, e.g., information, money, labor, etc., (2) by two or more stakeholders, (3) to solve a set of problems neither can solve individually” (Gray, 1985, p. 912). Daarmee zet Gray (1985) in op het belang van delen tussen stakeholders om een probleem op te lossen dat zij alleen niet kunnen oplossen. Zij onderschrijft daarmee het gevoel van afhankelijkheid van Verbout en Travaille (2008). Beide partijen hebben elkaar nodig om gezamenlijk voordeel te realiseren.

Afhankelijkheid is een factor die meespeelt, maar een absoluut noodzakelijke factor, zoals Gray (1985) en Verbout en Travaille (2008) dit laatste aspect aanwijzen, kan te ver gaan. Het kan goed mogelijk zijn dat een gemeente een probleem individueel kan oplossen, maar het efficiënter en effectiever is om dit gezamenlijk op te pakken. Hierbij is er wel sprake van *mutual benefit* zoals Huxham (1996) en Himmelman (1996) dit omschrijven, maar niet per se van afhankelijkheid.

Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009), Wood & Gray (1991), Wood (1989), Verbout en Travaille (2008), Huxham (1996), Himmelman (1996) en Gray (1985) brengen – gecombineerd – de volgende factoren naar voren die de aanleiding vormen bij de totstandkoming van samenwerking:

1. Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen
2. Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren
3. Een gezamenlijk gevoel van urgentie
4. Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef
5. Een gevoel van gezamenlijk voordeel

De bovenstaande factoren zijn van invloed op het wel of niet tot stand komen van samenwerking en zijn daarmee relevant binnen de aanloopfase van dit onderzoek. Op basis van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) is er echter nog een factor die een plaats binnen het onderzoek moet krijgen. Hierop wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

3.5.2 Wie initieert het proces van samenwerking en herindeling?

Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) geven aan dat er twee manieren zijn om een gemeentelijke herindeling te kunnen initiëren: van bovenaf en van onderop. De literatuur ten aanzien van *top-down* en *bottom-up* bevindt zich – binnen de context van dit onderzoek – voornamelijk op het vlak van de implementatieliteratuur. De literatuur ten aanzien van de implementatie van overheidsbeleid heeft sinds de jaren zeventig een enorme vlucht genomen (O'Toole, 1986, p. 181). De reden hierachter is dat wetenschappers erachter

kwamen dat de implementatie van beleid niet iets vanzelfsprekends is. Hierbij ontstond een onderscheid tussen twee grote stromingen van implementatie: top-down en bottom-up (Matland, 1995, p. 145). In het algemeen wordt bij top-down het beleid opgelegd door de top van organisaties en bij bottom-up komt beleid voort uit de medewerkers die op de werkvloer staan. In het geval van de totstandkoming van gemeentelijk samenwerking zit dit echter anders. In het geval van een herindeling van bovenaf zet de Provincie of het Rijk het probleem op de agenda en bij een herindeling van onderop wordt het probleem door verschillende partijen op de agenda geplaatst; vaak een combinatie van colleges en gemeenteraden van de participerende gemeenten (Fraanje et al., 2008, p. 37). Welke manier van initiatie ook plaatsvindt, de drie partijen – Minister, Provincie en gemeenteraad – zijn altijd direct of indirect betrokken. Hierbij kunnen zij in meer of minder mate actief zijn betrokken bij het totstandkomingsproces. Top-down en bottom-up zijn geen neutrale begrippen; welke initiatie plaatsvindt, heeft gevolgen voor de ontwikkeling van samenwerking en herindeling. “The fundamental flaw in top-down models, according to Hjern and Hull (1982), Hanf (1982), Barrett and Fudge (1981), Elmore (1979) and other bottom-uppers, is that they start from the perspective of (central) decision-makers and thus tend to neglect other actors” (Sabatier, 1986, p. 30). Een *top-down* initiatie heeft daarom minder zicht op wat gaande is op lokaal niveau. Deze ongevoeligheid en het feit dat samenwerking wordt opgelegd van hogere hand kan ervoor zorgen dat er sneller sprake is van weerstand. Bij *bottom-up* initiatie komt samenwerking voort uit de actieve, participerende *players* op lokaal niveau. Het draagvlak voor intergemeentelijke samenwerking en herindeling is dan breder gedeeld en mocht uit de aanlooffase niets voortkomen, dan is er geen sprake van *top-down* dwang. Een kanttekening is echter dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidstaat is, waarbij gemeenten regie voeren over hun eigen beleid [en structuur]. Hierdoor kan het Rijk of de Provincie minder invloed uitoefenen dan op basis van de wetenschappelijke literatuur wordt verondersteld bij deze stroming. Desondanks kent initiatie vanuit de Minister of Provincie een mate van dwang; het komt van bovenaf. Welke partij een intergemeentelijke samenwerking of herindeling initieert heeft consequenties voor de stakeholders en hun positie in de totstandkoming van samenwerking. Het is daarom van belang te weten hoe de samenwerking geïnitieerd wordt: van bovenaf of van onderop. Op basis van de theorie is de verwachting dat *bottom-up* initiatie van intergemeentelijke samenwerking meer kans van slagen heeft. Dit zal in het onderzoek worden getoetst. Hiermee komt het totaal aantal factoren binnen de aanlooffase op zes te staan.

3.6 De besluitvormingsfase

In deze paragraaf wordt ingegaan op de tweede fase; de besluitvormingsfase. De besluitvormingsfase start wanneer de vraag wordt opgeworpen welke gemeenten samengaan [werken], met wie en waarom (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 18).

Op basis van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) is ervoor gekozen twee aspecten centraal te stellen binnen deze fase. Allereerst het besluitvormingsproces met daarnaast het

model om dit proces te onderzoeken en tot slot de kwaliteit van het proces van besluitvorming. Dit vormt tevens de laatste fase die in dit onderzoek centraal staat.

3.6.1 Besluitvormingsproces

Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) vast dat – in het geval van herindeling – de Arhi-procedure de besluitvormingsfase is. Deze procedure werkt bindend en daarmee besluitvormend (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 33). Intergemeentelijke samenwerking is minder formeel vastgelegd, maar kent zoals herindeling vele contact- en vergadermomenten waarbij het aftasten bij de aanloopfase overgaat in concrete plannen om samen te gaan werken. De eisen uit de Arhi-procedure zijn dan ook toepasbaar op structurele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bij structurele intergemeentelijke samenwerking is het ook van belang of er sprake is van voldoende draagvlak en duurzaamheid.

De inhoudelijke eisen uit de Arhi-procedure bestaan uit zaken als bestuurskracht, draagvlak, duurzaamheid, interne en externe samenhang van de te realiseren herindeling. Een herindeling die niet aan deze eisen voldoet komt niet tot stand. Dit onderzoek richt zich op wetenschappelijke begrippen en theorieën die bepalen of intergemeentelijke samenwerking en herindeling tot stand komt en valideert of verworpt deze op basis van empirisch onderzoek. Het opnemen van deze empirische eisen uit de Arhi-procedure als factoren die bepalen of intergemeentelijke samenwerking en herindeling tot stand komt, leidt daarom tot een logische conclusie dat de Arhi-procedure leidend is. Mijns inziens kunnen de factoren uit de Arhi-procedure eenvoudiger ondervangen worden met het model van Pressman & Wildavsky (1973) in combinatie met het stakeholdersmodel van Huxham (1996). In het model van Pressman & Wildavsky (1973) staan twee aspecten centraal: de preferentie van stakeholder en de intensiteit van deze preferentie. Huxham (1996) vult dit aan met de mate van macht en de mate van interesse. De inhoudelijke criteria van de Arhi-procedure zijn een checklist waaraan de minister van Binnenlandse Zaken een ontvankelijk herindelingsadvies toetst (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 62). “Deze fase eindigt met een advies aan de minister van Binnenlandse Zaken om het voorgestelde ontwerp per wet door te voeren” (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 59). De besluiten over hoe de herindeling eruit komt te zien, zijn genomen; de minister bekijkt of het herindelingsadvies voldoet aan de eisen. Het besluitvormingsproces wordt met name beïnvloed door de *players*, zoals bleek in paragraaf 3.3 (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 52, 71). Met het model van Pressman & Wildavsky (1973) gaat het onderzoek terug naar de kern van de besluitvormingsfase: welke *players* hebben de meeste invloed op de besluitvormingsfase. De Arhi-procedure valt binnen deze besluitvormingsfase en daarmee binnen de invloed van de colleges van B en W, de gemeenteraden en de provincie. Zaken als draagvlak, duurzaamheid en samenhang worden in grote mate bepaald door de wijze waarop de *players* in het proces staan; zij hebben de meeste invloed. Mocht [een van] de eisen uit de Arhi-procedure ontbreken dan neemt de preferentie van de *players* voor de

samenwerking of herindeling af, is de verwachting in dit onderzoek. Het voordeel van het preferentiemodel van Pressman & Wildavsky (1973) is het op een parsimone wijze zowel de eisen uit de Arhi-procedure ondervangt, als andere onderliggende factoren die de besluitvormingsfase kunnen vertragen of laten stagneren.

Vaak richten factoren zich op aspecten zoals Huxham en Vangen (2005) uiteengezet hebben. Er zijn dan negatief en positief geformuleerde samenwerkingsfactoren; succes –of faalfactoren. Voorbeelden van negatief geformuleerde factoren zijn: de aanwezigheid van persoonlijke agenda's, culturele verschillen of slechte managementvaardigheden (Huxman & Vangen, 2005, p. 11). Positieve variabelen zijn: het betrekken van stakeholders, goede partnerselectie en gedeeld visie (Huxman & Vangen, 2005, p. 10). Dit is voor Pressman en Wildavsky (1973) een achterliggende motivatie waarom een stakeholder – met een bepaalde intensiteit – ja of nee tegen een beslissing zegt, maar verder maakt deze motivatie niet uit. In dit onderzoek zal niet worden ingegaan op ieder formeel beslissingsmoment, maar op de positie die de onderlinge actoren ten opzichte van elkaar innemen in de besluitvormingsfase. Dit maakt het model bruikbaar in dit onderzoek, waarbij specifiek naar de achterliggende motivatie of beweegredenen van een actor wordt gevraagd. Het model kijkt naar preferentie en hoeft hierdoor niet af te gaan op minder hard omliggende, achterliggende factoren zoals ambiguïteit of vertrouwen.

3.6.2 Preferentiemodel

Pressman en Wildavsky (1973) deden onderzoek naar een groot werkgelegenheidsproject voor kansarme Afro-Amerikanen. In het boek *Implementation*, waarin zij hun onderzoeksresultaten presenteerde, kwamen zij tot een model waarbij twee aspecten centraal staan: de preferentie van stakeholder en de intensiteit van deze preferentie. Pressman & Wildavsky (1973) stelden namelijk vast dat de uitvoering van beleid bestaat uit reeksen van besluiten, waarbij ieder besluit de potentie heeft om het uitvoeringsproces ernstig te vertragen of geheel te laten vastlopen. Hoe meer besluiten, hoe groter de kans dat het beleid gedeeltelijk of in zijn geheel niet van de grond komt. Zij pleiten dan ook voor het versimpelen van het implementatieproces (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 147).

Het model van Pressman en Wildavsky (1973) stelt dat preferentie bestaat uit een stakeholder die eens of oneens is met een bepaald beslissingsmoment in de implementatie. Kanttekening hierbij is dat Pressman en Wildavsky (1973) het volledige proces tot aan de vierde realisatiefase van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) zien als een implementatiefase. Hiermee definiëren Pressman en Wildavsky (1973) implementatie afwijkend van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009). De intensiteit van deze preferentie is de mate waarin de stakeholder bereid is om haar standpunt kracht bij te zetten. Hoe meer een stakeholder overtuigd is van een standpunt, hoe meer invloed hij of zij wil uitoefenen op het proces.

Direction of Preference	Intensity of Participant	
	High	Low
Positive	Minimal delay, no bargaining	Minor delay, no bargaining
Negative	Maximal delay, bargaining over essentials	Moderate delay, bargaining over peripherals

Figuur 4 - Delay (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 117)

Een positieve houding met een hoge intensiteit tegenover de beslissing leidt tot weinig vertraging en geen onderhandelingen, een positieve houding met een lage intensiteit leidt tot een stakeholder die weinig haast heeft, maar het besluit niet zal dwarsbomen. Bij een negatieve houding met een hoge intensiteit zal er maximale vertraging optreden waarbij over essentiële aspecten gediscussieerd wordt en bij een negatieve houding met een lage intensiteit is er een vertraging die redelijk is, waarbij de discussie gaat over randzaken. Op deze wijze is te achterhalen of de besluitvormingsfase vertraging zal oplopen of compleet kan stagneren.

Pressman en Wildavsky (1973) schakelen de intensiteit waarmee de stakeholder iets wil gelijk met de invloed die een stakeholder daadwerkelijk heeft (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 117). Een zwakkere stakeholder kan echter iets graag willen, maar dan nog steeds niet de invloed hebben om dit voor elkaar te krijgen. Dit is het moment waarop Huxham (1996) van waarde is door haar stakeholdersmodel van paragraaf 3.3. De mate van macht en de mate van interesse staan centraal, waarbij de mate van interesse vergelijkbaar is met de intensiteit van de preferentie van Pressman en Wildavsky (1973). Het aparte kader voor de mate van macht geeft echter aan dat deze een eigen positie inneemt en niet één op één te koppelen is aan de mate van interesse. Hoe meer macht een actor heeft, des te meer druk kan een actor zetten op een beslissingsmoment. Dummay karakteriseert macht en afhankelijkheidsrelaties als “de invloed die men op elkaar kan uitoefenen om gedrag te beïnvloeden” (Dummay, 2009, p. 7). De onderlinge machtsverhoudingen tussen de *players* in de besluitvormingsfase wordt met behulp van het preferentiemodel gemeten.

Een laatste aanvulling op Pressman en Wildavsky (1973) heeft te maken met terminologie. Pressman en Wildavsky (1973) gebruiken de term stakeholders. Stakeholders kunnen echter actoren zijn die wel belang hebben bij datgene wat gebeurt, maar geen actieve rol innemen. Dit is dan ook de laatste aanvulling van Huxham (1996) op het model van Pressman en Wildavsky (1973). De actoren die wel een actieve rol innemen zijn beter te specificeren volgens het model van Huxham (1996). Daar worden handelende stakeholders gezien als *players*. Dit geeft het onderscheid tussen de verschillende soorten stakeholders beter aan.

3.6.3 Kwaliteit van het besluitvormingsproces

Naast aandacht voor vastgelegde inhoudelijke eisen gesteld aan herindeling hebben Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) ook oog voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Dit drukken Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) uit in drie begrippen: openheid, tijdigheid en deskundigheid. Onder openheid verstaan zij of de betrokken actoren *[players]* invloed konden uitoefenen op de uitkomsten van het besluitvormingsproces (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 18, 65, 66). In hoeverre stond de uitkomst van het besluitvormingsproces open dan de uitkomst waar de initiatiefnemer zijn zinnen op had gezet (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 65, 66). De tijdigheid gaat in op de lengte van de besluitvormingsfase, waarbij een lange procedure kan leiden tot onzekerheid, maar een korte procedure kan leiden tot spijt bij de betrokken actoren die te haastig hebben besloten (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 68). Het laatste begrip deskundigheid focust in op de competentie van de procesregisseurs zoals de Gedeputeerde of stuurgroep van gemeentebestuurders om het proces te begeleiden (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 67). Er is echter een tweede element dat Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) onder het begrip openheid laten vallen dat – mijns inziens – op deskundigheid wijst. Waren de betrokken actoren op de hoogte hoe het besluitvormingsproces om tot intergemeentelijke samenwerking of herindeling te komen eruitzag (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 65). Hiermee test je niet de openheid van het besluitvormingsproces, maar de deskundigheid van de actoren ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Hierdoor omvat openheid zowel de competentie van de procesregisseurs, als deskundigheid van de actoren.

De besluitvormingsfase bestaat uit het preferentiemodel van Presman en Wildavsky (1973), welke gecombineerd is met het stakeholdersmodel van Huxham (1996). Hierbij zijn er drie factoren die centraal staan: preferentie, intensiteit van preferentie/mate van interesse en tot slot mate van macht. De kwaliteit van het besluitvormingsproces wordt bepaald aan de hand van drie factoren van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009): openheid, tijdigheid en deskundigheid. De bovenstaande factoren tezamen bepalen of intergemeentelijke samenwerking en herindeling niet of vertraagd tot stand komen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk staat het conceptueel model en verwachtingen van het onderzoek centraal.

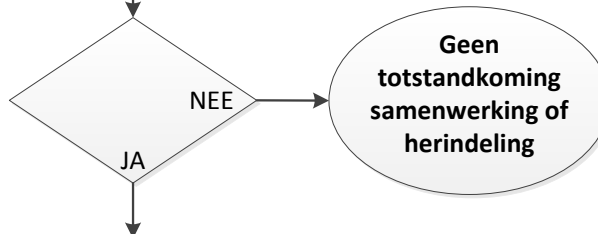
3.7 Conceptueel model

Op basis van het theoretisch kader zijn verwachtingen opgesteld en een conceptueel model. Dit conceptueel model is opgesplitst in twee fasen: de aanloofase en de besluitvormingsfase. Binnen de aanloofase staan zes factoren centraal en bij de besluitvormingsfase het preferentiemodel van Presman en Wildavsky (1973) en drie kwaliteit van proces factoren.

Aanloopfase

- Een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen
- Een gezamenlijk gevoel van urgentie
- Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef
- Een gevoel van gezamenlijk voordeel
- Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren
- Initiatierichting; bottom-up

Zijn de [meeste]
factoren aanwezig
in de aanloopfase?



Besluitvormingsfase

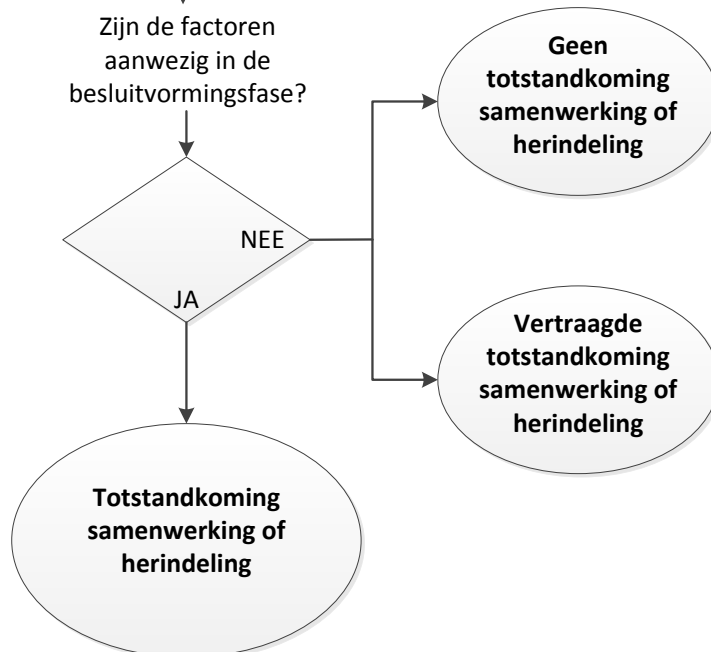
Preferentiemodel

- Richting preferentie; gelijke preferenties
- Intensiteit preferentie; bereidheid standpunt kracht bij te zetten
- Mate van macht; onderlinge verhouding

Kwaliteit van het proces

- Openheid
- Tijdigheid
- Deskundigheid

Zijn de factoren
aanwezig in de
besluitvormingsfase?



Figuur 5 - Conceptueel model

De eerste vijf factoren in de aanloopfase zijn geformuleerd in eenzelfde richting; mate van aanwezigheid. Indien een factor uit de aanloopfase [nadrukkelijk] aanwezig is, leidt dit ertoe dat gemeenten overwegen om met elkaar samenwerking of herindeling aan te gaan. Hieronder vallen de factoren:

- Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen
- Een gezamenlijk gevoel van urgentie
- Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef
- Een gevoel van gezamenlijk voordeel
- Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren

De zesde factor uit de aanloopfase heeft de verwachting in zich dat *bottom-up* initiatie van intergemeentelijke samenwerking en herindeling meer kans geeft op een succesvolle totstandkoming van samenwerking en herindeling. Dit in tegenstelling tot *top-down* initiatie van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. De factor:

- Initiatierichting

Het eerste element in de besluitvormingsfase is het preferentiemodel van Presman en Wildavsky (1973). Dit model bestaat uit drie factoren die alleen gecombineerd zeggenschap hebben over het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Centraal staat allereerst de verwachting dat de *players* bestaan uit de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie. Dit zijn de actieve en participerende actoren die centraal staan in het preferentiemodel van Presman en Wildavsky (1973). Er staan drie factoren centraal in het model:

- Richting preferentie
- Intensiteit preferentie
- Mate van macht

De verwachting is dat een gelijke preferentie van de *players* leidt tot totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling, echter is dan duidelijk dat de overige twee factoren intensiteit preferentie en mate van macht niet van belang zijn: alle *players* zijn het eens. Deze factoren worden echter belangrijk zodra er niet volledig gelijke of zelfs sterk uiteenlopende preferenties zijn. Dan is de intensiteit preferentie samen met de mate van macht van belang. Welke *players* zijn bereid om hun standpunt kracht bij de zetten en bezitten deze *players* over voldoende macht om boven te komen in de onderlinge verhoudingen. De verwachting bij uiteenlopende preferenties is dat intergemeentelijke samenwerking en herindeling alleen tot stand komt als hiervoor *players* instaan met een sterke preferentie voor de samenwerking of herindeling, waarbij deze *players* ook beschikken over macht binnen onderlinge verhoudingen.

Het tweede element in de besluitvormingsfase zijn de kwaliteitsfactoren van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009):

- Openheid

- Tijdigheid
- Deskundigheid

Deze factoren zijn op eenzelfde richting geformuleerd als de eerste vijf factoren uit de aanloopfase. Indien een factor [nadrukkelijk] aanwezig is, zal dit leiden tot een soepele totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking of herindeling. De kwaliteit van procesfactoren ondersteunen het model van Presman en Wildavsky (1973), doordat deze factoren direct uit de Nederlandse, intergemeentelijke praktijk komen. Als er dus sprake is van een open proces, dat als tijdig verlopen ervaren is met (een) deskundige procesregisseur(s) en voldoende kennis bij de *players* is er minder kans op vertraging of stagnatie van het besluitvormingsproces.

3.8 Afsluiting

Aan de hand van het theoretisch kader is duidelijk geworden welke factoren binnen het conceptueel model centraal staan in het onderzoek. In het volgende hoofdstuk komt naar voren met welke methodieken het conceptueel model onderzocht is in de empirie. Een belangrijk aspect is de verantwoording van de methodieken en de operationalisatie van de soms ambigue factoren naar meetbare eenheden.

4. Methode van onderzoek

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is inzicht verkregen in de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling en is vanuit een brede oriëntatie op de wetenschappelijke literatuur een conceptueel model tot stand gekomen. In dit hoofdstuk worden de gebruikte methoden en technieken toegelicht. Hierbij komt het type onderzoek, de casusselectie, de operationalisatie en de methode van dataverzameling en –analyse aan bod. Centraal staan hierbij de methodische keuzes die de onderzoeker heeft gemaakt om uiteindelijk te komen tot een antwoord op de hoofdvraag.

4.2 Type onderzoek

Om te komen tot een antwoord op de hoofdvraag zijn verschillende onderzoeksstrategieën mogelijk zoals: het experiment, de enquête, de gevalsstudie of bestaand materiaal benuttigen (Van Thiel, 2010, p. 69). De strategie die in dit onderzoek is toegepast is een gevalsstudie; beter bekend als de casestudy. Hierbij zal het – vanuit de theorie – verkregen conceptueel model worden onderzocht in de empirie. Vanuit de bevindingen die voortkomen uit de empirie kan worden vastgesteld of de geselecteerde factoren aanwezig zijn en in welke mate. In andere bewoordingen: houdt het conceptueel model stand in de praktijk? Een casestudy geeft de onderzoeker de ruimte om meer de diepte in te gaan dan de breedte, waardoor rijke omschrijvingen tot stand komen van het onderzoeksfenomeen (Van Thiel, 2010, p. 100). Gezien de complexe aard van de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling is dit de meest geschikte onderzoeksstrategie. Afgeleid aan het bovenstaande is vast te stellen dat het onderzoek een deductieve en verklarende casestudy is. Vanuit motieven die te lezen zijn in de paragraaf ‘betrouwbaarheid en validiteit’ is één case echter onvoldoende om het conceptueel model te onderzoeken. Daarom zijn er een totaal van vier cases geselecteerd die te maken hebben [gehad] met de processen rondom de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling.

4.3 Casusselectie

Bij de selectie van de casussen hebben verschillende motieven een rol gespeeld. De eerste keuze is om te kiezen voor cases die gelijkenissen vertonen. Door het selecteren van zogenaamde homogene cases is de verwachting dat de bevindingen ook homogeen zullen zijn. Er is dan sprake van replicatielogica (Van Thiel, 2010, p. 104). Hierop zal verder worden ingegaan in paragraaf ‘betrouwbaarheid en validiteit’. De casussen centreren zich voornamelijk op kleinere, landelijke gemeenten waarbij processen rondom intergemeentelijke samenwerking of herindeling hebben plaatsgevonden. Hierbij is een keuze gemaakt om vier cases te onderzoeken, waarbij deze op één vlak een duidelijk onderscheid vertonen: in twee cases is of gaat intergemeentelijke samenwerking of herindeling niet tot stand komen en bij twee andere cases is of gaat intergemeentelijke samenwerking of herindeling wel tot stand komen. De reden achter deze keuze is dat het

selecteren van vier cases met dezelfde uitkomst een zwakker model zou zijn ten opzichte van het selecteren van twee groepen cases met verschillende uitkomsten. Door het gebruik van twee groepen kan nagegaan worden wat het effect van deze variatie is op de variabelen [de factoren] tussen de cases (Van Thiel, 2010, p. 104). Daarmee kan duidelijker worden vastgesteld welke factoren naar voren komen als relevant bij het wel of niet tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Een laatste motief dat een rol speelde was de drang van de onderzoeker om nieuwe informatie te genereren omtrent de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Niet alleen door het opstellen van een conceptueel model als invalshoek, maar ook door het selecteren van cases die vrij recent zijn en relatief onbekend in de bestuurlijke wereld. Bekende cases zoals de Krimpenerwaardgemeenten [K5 gemeenten], de BEL-constructie en de Ten-Boer Groningen samenwerking zijn bruikbaar om het conceptueel model te onderzoeken, maar ook uitgebreid gedocumenteerd. Tijdens het afnemen van de interviews bleek al het belang van het selecteren van recente cases. Naarmate de tijd vordert wordt het plaatsen van gebeurtenissen in een bepaald tijds kader moeilijker. Naast theoretische argumenten voor de caseselectie zijn er echter ook pragmatische argumenten die een rol spelen in de praktijk (Van Thiel, 2010, p. 105). De organisaties moeten zich willen openstellen om mee te doen aan het onderzoek van een student[onderzoeker], maar ook de onderzoeker heeft zijn eigen overwegingen waarin tijd en geld een rol spelen. Voor de selectie van cases in dit onderzoek hebben pragmatische argumenten echter geen enkele rol gespeeld. Integendeel, sommige cases zouden vervangen kunnen worden door dichterbij gelegen en eenvoudigere cases bestaande uit minder gemeenten zonder af te doen aan de eerdere motieven die in deze paragraaf naar voren kwamen. Desondanks is gekozen voor de cases die – mijns inziens – intrinsiek interessanter waren. Om informatie te vergaren over de cases zijn lange reistijden en overnachtingen niet geschuwd.

Op basis van het bovenstaande zijn vier cases geselecteerd. Deze worden kortstondig toegelicht. Voor een uitgebreide beschrijving zie de paragrafen ‘kernegegevens’ bij iedere case in hoofdstuk vijf.

Case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer

Een case waarbij de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer per 1 januari 2015 zullen verdergaan als één gemeente. De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer zijn twee kleine landelijke gemeenten die na een gezamenlijke zoektocht naar samenwerking beide hun eigen weg gingen en hierbij uiteindelijk terechtkwamen bij de gemeente Alkmaar; een grote en stedelijke gemeente.

Case Peel en Maas

Een case waarbij de gemeenten Helden, Maasbree, Meijel en Kessel per 1 januari 2010 verder zijn gegaan als één gemeente Peel en Maas. De gemeenten Helden had de dubbelkern Helden-Panningen welke een centrumfunctie voor de regio vervulde, maar

buiten deze dubbelkern om bestonden de gemeenten uit verschillende kleine kernen gelegen in een landelijk gebied.

Case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

Een case waarbij de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar na een jaren durend traject in april 2011 definitief te horen krijgen dat het wetsvoorstel tot herindeling tussen de drie gemeenten geen doorgang zal vinden. De regio van deze drie gemeenten kan worden gekenmerkt als een landelijk gebied bestaande uit meerdere kleine kernen en gehuchten, waarbij de kern Gennep de enige plaats is met een stedelijke structuur.

Case Onderbanken en Heerlen

Een case waarbij de gemeente Onderbanken op 12 september 2012 een referendum heeft gehouden waarin de bevolking de keuze kreeg uit drie opties: fusie met de gemeente Schinnen, fusie met de gemeente Brunssum of zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen. Hieruit kwam de keuze zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen voort. Dit behelsde ambtelijk integratiemodel met de 'grote broer'. Echter zijn ontwikkelingen zichtbaar binnen de gemeente Onderbanken en in de omliggende gemeenten waardoor dit model niet tot stand zal komen.

4.4 Dataverzameling

Naast verschillende onderzoeksstrategieën zijn er ook verschillende onderzoeksmethoden. Thiel onderscheidt zes methoden: interview, observatie, vragenlijst, inhoudsanalyse, meta-analyse en secundaire analyse (Van Thiel, 2010, pp. 100-101). Omdat het onderzoek bestaat uit een gering aantal cases [n=4] en rijke beschrijvingen belangrijk zijn, is een diepgaande onderzoeksmethode gewenst. Daarom is ervoor gekozen om interviews af te nemen bij informanten die dicht bij de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling hebben gestaan. Hierbij is gekozen voor het zogenaamde elite-interview. Dit zijn interviews met vooraanstaande personen binnen de onderzoekssituatie (Van Thiel, 2010, p. 111). Zij bezetten een positie waarin zij vaak als [een van de] eersten kennis nemen van ontwikkelingen rondom de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. De selectie van informanten is gebaseerd op documentatie – zoals gespreksverslagen – en op basis van contacten met onder andere de gemeenten waaruit direct betrokkenen of andere goed geïnformeerde personen naar voren kwamen. Ook is de verloop van het totstandkomingstraject van te voren bekeken, waarbij aan de hand daarvan [een aanpassing in de] selectie heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld hiervan is de selectie van de VVD fractieleider – destijds oppositie – in de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, waarbij hij ten opzichte van de andere informanten [burgemeesters en gemeentesecretarissen] eruit springt. Echter bleek uit documentatie dat de verhoudingen in de raad tijdens gemeentelijke verkiezingen omsloegen en tegenstanders van fusie een meerderheid verkregen. Relevant om op te nemen in het onderzoek en vanuit eerste bron meer over te vernemen. Een ander voorbeeld is de case Onderbanken en Heerlen waar al

snel duidelijk werd dat het totstandkomingsproces sterk bij de gemeente Onderbanken lag en gebeurtenissen in de raad van de gemeente Onderbanken relevant waren. De selectie paste zich hierop aan door het merendeel van de interviews op Onderbanken te richten en de raadsgriffier te interviewen. Het pad naar intergemeentelijke samenwerking en herindeling is niet gestandaardiseerd en de selectie van informanten voorziet hierin, al blijven de meest vooraanstaande personen de burgemeesters en gemeentesecretarissen vanuit de positie die zij innemen in de gemeentelijke organisatie en het totstandkomingsproces. Door bemiddeling van contactpersonen of via informanten die al benaderd waren, zijn de afspraken voor de interviews tot stand gekomen. Direct toegang krijgen tot de informanten was vaak niet mogelijk gezien de drukke bezetting van dergelijke personen en omdat in een aantal gevallen de informanten de organisaties waarin zij werkzaam waren al hadden verlaten. Gemeenten en bedrijven verstrekken geen contactgegevens aan derden over ex-werknemers. In totaal zijn 23 interviews afgenomen bij 22 informanten. De gedeputeerde van Limburg is eerst geïnterviewd voor de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar en vervolgens ook voor de case Peel en Maas. De gemiddelde duur van een interview was ongeveer 55 minuten en is uitgewerkt tot een interviewverslag van gemiddeld 7 pagina's; een totaal van 163 pagina's interviewverslagen. Hierbij is gebruik gemaakt van opnameapparatuur. Voor de geïnterviewde personen zie bijlage A.

Ten aanzien van interviews zijn er verschillende technieken. Patton (1980) onderscheidt vier vormen: *informal conversation*, *interviewguide*, *standardized open-ended* en *closed fixed field response* (Vennix, 2009, p. 254). Bij de eerste vorm van interviewen worden de vragen bepaald door de loop van het gesprek; een volledig ongestructureerd interview. Het *closed fixed field response* is het tegenovergestelde. De vragen liggen vast qua formulering en antwoordcategorieën; de geïnterviewde moet dus kiezen uit vooraf opgestelde antwoorden. Beide vormen van interviewen lenen zich niet voor de opzet van dit onderzoek, waarbij een aantal specifieke factoren aan bod moeten komen, maar de antwoordmogelijkheden van respondenten open moeten zijn. Om dit wel te bereiken zijn zowel de *interviewguide* als *standardized open-ended* interviewtechniek bruikbaar. Het verschil tussen beide is dat bij de *interviewguide* er afgeweken mag worden van de volgorde waarmee de vragen worden gesteld. Dit geeft meer vrijheid indien een informant ingaat op ontwikkelingen die te plaatsen zijn in een factor en direct aansluitend ontwikkelingen uit een ander factor ter sprake brengt. Hierop kan de interviewer inspelen door direct verder te gaan met vragen die op dat moment relevant zijn zonder stug vast te houden aan een vooraf opgezette volgorde. Om de bovenstaande redenen is gekozen voor een semigestructureerde vragenlijst; de *interviewguide*. Deze *interviewguide* bestaat uit vragen die gebaseerd zijn op de operationalisatie van de factoren uit het conceptueel model. Afhankelijk van het gespreksverloop was de interviewguide een lijst van vragen die werd afgegaan of een checklist waarmee bepaald kon worden welke factoren tijdens het gesprek aan de orde waren gekomen. Over het algemeen kwamen de factoren op een natuurlijke

wijze naar voren in de gesprekken, waarbij tussentijds door de onderzoeker werd doorgevraagd naar specifieke onderwerpen of ontwikkelingen die beantwoorden aan een factor. De interviews bewezen mede hun nut doordat hieruit informatie naar boven kwam die in documenten niet of minder nadrukkelijk naar voren kwamen. Naast het houden van interviews heeft ook inhoudsanalyse plaatsgevonden van relevante documenten. Verschillende vormen van verslagleggingen zoals herindelingsadviezen, besluitenlijsten of rapporten zijn benut om de informatie uit de interviews [eenvoudiger] in perspectief te kunnen plaatsen. In een zin samengevat is het onderzoek een kwalitatieve, deductieve, verklarende, vergelijkende casestudy.

4.5 Operationalisatie en vraagstelling

In deze paragraaf zijn de factoren uit het theoretisch kader omgezet naar indicatoren die meetbaar zijn in de empirie. Het kan zijn dat een factor niet direct te vertalen is naar een enkele indicator, in dit geval is de factor opgesplitst in dimensies die dienen als tussenstap naar meetbare indicatoren. Op de indicatoren zijn vragen gebaseerd die dienen als leidraad bij het houden van interviews of het analyseren van documenten. Bij iedere factor staat beknopt de totstandkoming van de indicatoren uiteengezet. De interviewgide die voortkwam uit de operationalisatie is te vinden in bijlage B.

4.5.1 De aanloopfase

Een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen

Deze factor bestaat uit twee dimensies: het probleem[besef] of verlangen en daarnaast het gezamenlijke aspect. Bij het gedeeld probleem of gezamenlijk verlangen is het gezamenlijke aspect evident. Het probleemdomein is echter ook een gezamenlijk proces, waarbij een zienswijze wordt afgesproken van wat de stakeholders als 'het probleem' zien (Gray, 1989). Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) stellen dat de aanloopfase begint zodra een gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, de provincie of het rijk een probleem of opgave signaleert (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 17, 39). Gray (1985) geeft aan dat er sprake kan zijn van conflicterende waarden tussen stakeholders. Waardoor de initiële aandacht uit moet gaan naar het uitwisselen van informatie tussen de stakeholders en het zoeken naar een gezamenlijke manier om het probleem te herdefiniëren of framen (Gray, 1985, p. 925). Het bovenstaande leidt tot de volgende indicatoren: het probleem, de signalering van het probleem, de gezamenlijke aspecten van het probleem en het gezamenlijk herdefiniëren of framen van het probleem. Omdat 'probleem' negatief opgevat kan worden door de informanten en daarmee op weerstand kan stuiten, is ervoor gekozen om te spreken van een probleem of opgave. Dit maakt inhoudelijk niets uit, maar 'opgave' is een term die vaker in beleidstukken naar voren komt en is daarmee herkenbaar en algemeen geaccepteerd.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen	Probleem	Het probleem of opgave	<i>In hoeverre was er sprake van een probleem of opgave voor de gemeente?</i>
	Probleembesef		
	Verlangen	Signaleren van een probleem of opgave	<i>Wie signaleerde dit probleem of opgave?</i>
	[Probleem]domein	Gezamenlijkheid van probleem of opgave	<i>In hoeverre was er sprake van een probleem of opgave voor de andere gemeenten?</i>
	Gedeeld [probleembesef]		
	gezamenlijk [verlangen]	Gezamenlijk herdefiniëren of framing	<i>In hoeverre is er moeite ondernomen of aandacht besteed om een gezamenlijk probleem of opgave te definiëren?</i>

Een gezamenlijk gevoel van urgentie

Deze factor bestaat uit twee dimensies: het gevoel van urgentie en het gezamenlijke aspect. Uit het theoretisch kader kwamen drie aspecten naar voren die dienen als indicatoren voor het meten van gedeelde urgentie: het gevoel dat samenwerking de enige oplossing vormt voor het bereiken van doelen of het oplossen van problemen, het gevoel dat de partijen iets mislopen als ze niet meedoen en tot slot externe druk die urgentie kan creëren (Verbout, 2006, p. 29). Deze externe druk kan bestaan uit zaken als financiële prikkels, subsidies of dwangmiddelen zoals wettelijke verplichtingen (Smits, 1995).

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Een gezamenlijk gevoel van urgentie	Gevoel van urgentie	Samenwerking als enige optie	<i>In welke mate was samenwerking de enige optie om het probleem of opgave van de gemeente te tackelen?</i>
		Gevoel iets mis te lopen	<i>Heerste het gevoel in de gemeente iets mis te lopen als niet werd meegedaan aan samenwerking of herindeling?</i>
		Externe druk	<i>In welke mate was er sprake van externe druk? door bijvoorbeeld: financiële prikkels, subsidies of dwangmiddelen zoals wettelijke verplichtingen</i>
	Gezamenlijk		<i>In welke mate was samenwerking de enige optie voor andere gemeenten om het probleem of opgave te tackelen?</i>
			<i>Heerste het gevoel in de andere gemeenten iets mis te lopen als niet werd meegedaan aan samenwerking of herindeling?</i>
			<i>In welke mate was er sprake van externe voor andere gemeenten druk? door bijvoorbeeld: financiële prikkels, subsidies of dwangmiddelen zoals wettelijke verplichtingen</i>

Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef

Deze factor bestaat uit twee dimensies: het afhankelijkheidsbesef en het gezamenlijke aspect. “Een samenwerkingsproces zal niet gestart kunnen worden als de actoren niet beseffen dat ze onderling afhankelijk zijn” (Verbout, 2006, p. 30). De dimensie ‘besef afhankelijkheid’ is geoperationaliseerd als ‘gevoel van afhankelijkheid’ omdat dit dichterbij de geïnterviewde staat. Een vraag gericht op het ‘besef’ van een actor kan als verwijtend worden opgevat, indien een actor dit niet had. Daarnaast kan een geïnterviewde een sociaal gewenst antwoord geven. Dit terwijl het gaat om vraag strikt vanuit theoretische invalshoek.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef	Besef afhankelijkheid	Gevoel van afhankelijkheid	<i>In welke mate had/heeft de gemeente het gevoel afhankelijk te zijn van andere gemeenten om het probleem of opgave te tackelen?</i>
	Gezamenlijk		<i>In welke mate was/is dit gevoel bij de andere gemeenten ook aanwezig?</i>

Een gevoel van gezamenlijk voordeel

Deze factor bestaat uit twee dimensies: het gevoel van voordeel en het gezamenlijke aspect. De deelnemende actoren moeten een gevoel hebben dat zij profiteren van de gezamenlijke inspanningen van het samenwerkingsverband. Indien dit gevoel aanwezig betekent dit niet dat alle actoren aanvoelden in even grote mate te profiteren van het intergemeentelijke samenwerkingsverband of herindeling. De aanwezigheid van het gevoel en daarnaast een evenredige verdeling vormen de indicatoren bij de dimensies.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Een gevoel van gezamenlijk voordeel	Gevoel van voordeel	Ervaren voordeel	<i>In hoeverre had de gemeente het gevoel dat zij zouden profiteren van samenwerking of herindeling?</i>
		Verdeling voordeel	<i>Heeft u het idee dat uw gemeente meer, minder of evenveel zou profiteren van samenwerking of herindeling dan andere gemeenten?</i>
	Gezamenlijk		<i>In hoeverre hadden de overige gemeenten het gevoel dat zij samen zouden profiteren van samenwerking of herindeling?</i> <i>Heeft u het idee dat zij dachten meer, minder of evenveel te profiteren van samenwerking of herindeling?</i>

Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren

Deze factor bestaat uit twee dimensies: het interactieve proces met daarnaast gedeelde regels, normen en structuren. Een interactief proces wordt gekenmerkt door veelvuldig contact tussen de stakeholders, waarbij er sprake is van wisselwerking tussen de stakeholders. Er is daarom geen sprake van een stakeholder of gemeente die eenzijdig

bepaalt welke acties andere stakeholders of gemeenten moeten ondernemen. De stakeholders of gemeenten beïnvloeden elkaar. Deze dimensie heeft samenhang met autonomie; een gemeente heeft in zekere mate eigen regie. Daarom wordt er gekeken naar de frequentie waarmee de gemeenten contact met elkaar hadden en welke [samenwerkings]vorm dit aannam. De tweede dimensie gaat in op gedeelde regels, normen en structuren. Door gedeelde regels, normen en structuren zijn organisaties herkenbaar voor elkaar en verloopt het interactieve proces optimaler. Toch kunnen zich tussen organisaties [culturele] verschillen bevinden of spelen gebeurtenissen uit het verleden een rol waardoor gemeenten minder eenvoudig aansluiting vinden. Het delen van dezelfde visie op het proces en een gezamenlijk aanpak zijn indicatoren die kunnen duiden op gedeelde regels, normen en waarden. Het bovenstaande leidt tot de volgende indicatoren: frequentie van interactie, wisselwerking tussen gemeenten en de wijze waarop het proces werd ingevuld met hierbij aandacht voor een gezamenlijke aanpak.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren	Interactief proces	Frequentie van interactie	<i>Hoe frequent was het contact dat gemeenten onderling hadden voordat zij samenwerking/herindeling aangingen?</i>
		Wisselwerking tussen gemeenten	<i>Waren er al samenwerkingsvormen tussen de gemeenten?</i>
	Gedeelde regels, normen en waarden	Invulling proces	<i>In hoeverre waren de gemeenten het eens over de wijze waarop het proces werd ingevuld?</i>
		Gezamenlijke aanpak	<i>In hoeverre was er een gezamenlijke aanpak?</i>

Initiatierichting

Er zijn twee richtingen van initiatie: bottom-up of top-down. Deze twee richtingen vormen dan ook de dimensies van deze factor. Een bottom-up initiatie van het samenwerkingsproces volgt vanuit de gemeenten zelf. Dit kan zijn de ambtelijke organisatie, gemeenteraad of het college van b en w. Vaak is het een combinatie van colleges en gemeenteraden van de participerende gemeenten (Fraanje et al., 2008, p. 37). Top-down initiatie van het samenwerkingsproces volgt vanuit de Provinciën of het Rijk. De verwachting is dat top-down initiatie een mate van dwang kent.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Initiatierichting	Bottom-up	Vanuit ambtelijke organisatie, gemeenteraad of het college van b en w.	<i>Wie initieerde de samenwerking?</i>
	Top-down	Vanuit de Provincie of het Rijk	<i>Hoe ervoeren de gemeenten de initiatie van uit [antwoord vorige vraag]? (Mate van dwang bij top-down?)</i>

4.5.2 Besluitvormingsfase

Preferentie, intensiteit preferentie en mate van macht

Deze factor bestaat uit drie dimensies: preferentie, intensiteit preferentie en macht.

Preferentie is de richting die men op wil bij een beslissing. Hierbij staan de eisen centraal die *players* stellen aan de op te richten intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Hierbij bleken de *players* – de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie – het meest invloedrijk te zijn (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 52, 71). Het spreekt voor zich dat hoe dichter *players* bij elkaar liggen met hun eisen, hoe beter het besluitvormingsproces verloopt. Iedereen zal zich uiteindelijk moeten vinden in de intergemeentelijke samenwerking of herindeling. De vraag bij de eerste dimensie is hoever de actoren uiteen liepen in de besluitvormingsfase en met welke onderliggende redenen. Mochten de actoren op één lijn zitten en dus dezelfde preferenties hebben dan maken de twee andere dimensies niet meer uit. De intensiteit van de preferentie en de mate van macht van iedere actor is niet relevant als iedereen het met elkaar is over het totstandkomingsproces. De intensiteit van preferentie of – in andere bewoordingen – mate van interesse gaat in op de mate waarin de *player* bereid is om haar standpunt kracht bij te zetten. Hoe meer een stakeholder overtuigd is van een standpunt, hoe meer invloed hij of zij wil uitoefenen op het proces. Er is een verschil tussen de mate waarmee een *player* iets wil en de daadwerkelijke invloed die een actor kan uitoefenen. De macht die een *player* heeft, uit zich in de onderlinge relatie tussen de actoren. Het gaat hierbij niet perse om [geldelijke] middelen, maar expertise of gezag van een actor kan ook invloed hebben op het verloop van de besluitvormingsfase. Om het theoretischere begrip *player* begrijpelijk te maken wordt de term direct betrokkenen gebruikt.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Preferentie, intensiteit preferentie en macht	Richting preferentie	Uiteenlopende preferenties	<i>Hoe stonden de direct betrokkenen in de samenwerking of herindeling? Waren er moeilijke besluitvormingsmomenten over de in te richten samenwerking of herindeling?</i> <i>Wat waren de redenen om voor of tegen te zijn?</i>
	Intensiteit preferentie	Bereidheid standpunt kracht bij te zetten	<i>Hoe gebrand/bereid waren de direct betrokkenen om hun standpunten kracht bij te zetten?</i>
	Mate van macht	Onderlinge verhouding	<i>Hoe waren de onderlinge verhoudingen tussen de direct betrokkenen? Waren er bepaalde direct betrokkenen meer invloedrijk?</i>

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

Openheid

Openheid gaat in op de mate waarin invloed kon worden uitgeoefend op de uitkomst(en) van het besluitvormingsproces (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 18, 65). Het gaat hierbij niet om de mate van macht, maar focust zich op één aspect: in hoeverre stond de uitkomst van het besluitvormingsproces open dan de uitkomst waar de initiatiefnemer zijn zinnen op had gezet (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 65, 66). Deze factor bestaat uit één dimensie: openheid uitkomst. De gewenste uitkomst en invloed van de *players* op deze uitkomst staan centraal. Het is echter zeer wel mogelijk dat andere actoren van invloed waren, zoals bijvoorbeeld de bevolking. Daarom wordt gekeken naar de wijze waarop openheid zich uitte in het proces.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Openheid	openheid uitkomst	Gewenste uitkomst initiatiefnemer	<i>Op welke uitkomst van het proces had de initiatiefnemer haar zinnen gezet?</i> <i>(Antwoord op vraag initiatierichting = initiatiefnemer.)</i>
		Invloed <i>players</i> op initiatiefnemer	<i>In hoeverre kon er invloed uitgeoefend worden op de uitkomst die de initiatiefnemer voor ogen had?</i> <i>Waarin kwam dit tot uiting?</i>

Tijdigheid

Tijdigheid gaat in op de lengte van de besluitvormingsfase, waarbij een lange procedure kan leiden tot onzekerheid, maar een korte procedure kan leiden tot spijt bij de betrokken actoren die te haastig hebben besloten (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 68). Hierbij balanceert de fase tussen trage vooruitgang en haastigheid; het equilibrium tussen beide is de meest optimale schaal voor de factor tijdigheid. Deze factor bestaat uit één dimensie: de lengte van de besluitvormingsfase. Ook hierbij vormt direct betrokkenen een afgeleide van het begrip *player*.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Tijdigheid	Lengte besluitvormingsfase	Ervaren lengte	<i>Hoe ervoeren de direct betrokkenen de snelheid waarmee de samenwerking of herindeling (niet) tot stand kwam?</i>

Deskundigheid

Deskundigheid wordt gemeten bij de procesregisseurs en de *players*. Hierbij vormen de ervaren competentie van de procesregisseurs en kennis van de *players* over het besluitvormingsproces de leidraad. Daarmee bestaat deze factor uit twee dimensies: competentie van de procesregisseurs en kennis van de *players*. Hoe heeft de organisatie of *players* de begeleidende kwaliteiten van de procesregisseurs ervaren en in hoeverre waren de *players* op de hoogte van aspecten die komen kijken bij samenwerkings –of herindelingsprocessen. Dit zijn de leidende indicatoren. Ook bij deze laatste factor is het begrip *player* omgezet naar direct betrokkenen, zodat het aansluit bij de dagelijkse praktijk van de geïnterviewden.

FACTOR	DIMENSIE	INDICATOR	VRAAG
Deskundigheid	Competentie van procesregisseurs	Ervaren competentie	<i>Was er sprake van een regisseur (of regisseurs) van het proces?</i> <i>Wie waren de procesregisseurs?</i> <i>Hoe competent waren de procesregisseurs in het begeleiden van de totstandkoming?</i>

	Kennis <i>players</i>	Kennis <i>players</i> van samenwerkings –of herindelingsprocessen	<i>In hoeverre hadden de direct betrokkenen kennis van samenwerkings- of herindelingsprocessen?</i> <i>En kennis van de wijze waarop dit zou kunnen worden ingericht?</i>
--	-----------------------	---	--

4.6 Data analyse

Zoals aangegeven in paragraaf ‘dataverzameling’ is een combinatie van interviews en inhoudsanalyse toegepast. Bij het stellen van vragen en de uitwerking van de interviews stonden de factoren met de bijbehorende operationalisaties centraal. Dit zorgde voor structuur en ‘automatische’ codering doordat een vraag direct gerelateerd is aan een operationalisatie en daardoor aan een factor. Toch waren enkele interviews minder gestructureerd doordat de informant in chronologische volgorde een vertelling gaf van de gebeurtenissen en de onderzoeker hierbij aan de hand van de interviewgide naging welke factoren aan bod waren gekomen. Hiervan was het voordeel dat het interview op een ‘natuurlijke wijze’ verliep en gebeurtenissen goed te plaatsen waren in het tijds kader. Het nadeel was dat de tekst minder eenvoudig of niet per factor uitgeschreven kon worden. Toch was dit relatief eenvoudig te ondervangen door het plaatsen van opmerkingen of gekleurde arceringen in dergelijke [stukken van de] interviewverslagen. Hierbij vormde – gezien de deductieve aard van het onderzoek – de geoperationaliseerde begrippen de codes. Op eenzelfde wijze zijn documenten geanalyseerd met als belangrijk verschil dat bij documentatie eerst vastgesteld moest worden of deze relevant waren. In de interviewverslagen is dit nauwelijks het geval, want de onderzoeker kon een afdwalende informant – indien gewenst – weer terugbrengen naar het onderzoek door een gerichte vraag te stellen. Dit vormde dan ook direct een aanknooppunt op het achterliggende operationaliseerde begrip. Er is voor de analyse van de interviews gebruik gemaakt van het computerprogramma Express Scribe. Dit is een programma waarbij geluidsbestanden kunnen worden ingeladen en via snelkoppelingen zaken als afspeelsnelheid, pauzeren en automatische terugspoeling en ruisonderdrukking instelbaar waren. De interviewverslagen zijn uitgewerkt in Word 2010, omdat speciale software gericht op kwalitatief onderzoek vooral zijn kracht vindt bij inductief onderzoek. Hierbij is er sprake van open coderen en vervolgens axiaal coderen, waarbij axiaal coderen gezien kan worden als een vorm van ‘achteraf operationaliseren’ (Van Thiel, 2010, p. 164). De interviewverslagen zijn naast elkaar gezet en vervolgens ‘horizontaal’ geanalyseerd door per factor te kijken naar de inhoud van verslagen en daarnaast de coderingen uit de relevante documentatie te betrekken. Deze wijze van analyse vond per case plaats en vormde de basis voor de casebeschrijvingen uit hoofdstuk vijf. Vanuit deze casebeschrijvingen konden weer de conclusies per case worden getrokken en dat vormde weer de basis voor de vergelijkende analyse. De vergelijkende analyse vormt het moment waarop de vier cases bij elkaar komen

en vanuit de twee groepen – geslaagd en niet geslaagd – wordt geredeneerd. Natuurlijk is deze scheiding zo strikt als de data toelaat, mochten bijvoorbeeld factoren overlappen dan is dat ook een bevinding.

4.7 Betrouwbaarheid en validiteit

De meeste problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van gevalsstudies hebben te maken met het geringe aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010, p. 106). De eerste manier waarop de betrouwbaarheid en externe validiteit is verbeterd, was door niet een of twee eenheden [cases] te onderzoeken, maar een totaal van vier eenheden; $n = 4$.

Door een selectie van vier cases werd het onderzoek dus ook vier keer herhaald. Hierbij zijn twee cases geselecteerd waarbij intergemeentelijke samenwerking of herindeling slaagde en twee cases waarbij dit niet het geval was. Dit verhoogde de interne validiteit van het onderzoek, omdat het theoretische verband tussen de factoren en het wel of niet slagen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling direct bekeken kon worden. De twee groepen – geslaagd en niet geslaagd – bestonden uit twee cases en dat verhoogde de betrouwbaarheid van de resultaten van iedere groep. Het volgende aspect is dat bij de selectie van de vier cases er is gekeken naar de homogeniteit van de cases. De intergemeentelijke samenwerking of herindelingen vonden plaats binnen cases waarbij voornamelijk landelijke, kleinere gemeenten betrokken waren. Dit zorgt ervoor dat er sprake is van replicatielogica (Van Thiel, 2010, p. 104). Als binnen de twee groepen dezelfde effecten worden gevonden, dan neemt de waarschijnlijkheid dat dit geldt voor andere soortgelijke cases toe. De externe validiteit van het onderzoek wordt hierdoor hoger (Van Thiel, 2010, p. 104).

Niet alleen in de selectie is er expliciet aandacht besteed aan betrouwbaarheid en validiteit. Het toegepaste meetinstrument – de interviewgids – komt voort uit operationalisatie van de soms ambigue begrippen. Dit is zoveel mogelijk op basis van literatuur gedaan, waarbij er aandacht is besteed aan de leefwereld van de geïnterviewde. Hierdoor worden de begrippen goed gemeten en neemt de interne validiteit toe. Abstracte begrippen zijn vermeden, waardoor de geïnterviewde geen storing ervoer bij het beantwoorden van vragen of het uitzetten van de case. Het meetinstrument is ongewijzigd gebleven gedurende het onderzoek en vormt hiermee geen storingsbron voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 60). Ook heeft de onderzoeker de vragen uit de interviewgids iedere keer volledig nagelopen zonder hierbij invulling te geven aan datgene wat de respondent zei. Na meerdere interviews moest deze neiging onderdrukt worden, want de interviews overlaptten qua informatie sterk met elkaar. Deze ‘verzadiging’ van informatie geeft aan dat in het onderzoek voldoende informanten zijn betrokken en versterkt hiermee de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De informanten in het onderzoek zijn allemaal betrokken geweest bij het proces van intergemeentelijke samenwerking en herindeling en weten vaak vanuit eerste bron te vertellen hoe het proces in elkaar stak. Door de tijd te nemen voor het interview en het

interview af te sluiten met de vraag of iets onbesproken is gebleven, zijn alle relevante aspecten teruggekomen. Op deze wijze is nauwkeurig te achterhalen welke factoren wel of niet terugkwamen in een bepaalde case en verhoogt dit de interne validiteit van het onderzoek.

Het laatste aspect uit deze paragraaf gaat in op het toepassen triangulatie in het onderzoek. Dit is de belangrijkste manier om problemen op het vlak van betrouwbaarheid en validiteit te reduceren (Van Thiel, 2010, p. 60). In het onderzoek is gebruikt gemaakt van twee soorten bronnen en verwerking hiervan. De eerste bron bestaat uit de afgenomen interviews waarbij de factoren ter sprake kwamen en vervolgens uitgebreid zijn uitgeschreven. De tweede bron is de documentatie en de inhoudsanalyse van deze documentatie. De verschillende informatiebronnen zijn geanalyseerd en vergeleken met elkaar. Hierbij vond vergelijking plaats tussen alle bronnen per case en niet alleen interviews versus documentatie. Een informant kan zich bepaalde aspecten minder goed of zelfs fout herinneren. Dergelijke problemen zijn te ondervangen door het onderling vergelijken van de interviewverslagen en documentatie. Door informatie uit verschillende bronnen te betrekken en meerdere methodieken toe te passen – interviewguide en inhoudsanalyse – wordt duidelijk hoe betrouwbaar en valide de informatie daadwerkelijk is (Van Thiel, 2010, p. 61). Hierbij bleek de informatie – zoals eerder aangegeven – sterk met elkaar te overlappen en was er bijna geen sprake van tegenstrijdigheden.

4.8 Afsluiting

Aan de hand van dit hoofdstuk is de onderzoeksmethodiek en operationalisatie naar voren gekomen. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van het conceptueel model de casussen beschreven, bouwend op de toegepaste methodiek uit dit hoofdstuk.

5. Beschrijving en analyse cases

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de vier onderzochte cases uiteengezet. Iedere case volgt een gelijke opbouw. Eerst zijn de kerngegevens uiteengezet en hierna de casebeschrijving. Deze beschrijving gebruikt de factoren uit het theoretisch kader als perspectief; een invalshoek die zorgt voor een systematische analyse. Hiermee komen belangrijke aspecten van iedere case naar voren. Tot slot volgt een conclusie ten aanzien van de mate waarin de factoren aanwezig zijn. De cases hebben ieder hun eigen voortraject. Hier is aandacht aan besteed, echter zullen de factoren alleen onderzocht worden ten aanzien van de gemeenten die uiteindelijk betrokken waren bij de wel of niet tot stand gekomen intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Ter illustratie: de gemeente Graft-De Rijk heeft oriënterende gesprekken gevoerd met gemeenten Purmerend, Wormerland, Alkmaar, Schermer, Beemster, Zeevang, Heerhugowaard, Zaanstad, Koggenland, Castricum en Uitgeest. Echter zullen de gemeenten die – in dit geval – fusie zijn aangegaan betrokken worden in de analyse van de factoren. Dit zijn de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer. In de tekst wordt verwezen naar functies die de geïnterviewden bekleedden ten tijde van het totstandkomingsproces. Hoofdstuk zes bestaat uit een vergelijkende analyse, waarbij wordt ingegaan op de relevantie van iedere factor. De conclusie daarna volgt, vormt het antwoord op de deelvragen en tot slot de hoofdvraag: “Welke factoren verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?”

5.2 Case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer

5.2.1 Kerngegevens

De gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer zullen per 1 januari 2015 verder gaan als één gemeente. Op 15 maart 2012 besloot de gemeenteraad van Graft-De Rijk om een fusie voor te bereiden met de gemeente Alkmaar. De gemeenteraad van Schermer nam een dergelijk besluit op 21 juni 2012 (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, pp. 6-7).

Alle gemeenten zijn gelegen in de provincie Noord-Holland en vormen na de herindeling een aaneengesloten gebied. De gemeente Graft-De Rijk heeft 6.442 inwoners, de gemeente Schermer 5.456 inwoners en de gemeente Alkmaar 94.273 inwoners (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 9). De gemeente Alkmaar is een stedelijke gemeente die het bestuurlijk, economisch en cultureel centrum vormt van de regio Noord-Holland Noord, waar de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer deel van uitmaken. De gemeente Alkmaar heeft een oudhollandse binnenstad en wordt omschreven als winkelstad (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 11). De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer zijn beide landelijke gemeenten bestaande uit kleine dorpskernen, waarbij het merendeel van het gemeentelijk grondgebied wordt gebruikt voor agrarische activiteiten. De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hebben typische streekeigen architectuur en cultuurlandschap. Alleen dorpskern De Rijk bestaat heeft al 120

rijksmonumenten, waardoor de kern een beschermd dorpsgezicht vormt (Persoonlijke communicatie burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De gemeente Schermer heeft haar historische molens en droogmakerij. Op zowel het grondgebied van de gemeente Graft-De Rijk als Schermer ligt het natuurgebied Eilandspolder.

5.2.2 Aanloopfase

In deze case waren het de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk die tegen *opgaven* aanliepen. De ambtelijke organisatie van gemeente Schermer merkte dat het kraakte in de dagelijkse bedrijfsvoering. Dit uitte zich in meerdere 'eenpitters' die meerdere taken uitvoerden. Dit zorgde ervoor dat de organisatie kwetsbaar was. In het geval van drie zieken is 10% van de productiecapaciteit verdwenen; 30 formatie plaatsen voor alle taken die een gemeente moet uitvoeren (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). In de gemeente Graft-De Rijk was de situatie minder nijpend, maar samen met de gemeente Schermer deelden zij wel *hetzelfde probleem*: "Wij kunnen het op termijn niet meer alleen." (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De oplossing voor de *problemen* van de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk werd vaak gevonden op het vlak van samenwerking. Maar ook voor samenwerking is capaciteit nodig (Persoonlijke communicatie BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). Dit leidde tot verlichting op het bedrijfsvoeringsaspect, maar ook tot bestuurskrachtproblemen voor beide gemeenten. Het bestuurskrachtprobleem is tweezijdig. Het eerste aspect is gebrek aan capaciteit, welke geïllustreerd wordt door de burgemeester van Graft-De Rijk: "op een gegeven moment zit je in zoveel samenwerkingsbestanden, dat het ook bestuurlijk niet meer wil." Daarnaast krijgt een gemeente steeds minder voor het zeggen. "In al die samenwerkingen die steeds meer worden, word je zelf relatief steeds kleiner omdat anderen steeds groter worden. Dat is een heel belangrijk gegeven" (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). De gemeenten Schermer en Graft-De Rijk werden steeds *afhankelijker* van samenwerkingsverbanden, waarop steeds minder invloed uitgeoefend kon worden door het [parttime] bestuur. Kleine gemeenten, die relatief steeds kleiner werden in combinatie met hetgeen dat zorgde voor absolute *urgentie*: de decentralisaties. Drie decentralisaties op het vlak van Jeugdzorg, Participatiewet en van AWBZ naar Wmo zorgen ervoor dat gemeenten meer taken moeten uitvoeren tegen minder financiële middelen dan waarvoor de Rijksoverheid dit deed. Bij zowel de gemeente Schermer als Graft-De Rijk bevindt de *urgentie* zich hierdoor voornamelijk in de [nabije] toekomst. De gemeente Schermer is financieel gezond (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013) en bij gemeente Graft-De Rijk is ervoor gezorgd dat de financiën op orde waren (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De drie decentralisaties die per 1 januari 2015 ingaan, zijn echter voor beide gemeenten onoverkoombaar.

Nu lijkt het verdere verloop eenduidig: de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk gaan gezamenlijk in gesprek met de stedelijke gemeente Alkmaar en een fusie tekent zich af. Dit was echter niet het geval. De gemeenten Schermer en Graft-De Rijk zaten samen met de

gemeenten Zeevang en Beemster in een samenwerkingsverband dat georiënteerd was op Sociale Zaken en Wmo. Binnen dit samenwerkingsverband ontstond het idee om te kijken op welke vlakken nog meer samenwerking kon worden aangegaan. Hieruit kwam een discussie voort om een federatiegemeente op te zetten (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). Dit model lijkt sterk op het SETA-model. Dit ging echter niet omdat de gemeenten dan te innig werden (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Vooral de gemeente Beemster had hier moeite mee omdat zij – samen met de gemeente Zeevang – zich bevinden in de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer bevinden zich in veiligheidsregio Noord-Holland Noord (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Het *voordeel* dat de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang zagen, werd niet *gedeeld* met de gemeente Beemster. Daarnaast ging de gemeente Beemster koers varen op een ambtelijke samenwerking die breder was dan de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk, Beemster en Zeevang, namelijk met de gemeente Purmerend erbij (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). Hiermee ging het idee van vergaande samenwerking tussen groene, landelijke gemeenten – welke zich bevonden tussen het Alkmaarse en Purmerendse – verloren. Hierna zijn de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang elkaar gaan opzoeken om een plan van aanpak op te zetten om alsnog te fuseren. De gemeente Beemster voerde echter haar eigen kwaliteitsonderzoek uit, wilde hiervoor tijd en deed niet mee aan deze gesprekken (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). Het initiatief van de gemeenten Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang liep weer uit elkaar vanwege het feit dat de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk zich bevonden in regio Noord-Kennemerland en Zeevang in regio Waterland. Hiermee was het idee dat de raden van de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hadden om één landelijke, groene middengemeente te vormen van 30.000 inwoners nog niet definitief van de baan. De laatste poging was om een fusietraject te starten tussen de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer. Dit als eerste stap zodat de gemeenten Beemster en Zeevang zouden aansluiten (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Deze ‘steen in de vijver’ werkte echter ook niet (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Graft-De Rijk, 23 mei, 2013).

Dit was het moment waarop oude paden van samenwerking niet verder liepen, de bedrijfsvoering en bestuurskracht niet verbeterd waren en de decentralisaties steeds dichterbij kwamen. De *urgentie* nam toe. Dit merkte ook de burgemeester van Graft-De Rijk. Zij zette alle initiatieven op een rij en presenteerde deze op 30 september 2010 in de gemeenteraad. De problematiek werd omschreven, het steeds moeilijker worden om de dienstverlening in stand te houden en het besef dat in de toekomst zelfstandigheid opgegeven moest worden. Het was tijd om serieus naar een partner op zoek te gaan (gemeentesecretaris Graft-De Rijk, 23 mei, 2013). De *problematiek*, de *afhankelijkheid* van samenwerkingsverbanden, de *urgentie*, het *interactieve proces* dat tussen meerdere gemeenten in allerlei vormen had plaatsgevonden kwamen hierin allemaal naar voren. De gemeenteraad zag de opgave ook en gaf toestemming voor een grote oriëntatieronde in de regio. De gemeenten Purmerend, Wormerland, Alkmaar, Schermer, Beemster, Zeevang,

Heerhugowaard, Zaanstad, Koggenland, Castricum en Uitgeest werden benaderd voor een eerste ronde van gesprekken. Hieruit bleken vijf gemeenten interesse te hebben in een fusie met de gemeente Graft-De Rijk: Alkmaar, Castricum, Koggenland, Purmerend en Zaanstad (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 6). Uit deze gemeenten zou een keuze worden gemaakt met behulp van een matrix waarin aspecten als begrotingen, belastingniveau, serviceniveau en monumentenbeleid naar voren kwamen (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Dit was opgesteld onder begeleiding van organisatieadviesbureau KplusV. Bij de gemeente Schermer werd een waardenprofiel opgesteld onder begeleiding van organisatieadviesbureau BMC. Dit vormde de basis om het gesprek aan te gaan met de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Koggenland. Vanaf dat punt gingen de processen van beide gemeenten over in de besluitvormingsfase; deze fase start wanneer de vraag wordt opgeworpen welke gemeenten samengaan [werken], met wie en waarom (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 18). Vandaar dat op de bovenstaande ontwikkelingen nader zal worden ingegaan in de volgende paragraaf: de besluitvormingsfase.

Het *voordeel* van zowel de gemeenten Graft-De Rijk als Schermer is evident. Beide gemeenten zullen door het aangaan van samenwerking hun *problematiek* op het vlak van bedrijfsvoering en bestuurskracht verbeteren. Hiermee zal de *afhankelijkheid* van samenwerkingsverbanden verminderen en de belangen van beide gemeenten beter op de kaart gezet worden. Voor de gemeente Alkmaar zit een van de *voordelen* in de vereniging van stad van platteland. Dit betekent een economische stimulans voor zowel Alkmaar als de regio zelf (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). De meerwaarde van culturele activiteiten in Graft-De Rijk, Alkmaar en Schermer (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De gemeente Alkmaar heeft namelijk bijna geen buitengebied. De gemeente is vrijwel volledig verstedelijkt. In dat opzicht was de zoektocht van de gemeente Schermer en Graft-De Rijk een buitenkans voor de gemeente Alkmaar. Ook is er sprake van animositeit tussen de gemeenten Heerhugowaard en Alkmaar. Heerhugowaard heeft een mooie locatie voor een ziekenhuis en het ziekenhuis van Alkmaar zal nu verhuizen naar Heerhugowaard. Dat voelde voor de gemeente Alkmaar als een groot verlies met een bestuurlijke crisis als gevolg (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). Mede daarom was de gemeente Alkmaar eraan gelegen om een fusie met de gemeente Schermer te realiseren. Een ander voordeel voor de gemeente Alkmaar is het doorbreken van de grens van 100.000 inwoners. Dit levert financieel voordeel op “maar het is met name dat je samen met de andere 100.000 plus gemeenten je belangen veel beter kan bepleiten. Hoor je erbij of hoor je er niet bij?” (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013).

De druk op de gemeenten om te gaan fuseren mag dan extern zijn, de initiatierichting komt *bottom-up*; van binnenuit de organisaties. Bij de gemeente Schermer vond onderkenning plaats in de ambtelijke organisatie en simultaan ook in het college. In de politiek kwam dit besef later (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). In de gemeente Graft-De Rijk

zagen de ambtelijke organisaties en college ook *gezamenlijk* de *problematiek* (gemeentesecretaris Graft-De Rijk, 23 mei, 2013). Hierna volgde – zoals eerder aangegeven – de presentatie van de burgemeester van Graft-De Rijk. Hierdoor lag het initiatief voor het traject dat leidde tot de fusie met Alkmaar bij haar. Een opvallend gegeven in deze case is dat de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer veel gezamenlijke factoren hadden en daarmee het *gezamenlijke* aspect aanwezig is, maar in aparte trajecten van start zijn gegaan. Voorafgaand aan het traject zaten de gemeenten al samen in tientallen samenwerkingsverbanden (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 41). In dat opzicht was er al sprake van frequent contact; een *interactief proces* tussen landelijke gemeenten van gelijke omvang.

5.2.3 Besluitvormingsfase

In het theoretisch kader kwam naar voren dat de actieve en participerende actoren – de *players* – de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie zijn. De *preferentie*, *intensiteit van preferentie* en *onderlinge verhoudingen* van deze *players* bepalen na de aanloopfase of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel, vertraagd of niet tot stand komt. In deze case had de provincie Noord-Holland een passieve rol en vond dat herindeling van onderop moest komen. Het belang van deze houding wordt aangeduid door de BMC-adviseur bij de gemeente Schermer: “Het is heel belangrijk dat de provincie ook ruimte geeft voor welke keuze dan ook. Stel Schermer kiest voor Koggenland, dat moet ook kunnen. De Provincie heeft toen aangegeven, als het een weloverwogen proces is en er wordt voldaan aan de eisen van het herindelingskader, dan mogen jullie elke keuze maken die jullie willen.” Ook de gemeente Graft-De Rijk kreeg dezelfde ruimte om haar eigen keuze te maken. Ondanks de mogelijke consequentie dat de nieuwe gemeente(n) een niet aangesloten gebied zou(den) vormen, kregen beide gemeenten de vrijheid. De colleges van B en W en de gemeenteraden hadden de meeste invloed, waarbij in de besluitvormingsfase de gemeenteraden de regie voerden. De gemeenteraadsleden van Schermer zagen het als hun expliciete verantwoordelijkheid; de bestuurlijke toekomst lag in hun handen (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013). De gemeenteraden zijn ook degene die de besluiten namen en daarmee de *macht* over het proces hadden. Hierbij is het uiteraard van belang dat zij goed geïnformeerd worden en hun weloverwogen afwegingen kunnen maken. Dit is in het belang van de *openheid* van het proces. Hierop zal later worden ingegaan.

Ten aanzien van de *preferentie* is al eerder naar voren gekomen dat in eerste instantie de raden van de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer zich oriënteerden op samenwerking en vervolgens op fusie binnen een groen, landelijk samenwerkingsverband. Deze *preferentie* is echter gedraaid naar het stedelijke toe. Bij Graft-De Rijk ontstond deze draai nadat de gemeenteraad goedkeurde om in de oriëntatieronde langs 11 gemeenten ook de gemeenten Purmerend, Alkmaar en Zaanstad mee te nemen. “Dat was een belangrijk omslagpunt, maar dan zie je weer – en dat zie je bij iedere fusie – daar gaat een heel stuk bewustwording aan vooraf.” (gemeentesecretaris Graft-De Rijk, 23 mei, 2013). In Schermer

was een soortgelijk proces. Nadat samenwerking met de groene gemeenten afviel, is het beeld van de grote stad die het platteland in haar uitbreidingsdrift wil opslokken gedraaid (gemeentesecretaris Schermer, 22 mei, 2013).

Ondanks dat de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer kleine gemeenten zijn en onder druk staan, draaide de machtsverhoudingen in hun voordeel. “De vragende partij werd op een gegeven moment de eisende partij en dat kwam omdat er meerdere kandidaten waren” (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). Dit was voor de gemeente Schermer geen tactisch besluit, bij de gemeente Graft-De Rijk was dit deels wel het geval. De keuze voor twee gemeenten was zo dat Graft-De Rijk nog een onderhandelingspositie had en niet direct op één gemeente inzetten (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Hierna volgde nog een aanvullend onderzoek in de gemeente Schermer nadat vanuit het dorp Oterleek tegengeluiden kwamen en – voor dit dorp – herindeling met Heerhugowaard werd bepleit. Dit vond plaats na het besluit van de raad om te fuseren met de gemeente Alkmaar. Uit een draagvlakonderzoek kwam echter naar voren dat het merendeel van Oterleek voor aansluiting bij de gemeente Alkmaar was. Hiermee was het onverdeeld overgaan van de gemeente Schermer naar de gemeente Alkmaar een feit (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 7).

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

Zowel bij de gemeente Graft-De Rijk als Schermer is het traject van oriëntatie tot aan de keuze voor herindeling met de gemeente Alkmaar *open* geweest. De gemeenteraad van Schermer heeft gedurende – het laatste gedeelte van – het proces geen voorkeur uitgesproken voor een bepaalde fusiepartner. Hiermee is het proces een goede kans gegeven (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). Bij de gemeente Graft-De Rijk kregen de burgemeester en gemeentesecretaris veel vertrouwen van de gemeenteraad. Door *transparantie* naar iedere commissie -of raadsvergadering werd dit vertrouwen verkregen (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). ‘Stand van zaken fusie’ was een vast agendapunt. Nog belangrijker dan interne communicatie wordt de externe communicatie en participatie van de burger gevonden. “Bevolking meenemen. Dat was een van de belangrijkste oorzaken. We wilden draagvlak creëren. *Open* en *transparant* en met veel betrokkenheid. Dat waren de sleutelwoorden” (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). De openheid en transparantie leidden tot draagvlak, maar “participatie gaat niet zozeer om draagvlak en mensen mee krijgen, maar dat je duidelijk bent waarover inwoners kunnen meepraten in een vroeg stadium. Dat je *open* bent, maar vooral dat hun input moet leiden tot een beter plan” (Persoonlijke communicatie senior communicatieadviseur Schermer, 22 mei, 2013). Bij zowel de gemeente Graft-De Rijk als Schermer is echter nooit gevraagd wat de burger precies vond van een fusie en mochten zij ook geen keuze maken voor een fusiepartner. Wel zijn bij de gemeente Graft-De Rijk ‘meedenkavonden’ georganiseerd voor de burger, waar de burger thema’s kon benoemen die zij belangrijk vonden. Deze thema’s zijn meegenomen in de gesprekken met de optionele fusiegemeenten (Herindelingsadvies

Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, p. 6). Een beeldvorming van de discussies op een dergelijke avond volgens de burgemeester van Graft-De Rijk: “Inwoners roepen als eerste ‘dienstverlening dichtbij’. Hoe vaak komt u op het gemeentehuis? Ja, eigenlijk nooit. Nee, u heeft eigenlijk gelijk. Kwaliteit van dienstverlening is echt belangrijker dan afstand.” Organisatieadviesbureau KplusV is erbij gehaald om een matrix te maken van de vijf gemeenten. Hieruit kwamen plussen en minnen voort en werden de gemeenten Alkmaar en Zaanstad favoriet. Opvallend is dat gemeente Zaanstad meer plussen had dan de gemeente Alkmaar, maar de voorkeur toch uitging naar gemeente Alkmaar. De adviseur van de gemeente Schermer heeft een verklaring voor de ontwikkeling in het proces van de gemeente Graft-De Rijk; het zetten van plussen en minnen maakt een proces te rationeel; emotie speelt ook een rol. In de gemeente Schermer is daarom een waardenprofiel opgesteld, maar geen plussen en minnen. Het proces van gemeente Graft-De Rijk eindigde met een avond waarin de burgemeesters van de gemeenten Alkmaar en Zaanstad tegenover elkaar werden gezet en in competitievorm de bevolking en gemeenteraad van de gemeente Graft-De Rijk voor zich moesten winnen.

In de gemeente Schermer is een waardenprofiel opgesteld waarmee gesprekken met de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Koggenland zijn aangegaan. Eerder waren mogelijkheden tot samenwerking verkend in de regio door onderzoeksbureau BMC waarbij deze drie gemeenten naar voren kwamen als geschikte fusiepartners. Het waardenprofiel is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken die de BMC-adviseur met maatschappelijke sleutelfiguren zoals dorpsraden, vertegenwoordigers kerken, LTO, ondernemers, historische vereniging en schoolbesturen heeft gehad. Daarnaast hebben drie kernbijeenkomsten plaatsgevonden waarin het document van deze coproductie is voorgelegd aan de inwoners. De gemeente Koggenland viel af bij gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak binnen deze gemeente. Tot slot vond een avond plaats waarbij de burger vragen kon stellen aan de burgemeesters van de gemeenten Alkmaar en Heerhugowaard (Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, 2013, pp. 6-7). Deze avond vond plaats in de Grote Kerk in Schermerhorn en een tegenovergelegen zalencentrum. De twee gemeenten spraken apart, waarbij de bezoekers tussentijds wisselden van zaal. Reden hiervoor was de animositeit tussen de gemeenten Heerhugowaard en Alkmaar; twee burgemeesters tegenover elkaar is niet goed voor de bestuurlijke verhoudingen in de toekomst (BMC-adviseur Schermer, 22 mei, 2013). De gemeenten Zaanstad en Alkmaar behoren tot andere regio's, terwijl gemeenten Heerhugowaard en Alkmaar bij dezelfde regio horen.

De *procesregisseurs* van de gemeente Schermer bestonden uit de gemeenteraad, het college van B en W, de BMC-adviseur en de Senior Communicatie adviseur Schermer. Bij de gemeente Graft-De Rijk was de burgemeester de ambassadeur van het proces en vormde de gemeentesecretaris de procesmanager (gemeentesecretaris Graft-De Rijk, 23 mei, 2013). Uiteraard had de gemeenteraad de uiteindelijke beslissing in handen, maar bij de gemeente

Graft-De Rijk zorgde de burgemeester voor begeleiding. Bijvoorbeeld door gemeenteraad te laten besluiten dat het op een gegeven moment ging over herindeling en niet meer over intergemeentelijke samenwerking, zodat er geen ruimte was voor interpretatie. In de gemeente Schermer was gedurende de coproductie van het waardeprofiel een klankbordgroep aangesteld die regie voerde over dit proces. De *procesregisseurs* zijn – gezien hun achtergrond in advisering, procesmanagement of ervaring met herindelingen – deskundig, waarbij opvallend is dat de gemeenteraden van te voren geen kennis van herindelingsprocessen hadden en dit gaandeweg verkregen hebben.

Door zowel de gemeenten Graft-De Rijk als Schermer is het proces als zeer *tijdig* verlopen ervaren. De gemeente Graft-De Rijk ging eerder van start dan de gemeente Schermer. “Wij hebben haast, omdat we 1 januari 2015 willen halen. Als we dat niet halen krijgen we nieuwe verkiezingen” (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De gemeente Schermer vroeg aan de gemeente Graft-De Rijk om even te wachten, zodat ze samen op hetzelfde punt van hun trajecten kwamen. Dit deed de gemeente Graft-De Rijk niet vanwege de bovenstaande reden, maar ook om de gemeente Schermer een beetje onder druk te zetten zodat de gemeente Schermer ook voor de gemeente Alkmaar zou kiezen en niet voor de gemeente Heerhugowaard (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hebben als belangrijkste connectie het gebied de Eilandspolder dat zij samen delen. Het was belangrijk dat deze polder onverdeeld overging naar één gemeente (burgemeester Graft-De Rijk, 22 mei, 2013). Hierin is *gezamenlijk* belang terug te zien.

5.2.4 Conclusie

Tabel 1 – Analyse van de factoren Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer

Aanwezigheid factoren Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer	
Aanloopfase	
Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen	+
Een gezamenlijk gevoel van urgentie	+
Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef	+
Een gevoel van gezamenlijk voordeel	++
Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren	+
Initiatierichting (bottom-up)	++
Besluitvormingsfase	
(gelijke) Preferentie	++
Openheid	++
Tijdigheid	++
Deskundigheid	+
Scores variëren van 0, +, ++ (niet aanwezig, aanwezig, nadrukkelijk aanwezig)	

De gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hadden te maken met dezelfde *opgaven*, maar de gemeente Alkmaar deelde niet in deze *opgaven*. Vandaar dat de factor aanwezig is, maar niet nadrukkelijk. In eerste instantie trokken de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer *gezamenlijk* op. Hierna gingen beide gemeenten apart op zoek naar een fusiepartner op het moment dat de samenwerking in het verband Beemster, Schermer, Graft-De Rijk en Zeevang niet verder kwam, maar wel vanuit hetzelfde gevoel van *urgentie*; zij hadden eenzelfde startpunt. De gemeente Alkmaar deelt niet in deze *urgentie*, maar *urgentie* vormt wel een grote drijfveer voor de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer om het totstandkomingsproces in beweging te houden. Om een oplossing te vinden voor de *opgaven* zijn zowel de gemeenten Graft-De Rijk als Schermer aangewezen op vergaande intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Deze *afhankelijkheid* geldt – ook hier – niet voor de gemeente Alkmaar. Een gevoel dat sterk aanwezig was tussen alle drie de gemeenten was een *gevoel van gezamenlijk voordeel*. Een *interactief proces van gedeelde regels, normen en structuren* is gezien het frequente contact en samenwerking voorafgaand aan de besluitvormingsfase sterk tussen de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer aanwezig. Tevens waren er – in mindere mate – contact en connecties met de gemeente Alkmaar. Wel hebben de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer in aparte trajecten naar een fusiepartner gezocht. Daarom is *interactief proces van gedeelde regels, normen en structuren* aanwezig maar niet nadrukkelijk aanwezig. *Initiatie* komt vanuit de organisaties; *bottom-up*.

In de aanloopfase is er geen *afhankelijkheid* om te gaan fuseren voor de gemeente Alkmaar, echter is in de besluitvormingsfase zichtbaar dat kandidaat-gemeenten graag met de gemeente(n) Graft-De Rijk en/of Schermer willen fuseren; hierdoor worden beide gemeenten niet meer de vragende partij, maar de eisende partij. De *onderlinge machtsverhoudingen* veranderen hierdoor ten gunste van de gemeenten Graft-De Rijk en Schermer, echter blijven de *preferenties* van de gemeenten en kandidaat gemeenten gelijk: met elkaar willen fuseren. Daarom speelt *intensiteit preferentie* en *mate van macht* geen rol. In de raden is het totstandkomingsproces *open* gebleven en wezen de *preferenties* aan het einde van het proces nadrukkelijk in één richting. Gedurende het proces stond geen uitkomst vast. Ten aanzien van *tijdigheid* wordt de totstandkoming door alle gemeenten als voorspoedig ervaren. Ook was er in het proces sprake van competente *procesregisseurs*, wel was de kennis ten aanzien herindelingsprocessen niet bij alle *players* aanwezig. Vanuit de raden en colleges was niet of nauwelijks kennis over deze processen.

5.3 Case Peel en Maas

5.3.1 Kerngegevens

De gemeenten Helden, Maasbree, Meijel en Kessel zijn per 1 januari 2010 verder gegaan als één gemeente Peel en Maas. Op 10 maart 2008 besloot de gemeenteraad van Meijel om het herindelingsontwerp vast te stellen. De gemeenteraden van Helden, Kessel en Maasbree namen een dergelijk besluit op 17 maart 2008 (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, pp. 9-10).

Alle gemeenten zijn gelegen in de provincie Limburg en vormen na de herindeling een aangesloten, landelijk gebied. Ten tijde van de fusie had de gemeente Helden 19.550 inwoners, de gemeente Maasbree 12.862 inwoners, de gemeente Meijel 5.883 inwoners en de gemeente Kessel 4.280 inwoners (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 10). De nieuwe gemeente omvat 11 kernen: Baarlo, Beringe, Egchel, Grashoek, Helden, Kessel, Kessel-Eik, Koningslust, Maasbree, Meijel en Panningen. Hierbij vervult dubbelkern Helden-Panningen een centrumfunctie in de regio voor zaken zoals winkelen, cultuur, onderwijs en zorg (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 10). Belangrijke motoren in de regionale economie zijn de maakindustrie, de agrarische sector en het toerisme. Hierbij bedekt de agrarische sector meer dan 70% van de oppervlakte van de regio (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, pp. 10-11).

5.3.2 Aanloopfase

In deze case zijn het de gemeentesecretarissen van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel die in *gezamenlijk* overleg met de managementteams signaleerden dat de noodzaak tot samenwerking steeds *urgenter* werd (Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas, 2007, p. 32). “De geconstateerde noodzaak komt voort uit de prestaties die worden gevraagd van de organisaties” (Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas, 2007, p. 32). De vereiste prestaties bevinden zich op het vlak van bestuurlijke druk door vele samenwerkingsterreinen, decentralisaties, stijging vereiste specialisatiegraad, financiële druk en kwetsbaarheid door kleinschaligheid (Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas, 2007, pp. 33-34). De voormalige wethouder van Maasbree omschrijft hun boodschap als volgt: “Er komen zoveel taken op ons af dadelijk. De overheid gaat zoveel decentraliseren. Dat krijgen wij voor onszelf niet meer efficiënt gedraaid” (Persoonlijke communicatie wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). Na signalering door de gemeentesecretarissen werd het proces bestuurlijk opgepakt door de burgemeesters. Zij vormden de onafhankelijke leiders bij de raden, zodat het proces uit de politieke sfeer werd gehaald (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). De burgemeesters belegden een aantal bijeenkomsten met de gemeenteraden om elkaar te leren kennen; elkaars problematieken en denkbeelden (Persoonlijke communicatie consultant bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). De *opgaven* waar de gemeente voor stonden golden voor iedere gemeente; ook de grotere gemeenten (Persoonlijke communicatie projectleider fusie, 24 april, 2013). Echter hadden de kleinere gemeenten het wel moeilijker: “Kessel bijvoorbeeld met 4.5 duizend inwoners – ik heb altijd gezegd – die hadden nog geen tijd om de circulaire te lezen die afkwamen van het Rijk. Dus wat deden die vaak. Die belde de collega van de gemeente Helden of van andere gemeenten: hé, stuur mij jouw voorstel eens op. En daar werd in Kessel een stempel op gezet en ging zo het college in. Dan waren het de voorstellen van een andere gemeente” (consultant bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). Hieruit komt niet alleen *urgentie* naar voren, maar ook de *afhankelijkheid* naar andere

gemeenten toe om gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. De noodzaak om te fuseren of vergaande ambtelijk te gaan samenwerken was er niet direct, maar wel met de blik op de toekomst gericht (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013).

Een *gezamenlijke probleemdefinitie* en een *gezamenlijk* gevoel van *urgentie* zijn aanwezig en een vorm van *afhankelijkheid* is ook gaande in de regio, echter is deze niet *gezamenlijk*. Dit constateerde de visitatiecommissie in de bestuurskrachtmonitor van 2007. De gemeente Helden heeft een duidelijk trekkende rol in de subregio op het vlak van samenwerking. Hiervan profiteren de andere drie gemeenten, vooral doordat hierdoor gebrek aan capaciteit – op personeel vlak – wordt opgevangen (Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas, 2007, p. 31). “Daarmee is er dus sprake van een organisatorische *afhankelijkheid* van Helden binnen de subregio” (Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas, 2007, p. 31). De consultant bedrijfsvoering van Helden onderschrijft dat de gemeente Helden de subregio vertegenwoordigde in regionaal overleg en hierbij taken bij de gemeente Helden kwamen te liggen, zonder dat hier inkomsten tegenover stonden (consultant bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). Het *beseft* van *afhankelijkheid* tussen de gemeenten is aanwezig, maar wordt door de informanten meer ervaren als een gevoel van *gezamenlijk voordeel* vanuit de *interactieve processen met gedeelde regels, normen en structuren* die al liepen. De gemeenten bevinden zich namelijk allen in de subregio Peel en Maas en hebben al samenwerkingsverbanden zoals een gezamenlijke welzijnsstichting, gezamenlijk loket sociale zaken en gezamenlijke uitvoering Wmo. Vanuit deze ervaring wisten de gemeenten dat zij een aantal taken beter kunnen wegzetten in een groter geheel (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). Daarnaast liggen de gemeenten tezamen in een gebied ingeklemd tussen de provincie Noord-Brabant, de A67, de Maas en de bestuurlijke grens in het zuiden met het gewest Midden-Limburg. Dit maakt de locatie van de gemeente Peel en Maas tot een natuurlijk iets (consultant bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013).

Andersom gesteld zijn de gemeenten voor vergaande samenwerking of herindeling tot elkaar veroordeeld met als enige uitzondering de gemeente Maasbree gezien haar ligging bij de gemeente Venlo. Dit zorgde ervoor dat de aanloopfase – die tot dat moment alleen ging over de keuze voor de vorm van vergaande ambtelijke samenwerking – een andere wending nam in november 2006. Toen vroeg de gemeente Maasbree om een time-out, om bij de bevolking te rade te gaan. “Is Venlo, of Helden de natuurlijke partner van Maasbree? Dat was de cruciale vraag die de gemeenteraad van Maasbree eerst beantwoord wilde hebben” (Peel en Maas. Beleef de mensen, 2010, p. 28). De bevolking van zowel de kern Maasbree als Baarlo gaf uiteindelijk een bijzondere wending aan het proces. De boodschap luidde namelijk om niet alleen met de regio Peel en Maas verder te gaan praten over ambtelijke samenwerking, maar om bestuurlijk samen te gaan (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). Een herindeling tussen de vier gemeenten. Na enig overleg werd deze optie ook toegevoegd en waren er drie opties: vasthouden aan de huidige samenwerking, één ambtelijke organisatie of fusie (Peel en Maas. Beleef de mensen, 2010, p. 29). De

gemeenteraden en colleges van de vier gemeenten onderzoeken in juni 2007 de criteria die zij van belang vinden bij de afweging van ieder bestuursmodel (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 18). Hieruit komen acht criteria voort die de basis vormen van de analyse van ieder bestuursmodel. In de 'Nota weging bestuursmodellen Peel en Maas' worden de voor –en nadelen in een matrix naast elkaar gezet en vormt deze matrix het kader waarin het *gezamenlijk voordeel* wordt gewogen. Op dat moment start de besluitvormingsfase: alle opties zijn in kaart gebracht, voor –en nadelen op een rij gezet en een keuze voor een vorm van vergaande samenwerking of herindeling kan worden gemaakt.

5.3.3 Besluitvormingsfase

In het theoretisch kader kwam naar voren dat de actieve en participerende actoren – de *players* – de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie zijn. De *preferentie, intensiteit van preferentie* en *onderlinge verhoudingen* van deze *players* bepalen na de aanloopfase of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel, vertraagd of niet tot stand komt. Door te rade te gaan bij de bevolking had de gemeente Maasbree de optie herindeling toegevoegd aan het totstandkomingsproces en lag haar *preferentie* bij het advies van de bevolking, namelijk herindeling. De gemeente Helden had geen bezwaar tegen herindeling, maar moest opletten dat zij als grootste gemeente niet teveel stuurden in het proces, anders kreeg de gemeente Helden verweten dat zij alleen groter wilden worden (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). In juni 2007 worden in Helden, Kessel en Meijel soortgelijke burgeravonden gehouden als in Maasbree om de burger mee te laten denken over de schaal die past bij de opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 24). In september 2007 houden alle vier de gemeenten een tweede ronde burgeravonden. Hieruit komt “een breed gedragen inspraak voor fusie van de gemeenten Helden, Kessel en Maasbree in de regio Peel en Maas. In die lijn nemen de raden dan ook unanieme of nagenoeg unanieme besluiten tot fusie” (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 24). In de gemeente Meijel levert de burgeravond echter een wisselend beeld op en hierop besluit de raad van Meijel niet mee te gaan in de fusie. Op dat moment lopen de *preferenties* uiteen.

Tot dusver was het proces *open* verlopen en was er veel draagvlak vanuit de gemeenten en bevolking om een fusie te bewerkstelligen. De Provincie Limburg is tegelijkertijd met de aanloop –en besluitvormingsfase van regio Peel en Maas bezig om de zeventien gemeenten in de kop van Limburg terug te brengen tot vijf gemeenten. “De ideeën van de Provincie zijn niet gevoeld als druk, maar die zijn gevoeld als plezierig dat dat meeloopt. Dan maken wij ook onderdeel uit van een grotere beweging” (projectleider fusie, 24 april, 2013). Ten aanzien van de gemeente Meijel was een gedeelte van de inwoners bezorgd om het behoud van hun kernidentiteit; zij waren bang opgeslokt te worden door een grotere gemeente (consulent bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). Dit speelde eerder ook een rol bij de gemeente Kessel. Zij kwamen tot de conclusie dat zij te klein waren om de toekomst nog

aan te kunnen, “maar we willen wel Kessel blijven en Kessel-eik. De kernidentiteit die is heilig” (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). Tot aan het moment dat de gemeente Meijel nee zei tegen fusie heeft de Provincie Limburg zich redelijk op de achtergrond gehouden, maar hierna heeft de Provincie Limburg veel energie gestopt in gesprekken met de gemeente Meijel om hen ervan te overtuigen om verder te gaan (Persoonlijke communicatie gedeputeerde Provincie Limburg, 24 mei, 2013). Druk vanuit de Provincie Limburg en de drie andere gemeenten heeft mede ervoor gezorgd dat de gemeente Meijel weer aansloot, waarbij de Provincie Limburg bereid was om het Ahri proces over te nemen via de bevoegdheid van de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 23). Indien dat zou gebeuren, veranderd het proces van *bottom-up* in *top-down* ten aanzien van de gemeente Meijel, ondanks *bottom-up initiatie* vanuit de gemeentesecretarissen in de aanloopfase. Naast druk vanuit de drie gemeenten en Provincie Limburg bracht het Meijelse college van B en W in kaart wat de gevolgen waren van het zelfstandig blijven van de gemeente Meijel. Dit is aangeboden aan de gemeenteraad van Meijel met het voorstel om alsnog in te stemmen met de fusie tussen de Peel en Maas gemeenten (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, p. 9). De belangrijkste *players* – de colleges van B en W, de gemeenteraden en de Provincie – hadden allemaal dezelfde *preferentie* die zich concentreert rondom de gemeenteraad van Meijel.

Echter is er niet alleen druk gezet, maar kwam er aandacht voor zelfsturing van de dorpskernen in de regio Peel en Maas. Deze zelfsturing hield in dat in dorpsoverleggen problematieken omhoog komen en tegelijkertijd oplossingen worden aangedragen vanuit de kerngemeenschap (consulent bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). Hierdoor kon door zelfsturing de identiteit van de verschillende kernen worden gewaarborgd en verlichte daarmee de druk van het belangrijkste tegenargument: behoud van de kernidentiteiten. De gemeenteraad van Meijel besluit op 10 maart 2008 akkoord te gaan met de fusie van de regio Peel en Maas. De gemeenteraden van Maasbree, Helden en Kessel nemen deze beslissing op 17 maart 2008. (Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel, 2008, pp. 9-10). Vanaf dat moment hebben de raden van de vier gemeenten samen vergaderd. Eerst de eigen agenda en hierna de gezamenlijk fusie agendapunten, waarbij de gemeenteraden ieder apart over de agendapunten stemden. (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013). Bijzonder is dat de gemeente Meijel tijdens deze vergaderingen het voortouw begon te nemen en unaniem was in hun besluitvorming ten aanzien van de herindeling; de gemeente Meijel was altijd voor (wethouder Maasbree, 29 mei, 2013).

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

Als *procesregisseurs* worden de stuurgroep van vier burgemeesters aangewezen en de vier gemeentesecretarissen die het totstandkomingsproces initieerden en later opnieuw een belangrijke rol kregen aan het einde van de besluitvormingsfase en begin implementatiefase. De raden – onder begeleiding van de burgemeesters – konden hun

invloed uitoefenen en daarnaast heeft de Provincie Limburg op een kritisch moment het proces beïnvloed. “Maar wat – volgens mij – nog belangrijker is, dat je een aantal individuen hebt die wat willen” (projectleider fusie, 24 april, 2013). Deze individuen zitten in raden, colleges en provincie. De burgemeester van Helden – Nol Kleijngeld – heeft een voortrekkersrol gespeeld en hierna waarnemend burgemeester van Helden; Mat Vestjens (Persoonlijke communicatie voorzitter BOR, 29 mei, 2013). Matt Vestjens stak hier directief in, maar dit wordt ervaren als noodzakelijk om het proces gaande te houden (voorzitter BOR, 29 mei, 2013). “Je moet iemand hebben die ook een soort boegbeeld is en dat is veel belangrijker dan welke raad dan ook” (Persoonlijke communicatie projectleider fusie, 2013). De *procesregisseurs* waren competent, maar het samenspel tussen de individuen in iedere institutie – Provincie, college van B en W en raad – zorgde ervoor dat het proces ging bewegen (Persoonlijke communicatie projectleider fusie, 2013).

Er is nog een aspect dat bijna roet in het eten gooide rond het einde van de besluitvormingsfase en begin implementatiefase; het samenspel tussen de gemeentesecretarissen. In deze periode werd een verdedigingspolitiek gevoerd van de gemeentesecretarissen om de eigen gemeente goed de fusie in te leiden (voorzitter BOR, 29 mei, 2013). Eigenlijk werd getracht het *gezamenlijke voordeel* net iets meer te laten zijn voor de eigen gemeente. De waarnemend burgemeester van Helden stopte dit proces en haalde een extern bureau binnen, welke na enkele maanden vervangen werd door de ambtelijke apparaten onder begeleiding van een interne projectleider (consulent bedrijfsvoering Helden, 29 mei, 2013). De *tijdigheid* van het proces wordt door de informanten als goed beoordeeld. Vooral de implementatiefase – die buiten de scope van het onderzoek ligt – wordt benoemd als voorspoedig verlopen nadat de ambtelijke organisaties aan de slag gingen.

5.3.4 Conclusie

Tabel 2 - Analyse van de factoren Peel en Maas

Aanwezigheid factoren Peel en Maas	
Aanloopfase	
Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen	++
Een gezamenlijk gevoel van urgentie	++
Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef	+
Een gevoel van gezamenlijk voordeel	++
Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren	++
Initiatierichting (bottom-up)	++
Besluitvormingsfase	
(gelijke) Preferentie	+
Intensiteit preferentie (voorstanders)	++
Mate van macht (voorstanders)	++
Openheid	+
Tijdigheid	++
Deskundigheid	+
Scores variëren van 0, +, ++ (niet aanwezig, aanwezig, nadrukkelijk aanwezig)	

De *opgaven* werden *gezamenlijk* gesignaleerd door de gemeentesecretarissen van de vier gemeenten, waarbij de *urgentie* werd benadrukt. Hierna is het proces *gezamenlijk* door de gemeenten opgepakt. Beide factoren zijn daarmee nadrukkelijk aanwezig en de *initiatie* is daarmee ook *bottom-up*. Er was sprake van een vorm van *afhankelijkheid*, waarbij de gemeente Helden een trekkende rol had in de regio. Het *besef van afhankelijkheid* was vooral aanwezig bij de kleinere gemeenten en daarmee wel aanwezig, maar niet nadrukkelijk. Het *gezamenlijk voordeel* dat de gemeenten ervoeren, was sterker aanwezig, mede op basis van het frequente contact – *de interactieve processen* – binnen en buiten de verschillende samenwerkingsverbanden die al bestonden; *gedeelde regels, normen en structuren*. De gemeenten kenden elkaar goed en wisten wat zij aan elkaar hadden op het vlak van samenwerking. Tevens is het *gezamenlijk voordeel* nadrukkelijk gewogen in een matrix waarin de voor – en nadelen van ieder bestuursmodel naar voren komen.

In de besluitvormingsfase is opvallend dat de *preferenties* samenkwamen, bevestigd werden en tegelijkertijd uit elkaar gingen door de tweede ronde van burgeravonden. Op de avonden kwam voor de gemeenten Helden, Kessel en Maasbree breed gedragen inspraak voor fusie naar voren en bij de gemeente Meijel een wisselend beeld en trokken zij zich terug uit het proces. Op dat moment waren de *preferenties* van de gemeenten niet meer gelijk en gingen de *intensiteit preferentie* en *mate van macht* een rol spelen. Druk vanuit vier partijen – drie gemeenten en de Provincie – gecombineerd met de belofte van zelfsturing in kernen zorgde ervoor dat de gemeente Meijel uiteindelijk akkoord ging met herindeling. Het proces is *open*

te noemen: de gemeente Maasbree kon zich oriënteren, hier werd de optie fusie aan het proces toegevoegd. Nog steeds stond niets vast, maar op het einde van het traject is ten aanzien van de gemeente Meijel wel druk uitgeoefend. Daarmee is *openheid* aanwezig, maar niet nadrukkelijk. De *tijdigheid* van het proces is als goed ervaren en er was sprake van competente procesregisseurs die zich sterk inzette voor het proces, maar de raden hadden geen kennis ten aanzien van herindelingsprocessen, al groeide dit wel in het proces. Deskundigheid is daarmee aanwezig, maar niet nadrukkelijk.

5.4 Case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

5.4.1 Kerngegevens

In het noordelijkste deel van Limburg liggen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Een smalle strook ingeklemd tussen de provincie Gelderland, de Maas – met aan de overkant Noord-Brabant – en de Duitse grens. De drie gemeenten gingen fuseren, waarbij destijds de gemeente Gennep bestond uit 16.890 inwoners, de gemeente Bergen uit 13.510 inwoners en de gemeente Mook en Middelaar bestond uit 8.084 inwoners (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 5). De fusie ging uiteindelijk niet door.

De gemeente Gennep omvat vijf kernen bestaande uit Gennep, Milsbeek, Ottersum, Ven-Zelderheide en Heijen. De gemeente Bergen omvat een aantal dorpen en buurtschappen waaronder: Afferden, Aijen, Bergen, Nieuw Bergen, Siebengewald, Well en Wellerlooi. De gemeente Mook en Middelaar bestaat uit de kernen Mook, Middelaar, Plasmolen en Molenhoek. Het gebied is te omschrijven als een overwegend groen en landelijke gebied, waarbij iedere gemeente binnen het landelijke zijn eigen accenten legt. De gemeente Gennep kan worden getypeerd als een werkgelegenheidsgemeente, waarbij kern Gennep in de subregio de enige plaats is met een stedelijke structuur. Voor de gemeente Mook en Middelaar is de toeristisch-recreatieve sector van belang en voor de gemeente Bergen ligt de nadruk op de agrarische sector (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, pp. 5-6). Op 9 september 2008 is door gedeputeerde staten van Limburg het herindelingsontwerp vastgesteld en op 13 februari 2009 het herindelingsadvies (Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009). In april 2011 krijgen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar van de minister van Binnenlandse Zaken te horen dat het wetsvoorstel voor de herindeling tussen de drie gemeenten definitief geen doorgang vindt.

5.4.2 Aanloophase

In deze case zijn het de gemeenten Gennep, Mook en Middelaar en de Provincie Limburg die *opgaven* signaleerden. Bij de gemeente Gennep bestaan de *opgaven* uit drie aspecten. Het eerste aspect is dat de provincie Limburg de gemeente Gennep de opdracht gaf om samen met de gemeenten Bergen en Mook en Middelaar tot een goede samenwerking te komen (persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Het tweede

aspect is dat de gemeente Gennep deel uitmaakt van de economische regio Venlo waarbinnen een grote herindelingsoperatie zou plaatsvinden. In Noord-Limburg zouden gemeenten ontstaan van meer dan 40.000 inwoners, waarbij de gemeente Venlo boven de 100.000 inwoner zou komen. “Kortom, Gennep voelde natuurlijk zelf de noodzaak dat als je speler wilde blijven in die economische regio, je natuurlijk ook tot die omvang moest komen; die rond die 40.000 lag” (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Daarnaast zag de gemeente Gennep dat vanwege de grote decentralisatiebeweging een grotere schaal nodig was om adequate dienstverlening te kunnen blijven verlenen (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Dit laatste aspect overlapt enigszins met de *opgaven* die de gemeente Mook en Middelaar zag. Financieel gezien stond de gemeente Mook en Middelaar er niet sterk voor en ook op ambtelijk vlak waren niet alle disciplines in huis om projecten die belangrijk waren voor de gemeente Mook en Middelaar van de grond te trekken. Hiervoor was onvoldoende ambtelijke ‘know-how’ (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Mook en Middelaar, 28 mei, 2013). Het eerste aspect van de *opgaven* van de gemeente Gennep wordt ook door de gemeente Bergen herkend. “De Provincie begon dus een discussie met de colleges van B en W onder het mom van samenwerking, maar – nogmaals – met de kennis van nu bleek al gauw en rap dat daar een agenda onder zat. Dat men af wilde steken op een grootschalige herindeling” (Persoonlijke communicatie burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Vanuit de gemeente Bergen en de andere gemeenten wordt bevestigd dat de gemeente Bergen een financieel sterke gemeente was, mede door in het verleden landbouwgronden op te kopen. Ook vond de gemeente Bergen dat zij over kwalitatief goed personeel beschikten (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Door een gebrek aan *urgentie*, zag de gemeente Bergen geen *voordeel* in een herindeling tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. De gemeente Gennep zag dit *voordeel* wel waarbij vooral het belang van strategisch samenwerken voorop stond (persoonlijke communicatie burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). Het formuleren van een visie op de subregio van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, waardoor zij *gezamenlijk* strategisch kwalitatief beter zouden worden (burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). Dit kan door middel van intergemeentelijk samenwerken, maar in de subregio hadden al veel pogingen tot intergemeentelijke samenwerking plaatsgevonden “die in feite gewoon eigenlijk op niets uitliepen en waardoor wij eigenlijk de overtuiging hadden van: nou ja, wil je het tot iets brengen, dan zul je daar eigenlijk gewoon een strak structuur om heen moeten zetten” (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Een nieuwe gemeente is een bewezen organisatorische entiteit hiervoor (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Daarnaast vond de gemeente Gennep fusie een goede optie, omdat hiermee de nieuwe gemeente een geloofwaardiger partner was voor samenwerkingspartners en het kwaliteitsniveau van het ambtelijke apparaat zou stijgen (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Samengevat zagen de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar een *opgave* en *urgentie* om *voordeel* op het gebied van schaalgrootte te bewerkstelligen. Voor de gemeente Mook en Middelaar om directe *problemen* op te lossen en voor de gemeente Gennep met name om op strategisch niveau als subregio mee te kunnen komen. De

gemeente Bergen is geïnteresseerd in samenwerking, maar ziet geen *urgentie* om te herindelen mede omdat zij redelijk tot goed door twee bestuurskrachtmonitoren zijn gekomen (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Wel is de gemeente Bergen bereid om samenwerking te vinden op allerlei terreinen om hiermee *problemen* in de toekomst te kunnen verhelpen (persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Bergen, 17 mei, 2013). De Provincie Limburg zat echter op één lijn met de gemeente Gennep: “Hele kleine eenheden zijn nogal kwetsbaar. Hebben ook vaak niet de kracht om tot wat diepere en toch wat zwaardere zaken te komen. Kunnen hun normale werk misschien redelijk af, maar het grens overstijgende en het uitdagende wat er ook zou kunnen en moeten zijn – en wat een stuk extra waarde voor de regio met zich mee zou kunnen brengen – dat zat er minder in” (gedeputeerde Provincie Limburg, 24 mei, 2013). De gemeente Bergen stelt vast dat zij geen *problemen* hebben, waardoor er ook geen sprake kan zijn van *afhankelijkheidsbesef* naar andere gemeenten toe om *problemen* of *opgaven* op te lossen. De gemeente Gennep voelt zich – ten aanzien van samenwerking in de kop van Noord-Limburg – wel *afhankelijk*, omdat zonder de andere gemeenten strategische *opgaven* niet opgepakt kunnen worden (burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). Een andere natuurlijke samenwerking zou kunnen bestaan uit de gemeenten Gennep, Cuijk en Boxmeer, maar hier zat de provinciegrens tussen en naar het zuiden gekeken was de gemeente Venray ondertussen bezig met een herindelingsprocedure (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Daarmee waren de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar tot elkaar veroordeeld (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). De gemeente Mook en Middelaar zou nooit erkend of herkend hebben dat zij *afhankelijk* waren van anderen, terwijl ze dat in feite wel waren (gemeentesecretaris Mook en Middelaar, 28 mei, 2013). Dit blijkt ook uit de ontwikkeling waarbij op een gegeven moment de gedachte kwam om fusie te bewerkstelligen tussen de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar, maar de gemeente Mook en Middelaar alleen wilde fuseren wanneer de gemeente Bergen ook bij de fusie betrokken was. (gedeputeerde Provincie Limburg, 24 mei, 2013). Dit uit angst om opgeslokt te worden door de gemeente Gennep (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013).

De gemeenten Gennep, Mook en Middelaar en destijds Ottersum richtten in 1972 een van de eerste intergemeentelijke sociale diensten van Nederland op. Hier kochten de gemeenten Bergen en Heumen bij in (Persoonlijke communicatie voorzitter VVD fractie Mook en Middelaar, 17 mei, 2013). Echter viel dit samenwerkingsverband in 1997 uit elkaar door ruzie tussen de gemeenten (voorzitter VVD fractie Mook en Middelaar, 17 mei, 2013). Naast dit samenwerkingsverband hadden de gemeenten Gennep en Bergen samen een industrieschap. In dit samenwerkingsverband is 25 ha industrieterrein uitgegeven in een tijdsbestek van ongeveer 25 jaar. Dit samenwerkingsverband verliep uitstekend en was zeer succesvol (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Dit samenwerkingsverband eindigde in 2012. Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van goed lopende *interactieve processen met gedeelde regels, normen en structuren*, echter veranderd dit in de jaren hierna.

De eerste bestuurskrachtmonitor vond plaats in 2002. Naar aanleiding hiervan gaan de gemeenten met elkaar in gesprek over intergemeentelijke samenwerking. Alle gemeenten zijn voor intergemeentelijke samenwerking (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 12). Vanuit deze gesprekken worden stappen gezet om samenwerking rond de sociale diensten van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar mogelijk te maken (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Deze samenwerking stagneert echter in oktober 2005, waar de intergemeentelijke samenwerking operationeel zou worden in januari 2006 (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 12). Zonder in een bepaalde richting te wijzen is de voornaamste reden hierachter is dat er geen persoonlijke klik was tussen de burgemeester van Bergen en de burgemeester van Gennep. Qua bespreking liep het vast op arbeidsvoorwaarden (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013) of huisvesting (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013), maar “karakters en persoonlijkheden hebben een nadrukkelijke rol in zo’n proces. Hoe je het ook wendt of keert” (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Ook de burgemeester van Gennep beaamt: “het valt of staat met mensen” (burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). Er zijn in de afgelopen jaren tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar pogingen tot samenwerking ondernomen, maar tot dusver is iedere vorm van samenwerking vastgelopen. Er is daarom een *interactief proces* gaande, maar geen sprake van *gedeelde regels, normen en structuren*. De gemeenten Bergen en Gennep waren het oneens over de wijze waarop het proces ingevuld zou moeten worden.

Na het beëindigen van de poging tot samenwerking op het sociaal domein volgt een periode waarbij allerlei ontwikkelingen plaatsvinden. De Provincie Limburg stuurt onafhankelijke adviseurs om onderzoek te doen naar de problematische samenwerkingsrelatie, een gezamenlijke raadscommissie met onafhankelijke leider komt tot stand, verscheidene rapporten verschijnen, een Taskforce wordt ingesteld van de drie burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen met een onafhankelijke voorzitter ditmaal van onderzoeksbureau Berenschot. Uiteindelijk vindt de tweede bestuurskrachtmeting plaats waarin de Visitatiecommissie constateert dat er “een ambivalente houding ten aanzien van nut en noodzaak van verdere samenwerking” is (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 13). “De Visitatiecommissie kan aan het voorgestelde traject nog geen vertrouwen ontlenen dat er in het najaar 2007, twee jaar na het stagneren van de samenwerking, zicht is op een oplossing” (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 13). Het bovenstaande zijn de officiële contactmomenten, echter “Spontaan, informeel overleg – zoals goed burens betaamt – dat kwam er niet van” (gemeentesecretaris Bergen, 17 mei, 2013). De reden dat de gemeenten in gesprek gaan, ligt bij de *initiatie* vanuit de Provincie Limburg om het proces gaande te houden. In het eerste half jaar van 2008 wordt door Berenschot de meerwaarde van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid onderzocht. Op basis hiervan zullen de gemeenten besluiten of zij voor of tegen herindeling zijn. Berenschot adviseert voor herindeling (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, p. 15).

5.4.3 Besluitvormingsfase

De raden en colleges van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar buigen zich over het rapport van onderzoeksbureau Berenschot, waarbij vanuit de gemeente Bergen kritiek is op de financiële paragraaf: het algemene financiële beeld van de nieuwe gemeente werd slecht bevonden en er zou geen ruimte zijn voor nieuw beleid. Daarnaast zou de lastendruk voor de burger omhoog gaan (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). De burgemeester van Gennep voelt frustratie toen de burgemeester van Bergen aangaf de inhoud van het rapport te delen, maar niet de conclusies. Echter zijn de conclusies gebaseerd op de inhoud van het rapport (burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). De gemeenteraden nemen een besluit over het rapport en daarmee een besluit over herindeling. De gemeenten Gennep en Mook en Middelaar prefereren herindeling en de gemeente Bergen prefereert geen herindeling. De gemeente Gennep verzoekt de Provincie Limburg daarnaast om de herindelingsprocedure te starten, de gemeente Mook en Middelaar verzoekt de Provincie Limburg te bemiddelen om vrijwillige fusie te bewerkstelligen en de gemeente Bergen belooft intensieve bijdrage te leveren aan verdere ontwikkeling van samenwerking in de regio (Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 2009, pp. 15-16). Het initiatief vanuit de Provincie Limburg om in eerste instantie de samenwerkingsdiscussie en later de herindelingsdiscussie gaande te houden wordt doorgezet: de provincie start de herindelingsprocedure. Zonder de Provincie Limburg als player zou het proces vanwege een gebrek aan gedeelde aanloopfasefactoren, al in de aanloopfase gestagneerd zijn. Ondanks dat de gemeente Bergen geen herindeling prefereerde, bleek zij door haar minderheidspositie niet in de machtspositie te zijn om haar *preferentie* kracht bij te zetten. De redenen dat de gemeenteraad en college van de gemeente Bergen tegen herindeling zijn, ligt niet alleen in rationele argumenten. De gemeente Gennep nam een rol op zich van centrumgemeente. Dit werd zo ervaren vanuit de gemeente Mook en Middelaar, maar het stuitte met name de gemeente Bergen tegen de borst. “Dat is van begin af aan volledig onderschat door Gennep, als je zo’n houding van tevoren aanneemt van wij zijn de beste, wij zijn een centrumgemeente. Dat de andere partijen – in dit geval Bergen – de hakken in het zand zet” (gemeentesecretaris Bergen, 17 mei, 2013). Tijdens het proces rondom de besluitvorming was de gemeente Mook en Middelaar voor herindeling, maar desondanks was het gedrag van de gemeente Mook en Middelaar ook niet geheel bevorderlijk voor het proces. De gemeente Mook en Middelaar hield zich enigszins in het midden, waardoor de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar niet *gezamenlijk* konden optrekken om de gemeente Bergen over de streep te krijgen (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). Er heerste een soort van strategie om voor herindeling te zijn, maar toch mee te denken met de gemeente Bergen om een betere positie te krijgen in de nieuwe gemeente in plaats van alleen voor de gemeente Gennep te gaan (gedeputeerde Provincie Limburg, 24 mei, 2013). De *intensiteit* van de *preferentie* van de gemeente Mook en Middelaar was daarom niet erg krachtig. De twee sterkste motoren achter het proces waren de gemeente Gennep en de Provincie Limburg. Vanuit de

informanten wordt aangegeven dat de gedeputeerde van de Provincie Limburg de *procesregisseur* was en dat – vanuit de grootschalige herindelingsoperatie die op dat moment gaande waren in Noord-Limburg – ook de beoogde fusie tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar een succes zou worden.

De herindelingsprocedure is ingezet en goedgekeurd door het college van Gedeputeerde Staten. Op dat moment start het lobbyen van de gemeente Bergen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Hierbij vond de gemeente Bergen medestanders in de herindeling van de gemeenten Bussum, Naarden, Muiden en Weesp en de herindeling tussen de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). De informanten van de gemeenten Gennep, Bergen en Mook en Middelaar geven aan dat het lobbywerk van gemeente Bergen zijn uitwerking heeft gehad. Uiteindelijk viel of stond de doorgang van de herindeling met het CDA – de partij van de gedeputeerde van Limburg – dit draaide uiteindelijk uit op een machts spel binnen het CDA (burgemeester Gennep, 11 juli, 2013). Een aantal individuen binnen het CDA stonden daarbij lijnrecht tegenover elkaar en binnen deze krachtmeting zou duidelijk worden welk standpunt het CDA in de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou aannemen. Meerdere informanten – van de gemeenten Bergen, Gennep en de Provincie Limburg – zijn ervan overtuigd dat de herindeling niet door de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou zijn gekomen, maar zo ver kwam het echter niet. Het wetsvoorstel stond op de agenda voor maart 2010, maar in februari 2010 viel het kabinet Balkenende IV. Dit frustreerde alle betrokken gemeenten en Provincie Limburg, want dit betekende nog een vertraging (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Het wetsvoorstel werd contrair verklaard.

Gedurende het besluitvormingsproces waren de gemeentelijke verkiezingen vanwege de aanstaande herindeling uitgesteld, echter kwamen de lokale verkiezingen alsnog in november 2010. De oppositie van de herindeling in de gemeente Mook en Middelaar kwam in actie en maakte de herindeling tot het onderwerp van verkiezingen en won (voorzitter VVD fractie Mook en Middelaar, 17 mei, 2013). Hierdoor sloegen de verhoudingen in de gemeenteraad van Mook en Middelaar om, waarbij de ‘harde kern’ van voor –en tegenstanders wisselde van oppositie naar coalitie en vice versa. Vanaf dat moment was de gemeente Mook en Middelaar tegen herindeling en waren twee gemeenten tegen herindeling en één gemeente voor. De verhouding van de *preferenties* wijzigde hiermee drastisch. Het nieuwe kabinet trad aan en uiteindelijk is tijdens het bewindsliedenoverleg van het CDA een dag voorafgaand aan de ministerraad de conclusie getrokken dat alle drie de herindelingen – ook de gemeenten waarmee de gemeente Bergen optrok – afgeblazen moesten worden (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Of het wetsvoorstel is teruggelegd aan de Provincie Limburg blijft onduidelijk, maar het draagvlak voor de herindeling was gezien de gewijzigde verhouding van *preferenties* verdwenen.

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

Hoe *open* het proces is geweest, is afhankelijk vanuit welk perspectief wordt gekeken. In principe waren in de besluitvormingsfase – naast de Provincie Limburg – twee van drie gemeenten voor en werd daarmee de grondslag gevonden om een herindeling te rechtvaardigen, naast de ervaring van een jaren durend traject van moeizame overleg in de subregio wat uiteindelijk tot niets concreets leidde. Mocht vanaf het begin af aan twee van de drie gemeenten tegen zijn geweest, dan was het proces wellicht anders verlopen. Het omschreven traject heeft een tijdsduur ingenomen van ongeveer vijf á zes jaar en wordt door alle informanten op het politieke aspect omschreven als een moeizaam traject. Ten aanzien van de factor *tijdigheid* wordt het bestuurlijk-politieke proces als traag ervaren. Naast de besluitvormingsfase liep echter de implementatiefase door. De ambtenaren keken – over het algemeen – uit naar de nieuw te vormen gemeenten. “Dus die ambtenaren die waren eigenlijk hun bestuurders allemaal ver vooruit” (gemeentesecretaris Gennep, 29 mei, 2013). De werkgroepen verliepen zeer succesvol; de meesten vonden het heel plezierig kennis te nemen van de andere gemeenten (gemeentesecretaris Bergen, 17 mei, 2013). Zoals eerder aangegeven was de gedeputeerde van de Provincie Limburg een *procesregisseur*, maar ook stuurgroep bestaande uit de drie colleges, gemeentesecretarissen en onafhankelijk voorzitter wordt aangewezen als *procesregisseur*. Deze stuurgroep wordt over het geheel als redelijk competent beschouwd, maar niet veel van hen hadden eerder te maken gehad met herindelingen. De burgemeester van Bergen omschrijft het proces als ‘pionieren in de polder’ (burgemeester Bergen, 15 mei, 2013). Gedurende het gehele proces zijn veel externe, onafhankelijke adviseurs en voorzitters betrokken bij het proces, aan kennis en ervaring geen gebrek op dat vlak, maar het baatte niet. “Ik denk niet dat als je drie koffers meer kennis had aangeleverd, dat er dan iets anders geweest was” (gedeputeerde Provincie Limburg, 24 mei, 2013).

5.4.4 Conclusie

Tabel 3 - Analyse van de factoren Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

Aanwezigheid factoren Bergen, Gennep en Mook en Middelaar	
Aanlooffase	
Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen	0
Een gezamenlijk gevoel van urgentie	0
Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef	0
Een gevoel van gezamenlijk voordeel	0
Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren	+
Initiatierichting (bottom-up)	0
Besluitvormingsfase	
(gelijke) Preferentie	0
Intensiteit preferentie (voorstanders)	++
Mate van macht (voorstanders)	0
Openheid	+
Tijdigheid	0
Deskundigheid	+
Scores variëren van 0, +, ++ (niet aanwezig, aanwezig, nadrukkelijk aanwezig)	

In de case werden de *problemen* of *opgaven* niet door alle gemeenten gedeeld en kwamen deze ook niet nader samen, daardoor was er ook geen sprake van een *gezamenlijk* gevoel van *urgentie* of een *gezamenlijk afhankelijkheidsbesef*. Bij de gemeente Mook en Middelaar was *afhankelijkheidsbesef* ook niet aanwezig, maar werd wel samen met de gemeente Gennep een *gezamenlijk voordeel* geconstateerd. De gemeente Bergen viel hier buiten. De Provincie Limburg was in de aanlooffase al aanwezig en *initieerde* de discussie en uiteindelijk de herindeling. Daarnaast waren er vele externe invloeden in de vorm van adviseurs en begeleiders. Daarom was er wel een meerderheid die *voordeel* ervoer, maar omdat dit gevoel van *voordeel* niet door alle partijen werd gedeeld, kan niet gezegd worden dat deze factor nadrukkelijk aanwezig was. Om dezelfde reden is er wel sprake van een *interactief proces*, maar geen *gedeelde regels, normen en structuren*. Externe invloeden bleven het proces gaande houden, maar iedere keer stagneerde het omdat de gemeenten het niet met elkaar eens konden worden over de wijze waarop het proces ingevuld zou moeten worden. De *preferenties* waren niet gelijk, hierdoor speelden de *intensiteit preferentie* en mate van *macht* een belangrijke rol. Hierbij was het merendeel van de partijen voor herindeling, waaronder de machtigste partij: de Provincie Limburg die een *top-down* Arhi-procedure inzette en *intens* voor herindeling was. Echter kreeg de gemeente Bergen grip op de Tweede Kamer der Staten-Generaal en sloegen de verhoudingen in de gemeenteraad van Mook en Middelaar om. Dit leidde er toe dat mate van *macht* kwam te liggen bij de tegenstanders van de herindeling. Kortom, de voorstanders wilden graag een herindeling, maar uiteindelijk kwam de *macht* terecht bij de tegenstanders. Openheid is in

het proces is aanwezig, maar alleen vanuit het perspectief van de meerderheid. Daarmee is deze factor aanwezig, maar niet nadrukkelijk. Gezien de duur van het traject en hoe de informanten deze duur ervaren hebben is van *tijdigheid* geen sprake. Er was sprake van genoeg externe *deskundigheid*, maar hierbij hoort wel de kanttekening dat de [ervaren] deskundigen voornamelijk aanwezig waren om onafhankelijk te zijn ten opzichte van de gemeenten die elkaar niet wisten te vinden in het proces. De colleges en raden van de gemeenten verkregen kennis ten aanzien van herindelingsprocessen gedurende het proces. Hiervoor was deze kennis bijna niet aanwezig. Op basis van het bovenstaande is *deskundigheid* redelijk aanwezig, maar niet nadrukkelijk.

5.5 Case Onderbanken en Heerlen

5.5.1 Kerngegevens

De gemeente Onderbanken heeft op 12 september 2012 een referendum gehouden waarin de bevolking de keuze kreeg uit drie opties: fusie met de gemeente Schinnen, fusie met de gemeente Brunssum of zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen. Hieruit kwam de keuze zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen voort, maar door ontwikkelingen ontstond samenwerking met de gemeente Schinnen en andere landelijke gemeenten.

De gemeente Onderbanken is met haar ruim 8.000 inwoners de kleinste gemeente van Zuid-Limburg en is een groene, landelijke gemeente bestaande uit meerdere kernen (Gemeente Onderbanken, 2011, p. 7). Deze kernen zijn Schinveld, Bingelrade, Jabeek en Merkelbeek. De zuiderbuur van de gemeente Onderbanken is de gemeente Brunssum en de zuiderbuur van de gemeente Brunssum is de gemeente Heerlen. Beide gemeenten zijn stedelijke gemeenten, waarbij de gemeente Brunssum bijna 30.000 inwoners heeft en de gemeente Heerlen ongeveer 88.000 inwoners. Een kenmerk van het gebied is dat het een krimpregio betreft, waarbij tussen 1999-2009 in de gemeente Heerlen de grootste absolute daling in inwonertal plaatsvond van Nederland (CBS, 2012c). De gemeente Schinnen is – zoals de gemeente Onderbanken – een groene, landelijke gemeente bestaande uit meerdere kernen. In het referendum viel de keuze van de bevolking op zelfstandig blijven en inkopen bij Heerlen. De inkoopconstructie met Heerlen die in het referendum naar voren kwam, was geen lichte vorm van samenwerking. “Bij de inkoopconstructie blijft een klein deel van de medewerkers in dienst van de gemeente Onderbanken. Het merendeel van de medewerkers krijgt een dienstverband bij de gemeente Heerlen” (Gemeente Onderbanken, 2012a). Hierbij gaat de gemeente Heerlen op basis van dienstverleningsovereenkomsten de beleidsvoeringstaken, uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken voor de gemeente Onderbanken vervullen (Gemeente Onderbanken, 2012b). Dit model van samenwerking is één van de twee vormen van SETA-samenwerking: het ambtelijk integratiemodel met de ‘grote broer’. Deze vorm van samenwerking bestaat momenteel tussen de gemeenten Ten Boer en Groningen en de gemeenten Losser en Enschede. Op 27 september 2012 stemt de raad van de gemeente Onderbanken in met de uitslag van het referendum. Daarmee wordt

de keuze voor ambtelijke integratie tussen de gemeente Onderbanken en Heerlen bekrachtigd. Hierna volgen ontwikkelingen waarbij het ambtelijk integratiemodel niet meer zo vergaand is als voorafgaand aan het referendum, de inzet op het ambtelijk integratiemodel met gemeente Heerlen vermindert en gaandeweg komt samenwerking met landelijke gemeenten steeds meer naar voren. Op 7 mei 2013 mondt dit uit in het besluit van vijf landelijke gemeenten om samenwerking nader te concretiseren door middel van twee bestuursopdrachten, welke ingaan op operationele ambtelijke samenwerking en samenwerking binnen het sociaal domein (Gemeente Nuth, 2013; Clermonts-Aretz & Geraets, 2013, p.2) Dit vindt plaats in VONSS; een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Simpelveld en Schinnen. Op 9 april 2013 wordt door de portefeuillehouders sociaal domein van de VONSS-gemeenten geconcludeerd dat samenwerking noodzakelijk is om de gedecentraliseerde taken aan te kunnen (Clermonts-Aretz & Geraets, 2013, p. 1). Op 18 juni 2013 stemmen de VONSS-colleges ermee in om de mogelijkheden voor samenwerking op vlakken zoals natuur, recreatie en toerisme te onderzoeken (Clermonts-Aretz & Geraets, 2013, p. 2).

5.5.2 Aanloopfase

In deze case stelde het ambtelijk apparaat van de gemeente Onderbanken vast dat de bedrijfsvoering van de organisatie onder druk begon te staan. “Op dit moment kunnen we het nog wel aan, maar we stellen wel vast dat het steeds moeilijker wordt om een aantal taken – ook in de toekomst – naar behoren te blijven uitvoeren” (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Dit kwam ook naar voren in de toekomstvisie 2020 die is opgesteld in 2009. De dienstverlening kan nog op niveau worden uitgevoerd, maar op termijn zullen er *problemen* gaan ontstaan (Persoonlijke communicatie directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Naar aanleiding van de [opkomende] *problematieken* in de bedrijfsvoering ontstaat *urgentie* in de raad van de gemeente Onderbanken om zich te gaan beraden op de toekomst van de gemeente. Hierbij gaven zij eind 2011 de opdracht tot het houden van een onderzoek naar de toekomst van de gemeente Onderbanken (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). In dit onderzoek werd een analyse gemaakt van de gemeente Onderbanken en haar omgeving. Centraal stonden hierbij de *opgaven* en processen van de gemeente, het gemeentelijk functioneren en de ontwikkelingen in de regio (Gemeente Onderbanken, 2011). “Voor de hoofdactiviteiten besturen en beleid ontwikkelen moet de kleine gemeente Onderbanken relatief veel bestuurlijke en ambtelijke capaciteit inzetten, dit terwijl de gemeente over schaarse ambtelijke capaciteit beschikt” (Gemeente Onderbanken, 2011, p. 26). Een kleine organisatie zoals Onderbanken moet veel energie steken in het zijn van een gemeente (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Naast de bovenstaande interne *opgaven* werden in het onderzoek ook externe *opgaven* gesignaleerd zoals de bezuinigingen vanuit de rijksoverheid, de rijkstaken die naar gemeenten worden overgeheveld en op demografisch vlak de vergrijzing en krimp in de regio (Gemeente Onderbanken, 2011, pp. 15-16). Uit de *opgaven* waar de gemeente Onderbanken voor staat vloeit de *urgentie* voort

om een vervolgopdracht te formuleren. In deze vervolgopdracht geeft de gemeenteraad aan dat concrete mogelijkheden tot samenwerking of fusie in kaart moesten worden gebracht. Om dit mogelijk te maken heeft een rondgang plaatsgevonden langs de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Schinnen, Simpelveld en Voerendaal (Gemeente Onderbanken, 2012g). Dit zijn de gemeenten die – zoals de gemeente Onderbanken – bij de regio Parkstad Limburg behoren met als uitzondering de gemeente Schinnen. Deze gemeente is een buurgemeente van de gemeente Onderbanken en bevindt zich in de regio Westelijke Mijnstreek. Vastgesteld kan worden dat de *initiatie* voor intergemeentelijke samenwerking of herindeling komt vanuit de gemeente Onderbanken. Op eigen kracht oriënteren zij zich. De rondgang die plaatsvond was open; van te voren werden geen vormen van samenwerking of herindeling uitgesloten (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Uit de gesprekken die de gemeente Onderbanken voerde, bleek animo te zijn voor intergemeentelijke samenwerking en herindeling in drie vormen: fusie met de gemeente Schinnen, fusie met de gemeente Brunssum of zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen.

De gemeente Schinnen had voorafgaand aan de rondgang van de gemeente Onderbanken een strategische visie vastgesteld waarin zij de strategische keuze maakte om in de toekomst een groene landelijke entiteit te willen zijn, gericht op de versterking van de leefbaarheid (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 55). Dat sluit aan op het programma Brainport 2020 dat zich richt op het realiseren van een economische en technologische topregio zuidoost Nederland (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). Hierbij zijn er vier pijlers waarvan één zich richt op het thema ‘basics’; te vertalen als leefomgeving (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). Naast de regio aantrekkelijk te maken om te werken, moet deze ook aantrekkelijk zijn om in te wonen en daar ligt de kracht en kans voor de gemeente Schinnen en gemeenten met een vergelijkbare aard, karakter en identiteit (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). De gemeente Schinnen constateerde dat zij als individuele gemeente weinig inbreng hadden om een positie af te dwingen binnen het programma Brainport 2020. Daarom heeft de gemeente Schinnen haar eigen verkenningsronde uitgevoerd bij gemeenten die qua aard, karakter en identiteit vergelijkbaar zijn om de mogelijkheid tot samenwerken of fusie te onderzoeken (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 55). Gemeenten die naar verwachting dezelfde strategische opgaven hebben en dezelfde problematieken kennen (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). Dit waren de gemeenten Sittard-Geleen, Beek, Nuth, Voerendaal en Onderbanken. Deze gemeenten zijn landelijke gemeenten op de gemeente Sittard-Geleen na. Toch is met de gemeente Sittard-Geleen gesproken omdat deze als grote buurgemeente niet kon ontbreken in het politiek-bestuurlijke spel (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). Uit de rondgang van de gemeente Schinnen bleek dat alleen de gemeente Onderbanken iets zag in verdere samenwerking of fusie, omdat beide met een vergelijkbaar vraagstuk zaten (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). De gemeenten Onderbanken en Schinnen delen dezelfde *problematieken*, zien *gezamenlijke*

opgaven en *gezamenlijk voordeel* bij fusie en hebben in het verleden al vaker naar elkaar gekeken als samenwerkingspartners. Dit blijkt ook uit de strategische visie 2020 van de gemeente Onderbanken waarin verwezen wordt naar een werkconferentie op 5 februari 2009 – voorafgaand aan de verkenningsronden van de gemeenten Onderbanken en Schinnen – dat een meerderheid in de gemeenteraad van Onderbanken heeft geconcludeerd dat samenwerking op lokale strategische opgaven het beste kan plaatsvinden met gemeenten met een vergelijkbaar opgavenprofiel (Gemeente Onderbanken, 2009, p. 62). “Een oriëntatie op gemeenten in de regio leert dat de gemeenten Schinnen en Nuth gemeenten zijn met een vergelijkbare identiteit en een vergelijkbaar lokaal strategisch opgavenpakket” (Toekomstvisie 2020. Onderbanken verleidt, 2009, p. 62). De gemeente Schinnen heeft eenzelfde visie: “het samenvoegen van gemeenten met een gelijklopend strategisch opgavenprofiel biedt kansen voor het doorgroeien naar een bestuurskrachtige gemeente waarin inwoners, bedrijfsleven en instellingen zich thuis voelen” (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 58).

In de gemeente Brunssum was *urgentie* om de samenwerkingsverbanden te vinden als alternatief voor Parkstad Limburg (Persoonlijke communicatie burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). De gemeente Brunssum wilde graag dat de samenwerking in Parkstad Limburg van de grond zou komen en alle uitvoeringstaken van de gemeente Brunssum en andere Parkstadgemeenten hierin konden worden geplaatst (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Stap voor stap zou Parkstad Limburg meer taken herbergen en uiteindelijk één grote Parkstadgemeente worden. Echter wordt door de gemeente Brunssum ervaren dat de grootste gemeente van Parkstad – de gemeente Heerlen – niet meer verder wil met Parkstad Limburg (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Dit is ook terug te zien in de gespreksverslagen van de gemeente Onderbanken met de gemeente Heerlen. “Heerlen heeft steeds meer moeite met het vehicle Parkstad Limburg. Een brede herindeling waarbij de stedelijke gemeenten worden samengevoegd en de landelijke gemeenten worden samengevoegd, heeft de voorkeur” (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 48). In het gesprek tussen de gemeenten Onderbanken en Brunssum komt naar voren dat een fusie tussen beide gemeenten een optie was, echter maakte het de gemeente Brunssum niet zoveel uit of de gemeente Onderbanken wel of niet met hen zou fuseren. Het *voordeel* van een fusie tussen beide gemeenten werd op dat moment door de gemeente Brunssum als marginaal ervaren (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Het *voordeel* bestond uit een afdelingshoofd minder en een aantal vacatures erbij, maar echte toegevoegde waarde van samenwerking vonden de gemeenten Brunssum en Landgraaf bij elkaar. Momenteel zijn beide gemeenten dan ook een SETA vorm van samenwerking aan het opzetten volgens het ambtelijk integratiemodel met gelijke inbreng. Het gevoel van *gezamenlijk voordeel* was eerder wel aanwezig bij de gemeenten Onderbanken en Brunssum, waarbij een samenwerking op het sociaal domein is opgericht met de gemeente Landgraaf genaamd ISDBOL. Voorafgaand aan de rondgang van de gemeente Onderbanken vond nog discussie plaats met de gemeente Brunssum over het in elkaar schuiven van de ambtelijke apparaten.

In deze fase werd intensief tussen de gemeente Onderbanken en Brunssum overlegd om te kijken of zij met een SETA model aan de slag konden gaan (persoonlijke communicatie hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). De gemeente Brunssum was voor, maar de gemeente Onderbanken vond de stap naar ambtelijke fusie te snel gaan en was uiteindelijk tegen (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Eerst moest in beeld gebracht worden wat het echte probleem was en op basis van die visie zou de raad van Onderbanken gaan kijken naar de toekomst (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Dit vormde het eerste onderzoek naar de toekomst van Onderbanken. Ondertussen zag de gemeente Brunssum de bezuinigingen aankomen en wilde niet wachten op een kleine gemeente zoals Onderbanken (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Dit heeft een verandering in de houding van de gemeente Brunssum bewerkstelligd, waarbij het gevoel van *gezamenlijk voordeel* afnam aan de kant van de gemeente Brunssum. In de gemeente Onderbanken werd deze ontwikkeling minder gesignaleerd. “Brunssum zag graag een fusie met Onderbanken om daarmee te bereiken dat ze wat steviger zouden worden, hun positie zouden vergroten, hun invloed zouden vergroten. Dat was voor Brunssum een belangrijke drijfveer om met Onderbanken een fusie aan te gaan” (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Echter was voorafgaand en na de rondgang van de gemeente Onderbanken het standpunt meer komen te staan op “Landgraaf en Brunssum gaan verder samenwerken, jij mag meedoen, maar je mag het niet ophouden” (burgemeester Brunssum, 12 juli, 2013). Daarom kan geconcludeerd worden dat tussen de gemeenten Onderbanken en Brunssum geen volledig gevoel van *gezamenlijk voordeel* of een *gezamenlijk* gevoel van *urgentie* was, waarin samenwerking of herindeling tussen beide gemeenten de enige optie vormde om de *problemen* of *opgaven* te tackelen. Hierop aansluitend ontbrak ook een *gezamenlijk afhankelijkheidsbesef*. Mocht echter uit het referendum van de gemeente Onderbanken blijken dat fusie met de gemeente Brunssum de meest gekozen optie was, dan zou de fusie doorgang vinden. In dat opzicht vormt de gewijzigde houding van de gemeente Brunssum geen obstakel.

Zoals eerder aangegeven zag de gemeente Heerlen steeds minder in Parkstad Limburg. Hierbij was de gemeente Heerlen voorstander om Parkstad Limburg te fuseren tot één grote gemeente (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 51). Indien hier het draagvlak voor zou ontbreken dan was het vormen van één gemeente voor het stedelijk gebied en één gemeente voor het landelijk gebied ook mogelijk (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 51). “Vooruitlopend op de door Heerlen gewenste herindeling biedt Heerlen aan om in een Groningen-Ten Boer constructie Onderbanken op een breed terrein te ontzorgen” (Gemeente Onderbanken, 2012g, p. 52). Deze Ten Boer-Groningen constructie is een vorm van ambtelijke integratie met de ‘grote broer’. Hierbij gaat de gemeente Heerlen op basis van dienstverlenings-overeenkomsten de beleidsvoeringstaken, uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken voor de gemeente Onderbanken vervullen (Gemeente Onderbanken, 2012b). In eerste instantie lijkt het evident dat een grote, stedelijke gemeente zoals Heerlen geen *probleemdomein* of *gedeeld probleembesef* heeft met een kleine, landelijke gemeente

zoals Onderbanken. Echter ambieert de gemeente Heerlen wel grootschalige fusie in Parkstad Limburg en als tweede keuze fusie tussen de stedelijke gemeenten en tussen de landelijke gemeenten van Parkstad Limburg. Het ontzorgen van de gemeente Onderbanken zou dat laatste doel dichterbij kunnen brengen en zorgt daarmee voor een *voordeel* en voor een *gezamenlijk verlangen* bij de in 2009 uitgesproken voorkeur van de meerderheid van de raad van de gemeente Onderbanken om samenwerking te vinden bij gemeenten met een vergelijkbaar opgavenprofiel; de landelijke gemeenten. Daarnaast positioneert de gemeente Heerlen zich als centrumgemeente en ziet het ontwikkelen van inkoopmodellen met en voor buurgemeenten als een belangrijk aspect bij het invullen van deze rol (Begroting 2013 Gemeente Heerlen, 2012, p. 11). Indien de gemeente Onderbanken zou kiezen voor inkopen bij de gemeente Heerlen zou dit de centrumpositie van deze gemeente verstevigen en laten zien dat zij iets kunnen betekenen voor de kleinere gemeenten in de regio (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Voor zowel de gemeente Heerlen als Onderbanken is *gezamenlijk voordeel* te behalen, echter is een gevoel van *urgentie* en *afhankelijkheidsbesef* vanuit de gemeente Heerlen ten opzichte van de gemeente Onderbanken niet aanwezig gezien het feit dat zij – door hun omvang – niet de *problemen* met de gemeente Onderbanken delen.

Vanuit de fractie PRO werd als eerste het idee geopperd om een referendum te houden, echter waren de geesten hier nog niet rijp voor (Persoonlijke communicatie raadsgriffier Onderbanken, 17 juni, 2013). Het idee van een referendum bleef wel aanwezig in de gemeente Onderbanken. Uit gesprekken met de informanten van de gemeente Onderbanken blijkt dat zowel bestuurlijk, ambtelijk als in de politiek het – na enig overleg – als een goed idee werd beschouwd om de burger te vragen naar haar voorkeur. Niet in de laatste plaats omdat in de eerdere raadsverkiezing het thema herindeling en samenwerking niet echt naar voren kwam vanuit de fracties (hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). Wat het idee voor het houden van een referendum over de streep trok, was het aftekenen van de val van het kabinet Rutte I (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Op 12 september 2012 zou de landelijke verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsvinden. Dit vormde een uitgelezen kans om een valkuil van een referendum – een laag opkomstpercentage – te vermijden door op dezelfde datum de burger te vragen nog een stem uit te brengen. De gemeenteraad ging akkoord met het houden van een referendum en vervolgens heeft het managementteam en college van de gemeente Onderbanken zich gebogen over de opzet van het referendum. Normalerweise bestaat een referendum uit twee opties waaruit de burger kan kiezen. Ja of nee, A of B. Hieruit tekent zich een meerderheid af en is een keuze gemaakt. In het geval van het referendum van de gemeente Onderbanken waren er echter drie opties. “Hoe krijg je dan een fatsoenlijke interpretatie van de uitkomst? Want als je dat achteraf moet gaan bepalen, dan gaat iedereen aan de haal met zijn eigen idee wat die uitkomst behelst” (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Van te voren is daarom literatuuronderzoek gedaan en is gekozen voor een beproefd systeem: het Franse kiessysteem (gemeentesecretaris

Onderbanken, 30 mei, 2013). In Frankrijk stemt de burger rechtstreeks op een presidentskandidaat, waarbij zij de keuze hebben uit meer dan twee kandidaten. Mocht één van de presidentskandidaten in de eerste ronde al meer dan 50% van de stemmen krijgen, dan is hij gekozen. Gebeurt dit echter niet dan volgt een tweede kiesronde met de twee kandidaten met de meeste stemmen. Omdat de kans om de burger twee keer naar de stembus te krijgen als laag werd ingeschat is ervoor gekozen om beide ronden te combineren (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Hierbij kon de burger op het stembiljet de drie opties op volgorde van *preferentie* zetten. Echter was – zoals in het Frans kiessysteem – het mogelijk dat een absolute meerderheid aan de hand van de eerste voorkeur niet wordt gehaald. Daarom zijn de stemmen van de burgers die de minst gekozen optie als eerste voorkeur hadden, overgeheveld naar de twee meest gekozen opties. Hiervoor werd gekeken naar de tweede voorkeur van deze burgers.

5.5.3 Besluitvormingsfase

Voorafgaand aan het referendum is door de gemeente Onderbanken intensief ingezet op het voorlichten van de burger. Van het persbericht op 28 juli tot aan 12 september heeft voorlichting plaatsgevonden (raadsgriffier Onderbanken, 17 juni, 2013). Er is een aparte website voor het referendum opgezet waarbij de voor- en nadelen van iedere optie op een rij zijn gezet en op veelvuldig gestelde vragen een antwoord wordt gegeven. Hiernaast is een externe procesbegeleider in de hand genomen die presentaties gaf aan de gemeenteraad, adviseerde over het referendum en tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten voor de burgers verduidelijking gaf (raadsgriffier Onderbanken, 17 juni, 2013). In alle vier de kernen zijn voorlichtingsavonden georganiseerd (hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). De burger is in de gelegenheid gesteld om op het gemeentehuis vragen te stellen over het referendum en er is een informatiekraant uitgegeven (directeur sector middelen Onderbanken, 17 juni, 2013). Ook stonden berichten over het referendum in het plaatselijke blad Onderbanken Journaal en is via Facebook en Twitter om aandacht gevraagd voor het referendum (hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). De gemeente Onderbanken heeft zich er sterk voor gemaakt om de burger te informeren en betrokken te krijgen bij het referendum. Hierdoor werd de *preferentie* van de inwoners van de gemeente Onderbanken leidend, doordat zij de *macht* kregen om hun *preferentie* uit te spreken. Hierop heeft het raadplegende karakter van het referendum weinig invloed; waarom een zwaarwegend democratisch instrument inzetten om vervolgens hier als gemeenteraad zijnde niet in te volgen?

Het referendum had een opkomst van 69,4% (Gemeente Onderbanken, 2012c, p. 4). Hierbij was de eerste voorkeur van de burger als volgt: 44,4% koos voor zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen, 31,4% koos voor herindeling met de gemeente Schinnen en 24,2% koos voor herindeling met de gemeente Brunssum (Gemeente Onderbanken, 2012c, p. 4). Daarmee was in de eerste telronde geen absolute meerderheid en werden de tweede voorkeursstemmen van de minst gekozen optie – herindeling met de gemeente

Brunssum – overgeheveld naar de andere twee opties (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Hiermee werd zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen met 57,4% van de stemmen de *preferentie* van de inwoners van de gemeente Onderbanken (Gemeente Onderbanken, 2012c, p. 4). De raad van de gemeente Onderbanken komt op 27 september 2012 bijeen waarbij overleg plaatsvindt over de uitslag van het referendum (Gemeente Onderbanken, 2012d). Hierbij onderschrijft de raad van de gemeente Onderbanken de uitkomst van het referendum en draagt het college van B en W van Onderbanken op om samen met het college van B en W van de gemeente Heerlen een projectplan op te stellen (Gemeente Onderbanken, 2012d, p. 5).

De raad van de gemeente Onderbanken bestaat uit de Democraten Onderbanken [DO], CDA, VVD en Progressief Onderbanken [PRO]. Voorafgaand aan het referendum maakten de partijen hun *preferenties* duidelijk en bleken deze behoorlijk uiteen te lopen. De DO *prefereert* fusie met de gemeente Schinnen, de VVD *prefereert* fusie met de gemeente Brunssum, PRO *prefereert* inkoop bij de gemeente Heerlen en alleen het CDA nam geen standpunt in (Dagblad De Limburger, 2012). In het – eerder genoemde – op te leveren projectplan zal naar voren komen wat de aard en omvang van de in te kopen diensten moet zijn. Dit schept verwarring bij de VVD die aangeeft dat het ‘klip en klaar’ was dat toen het proces werd ingegaan dat de gemeente Onderbanken te klein en kwetsbaar was en dat de inkoopvariant uitgelegd is als het ‘Ten Boer-Groningen model’ (LOO-tv, 2012a). De kwetsbaarheid zou zich bevinden in het ambtelijk apparaat, waarbij vanuit het MT werd aangegeven dat fusie eigenlijk de enige keuze was om het *probleem* te tackelen (LOO-tv, 2012a). De gemeentesecretaris van Onderbanken geeft dat ook aan: “Het is een tussenstation, want wij blijven niet eeuwig zelfstandig. Dat zou een illusie zijn om dat te veronderstellen. Wij zijn de kleinste gemeente van Zuid-Limburg, van Limburg geloof ik zelfs” (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Toch zijn alle opties in dat opzicht ‘tussenstations’. Voorafgaand aan het referendum werd aangegeven dat geen van de drie opties een eindplaatje vormde. “Het is (heel wel) mogelijk dat er in de toekomst ofwel één gemeente Parkstad Limburg komt ofwel één stedelijke en één landelijke Parkstad gemeente” (Gemeente Onderbanken, 2012e).

In dezelfde vergadering wordt door de coalitie bestaande uit DO en het CDA een amendement ingediend om het besluit ten aanzien van het bepalen van een voorkeursoptie voor de toekomst van Onderbanken aan te vullen. In dit amendement komt naar voren dat indien in de bestuurlijke constellatie zich ontwikkelingen aandienen in de richting van herindeling, dat de fusie met andere landelijke gemeenten nagestreefd zal worden door de gemeente Onderbanken (Gemeente Onderbanken, 2012d, p. 5). Daarnaast staat in het amendement aangegeven dat aan het gemeentebestuur van Brunssum meegedeeld zal worden dat onder de bovenstaande ontwikkelingen fusie met hen geen voorkeur heeft (Gemeente Onderbanken, 2012d, p. 5). De argumentatie hierachter is dat in de eerste ronde 44,4% van de burgers koos voor zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen,

31.4% koos voor herindeling met de gemeente Schinnen en 24.2% koos voor herindeling met de gemeente Brunssum (Gemeente Onderbanken, 2012c, p. 4). Indien een beweging naar herindeling zich aandient, dan zou gemeente Schinnen – een landelijke gemeente – de keuze moeten zijn. De gedachtegang hierachter was dat geen van de drie opties een eindplaatje vormde en uit het referendum een aanvullende keuze van de burger viel te destilleren; wat als zelfstandig blijven niet meer kan? De wijze waarop de vraag wordt beantwoord, wordt echter niet geaccepteerd door de overige partijen van de gemeente Onderbanken. Zij argumenteren dat 44,4% van de burgers zich heeft uitgesproken voor zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen en hun stem niet wordt geteld in de keuze voor een eventuele richting waarin een toekomstige fusie zou moeten plaatsvinden (LOO-tv, 2012b). Daarom wordt besloten een doortelling plaats te laten vinden waarbij naar de tweede keuze van de meest gekozen optie – zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen – wordt gekeken (raadsgriffier Onderbanken, 17 juni, 2013). Hieruit blijkt dat 54,7% van de burgers zou kiezen voor fusie met de gemeente Schinnen tegenover 45,3% voor de gemeente Brunssum (Gemeente Onderbanken, 2012f).

Het college van Onderbanken gaat over de uitslagen van het referendum in gesprek met de gemeenten Heerlen, Schinnen en Brunssum en licht de raad van Onderbanken in over de stand van zaken op 4 december 2012. Hieruit komt naar voren dat de gemeente Schinnen ook behoefte heeft zich te ontzorgen, daarin samen wil optrekken met de gemeente Onderbanken en ook wil opgaan in een ontzorgde landelijke gemeente (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 2). De gemeente Heerlen wil eventueel het ontzorgingsaanbod aan meer gemeenten doen, maar benadrukt het belang van het in stand houden van een goede relatie met centrumgemeente Sittard-Geleen; de buurgemeente van de gemeente Schinnen (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 3). Om deze redenen wacht gemeente Heerlen de vervolgstappen van de gemeente Onderbanken met de gemeente Schinnen af (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 3). De gemeente Brunssum wordt geïnformeerd over het raadsbesluit, respecteert het en wil een goede buur blijven (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 3). Het vervolgtraject bestaat uit twee hoofdacties, waarbij de gemeenten Schinnen als strategisch partner centraal staat. De eerste hoofdactie met de gemeente Schinnen is: “Met oog op ontzorging eerst bepalen welke (regie)taken de beoogde (ontzorgde) landelijke gemeente zelf moet vervullen (lokale strategische opgaven en aansturen/regisseren generieke beleidstaken)” (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 5). Het doel hiervan is om te werken aan een strategisch profiel voor een toekomstige nieuwe entiteit. (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 5). De tweede hoofdactie met de gemeente Schinnen is: “Bepalen aard (uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken), omvang en fasering van de te ontzorgen taken” (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 5). Dit om te voorkomen dat ontzorging langs verschillende routes loopt en het te realiseren eindplaatje van een ontzorgde, landelijke gemeente wordt bemoeilijkt (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 5). Daarnaast zouden de efficiencyvoordelen bij gezamenlijke ontzorging groter zijn (Gemeente Onderbanken, 2013, p. 5).

De VVD en Pro zijn niet tevreden en dienen op 31 januari 2013 een motie in waarbij zij aangeven dat fusie met andere ontzorgde landelijke gemeenten pas in beeld zou komen als een regionale beweging hiertoe zichtbaar was (VVD Onderbanken & PRO, 2013). Dit zou al reeds vertaald zijn door samen met de gemeente Schinnen te werken aan een strategisch profiel van een nieuwe entiteit (VVD Onderbanken & PRO, 2013). Het meeliften van de gemeente Schinnen bij de inkoop van Heerlen kan wel goedkeuring krijgen (VVD Onderbanken & PRO, 2013). De motie heeft geen kans van slagen, want de meerderheid van de raad van de gemeente Onderbanken is voor de huidige vervolgacties na het referendum.

Zichtbaar is dat de *preferentie* van de coalitie en de *preferentie* van de oppositie in botsing komen, waarbij het bijzonder is dat beide groepen zich beroepen op de uitslag van het referendum. Beide vinden dat zij handelen naar de uitslag van het referendum en daarmee de *preferentie* van de bevolking van de gemeente Onderbanken. Bij een ongelijke *preferentie* gaan de *mate van macht* en de *intensiteit preferentie* een rol spelen. De *intensiteit preferentie* is voor beide groepen gelijk, maar de *macht* ligt bij de meerderheid; de coalitie. Het is duidelijk geworden dat de optie zelfstandig blijven en inkopen bij de gemeente Heerlen zoals deze oorspronkelijk in het referendum naar voren kwam van tafel is. De uitleg van inkopen was als volgt: “Inkopen bij bijvoorbeeld de gemeente Heerlen houdt in dat Onderbanken als zelfstandige gemeente blijft bestaan en de centrumgemeente Heerlen op basis van overeenkomsten over dienstverlening beleidsvoeringstaken, uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken voor Onderbanken gaat vervullen. Het merendeel van het ambtelijk apparaat van Onderbanken gaat op in de Heerlense ambtelijke organisatie” (Gemeente Onderbanken, 2012b).

De case is daarmee ten einde. Er zijn recente ontwikkelingen zichtbaar die een keuze buiten het ambtelijke integratiemodel met de ‘grote broer’ en een keuze voor samenwerking – en op termijn – een eventuele fusie met de landelijke gemeenten bevestigen. De *preferenties* van het college en gemeenteraad van Onderbanken bleken uitstekend op één lijn te liggen met de *preferenties* van het college en gemeenteraad van Schinnen. Terugverwijzend naar de aanloopfase is het ook niet opvallend dat de gemeenten Onderbanken en Schinnen een goede match aan elkaar lijken te hebben. Een nuance hierbij is dat de gemeente Schinnen gedurende de aanloopfase van de gemeente Onderbanken nog bezig was om haar kadervisie op samenwerking uit te werken (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). Het was de raad van de gemeente Schinnen die zich afvroeg of het initiatief met de gemeente Onderbanken niet robuuster zou kunnen (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Een inwonertal van gemeenten Onderbanken en Schinnen tezamen is ongeveer 21.000 personen. Dat is klein vergeleken met de 100.000 inwoners en later 40.000 - 60.000 inwoners die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor ogen heeft (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013). Deze zoektocht naar robuustheid mondde op 7 mei 2013 uit in het besluit van vijf landelijke gemeenten om samenwerking

nader te concretiseren door middel van twee bestuursopdrachten, welke ingaan op operationele ambtelijke samenwerking en samenwerking binnen het sociaal domein (Gemeente Nuth, 2013; Clermonts-Aretz & Geraets, 2013, p.2). Dit betreft samenwerking tussen de gemeenten Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Simpelveld en Schinnen; de VONSS-samenwerking. Op 9 april 2013 werd door de portefeuillehouders sociaal domein van de VONSS-gemeenten geconcludeerd dat samenwerking noodzakelijk is om de gedecentraliseerde taken aan te kunnen (Raadsinfobrief Toekomst van Onderbanken, 2013, p. 1). Op 18 juni 2013 stemmen de VONSS-colleges ermee in om de mogelijkheden voor samenwerking op vlakken zoals natuur, recreatie en toerisme te onderzoeken (Clermonts-Aretz & Geraets, 2013, p. 2). Voor de gemeente Onderbanken is de intentie achter de samenwerking evident: “Voor ons is duidelijk dat die VONNS samenwerking – uiteindelijk, als het even kan, toch vrij snel – binnen nu en een jaar of vier kan leiden tot een fusie” (gemeentesecretaris Onderbanken, 30 mei, 2013).

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

De *openheid* van het proces is niet eenvoudig vast te stellen. Enerzijds liggen de huidige stappen niet in lijn met de oorspronkelijke intentie van het referendum, anderzijds heeft de gemeente Onderbanken haar ogen niet gesloten en zagen zij dat fusie met een welwillende partner – wiens karakter en identiteit vergelijkbaar is en dezelfde problematieken kent – in het verschiet lag. De gemeente Onderbanken stelt vast dat zij eindig zijn en werkt toe naar een fusie met gemeenten waarin de krachten gebundeld kunnen worden. Daarnaast vindt in de besluitvormingsfase van case Onderbanken en Heerlen een verandering plaats in de houding van de overige landelijke gemeenten. Eerder kregen de gemeenten Schinnen en Onderbanken in hun oriëntatierondes te horen dat er niet veel gezien werd in samenwerking of fusie en nu begint steeds meer samenwerking te ontstaan. Ten aanzien van de *tijdigheid* kan dan ook worden waargenomen dat in de periode van een klein jaar van geen contact met de gemeenten Simpelveld en Voerendaal is gegaan naar een tweetal bestuursopdrachten, waarvan een op het gebied van de drie decentralisaties (gemeentesecretaris Schinnen, 5 augustus, 2013). In dat opzicht is de *tijdigheid* van het proces door de informanten als snel ervaren; de ontwikkelingen volgden elkaar snel op. De informanten zien de gemeenteraad van Onderbanken en de gemeentesecretaris – ten aanzien van de ambtelijke regie en coördinatie – als procesregisseurs. “Het is meer ambtelijk bepaald dan dat we daar een wethouder of een burgemeester hebben die helemaal het voortouw daar inneemt en dat tot zijn dossier rekent en daarmee wil scoren” (hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). Door een politieke benadering van het onderwerp maakt dit de positie van de burgemeester lastig en wordt gekozen voor een weg waarbij er niet teveel politieke onrust ontstaat rondom het thema (hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken, 17 juni, 2013). Daarnaast was er nog een externe procesbegeleider die – zoals eerder aangegeven – meedacht en meehielp met het opzetten van het referendum, en de voorlichting naar de bevolking toe. Deze begeleider wordt door de informanten als competent gezien. De kennis en competentie was aanwezig in het proces, waarbij de

gemeenteraad gedurende het proces meer informatie verwierf over fusie en ambtelijke integratie met de ‘grote broer’.

5.5.4 Conclusie

Tabel 4 - Analyse van de factoren Onderbanken en Heerlen

Aanwezigheid factoren Onderbanken en Heerlen	
Aanloopfase	
Een probleemdomain, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen	+
Een gezamenlijk gevoel van urgentie	0
Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef	0
Een gevoel van gezamenlijk voordeel	++
Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren	+
Initiatierichting (bottom-up)	++
Besluitvormingsfase	
(gelijke) Preferentie	0
Intensiteit preferentie (voorzitters)	++
Mate van macht (voorzitters)	0
Openheid	+
Tijdigheid	++
Deskundigheid	+
Scores variëren van 0, +, ++ (niet aanwezig, aanwezig, nadrukkelijk aanwezig)	

Het bovenstaande model richt zich op de relatie tussen de gemeenten Heerlen en Onderbanken. Uit de casebeschrijving blijkt dat tussen beide gemeenten sprake is van een *gezamenlijk verlangen*, namelijk fusie tussen landelijke gemeenten. In het geval van de gemeente Heerlen als tweede keuze na fusie in Parkstad Limburg. Hieruit komt een gedeelte van het gevoel van *gezamenlijk voordeel* voort met daarnaast het kunnen invullen van de rol als centrumgemeente door landelijke gemeenten te ontzorgen, waarvan de gemeente Onderbanken profiteert doordat zij hun *problematiek* [tijdelijk] kwijt kunnen bij de gemeente Heerlen. Een *gezamenlijk afhankelijkheidsbesef* en een *gezamenlijk gevoel van urgentie* is niet aanwezig. Tussen de gemeenten Heerlen en Onderbanken was sprake van frequent contact, maar meer vanuit de samenwerkingsverbanden die zij samen delen, waaronder Parkstad Limburg. Daarom is een *interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren* aanwezig, maar niet nadrukkelijk. Het is evident dat de *initiatie* vanuit de gemeente Onderbanken komt en daarmee *bottom-up* is.

Er is geen sprake van gelijke *preferentie* in de raad van Onderbanken, waarbij de *preferentie* van voorzitters om de keuze van het referendum volledig in te willigen in de minderheid zijn. Ondanks gelijke *intensiteit preferentie* ligt de *macht* bij de meerderheid; de coalitie. De *openheid* van het proces is niet eenvoudig in te schatten. De *openheid* is door het

referendum groot, maar de besluitvormingsfase eindigde hier niet. Het kon alle kanten opgaan, maar de coalitie en oppositie trokken verschillende conclusies uit hetzelfde referendum. Op dat moment ligt zeggenschap bij de meerderheid van de raad. Hier kwam samenwerking met de gemeente Schinnen uit voort. Om die reden is *openheid* aanwezig, maar niet nadrukkelijk. Ambtelijke integratie met de 'grote broer' zou al vrij snel na het referendum niet meer tot stand komen en daarmee is het traject *tijdig* ten einde gekomen. Daarom is *tijdigheid* aanwezig. De ambtelijke procesregisseurs en externen waren competent, maar het proces had geen bestuurlijke krachten die het traject trokken op het moment dat de uitslag van het referendum bekend was. Deskundigheid is daarmee aanwezig, maar niet nadrukkelijk.

5.6 Afsluiting

De cases zijn beschreven vanuit het perspectief van het conceptueel model en vervolgens is per case een conclusie getrokken over de mate waarin de factoren aanwezig zijn. In het volgende hoofdstuk staan de caseconclusies centraal en worden deze met elkaar vergeleken. Hierbij worden de verschillen of overeenkomsten in kaart gebracht met als einddoel een antwoord op de hoofdvraag te geven.

6. Vergelijkende Analyse

6.1 Inleiding

Eerder is vastgesteld in de conclusie per case, welke factoren in meer of mindere mate aanwezig zijn. Deze factoren worden in deze vergelijkende analyse vergeleken om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag: “Welke factoren verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?” Er zijn vier cases onderzocht waarbij in twee cases de beoogde samenwerking of herindeling tot stand kwam of gaat komen en twee cases waarbij dit niet het geval is.

6.2 Analyse

Tabel 5 – Aanwezigheid factoren bij vier cases

	Aanwezigheid factoren bij vier cases											
	Aanloopfase						Besluitvormingsfase					
	Probleem	urgente	afhankelijk	voordeel	Interactief proces	richting	Preferentie	Intensiteit preferentie	macht	Openheid	Tijdsduur	Deskundigheid
A,G, S	+	+	+	++	+	++	++	nvt	nvt	++	++	+
Peel en maas	++	++	+	++	++	++	+	++	++	+	++	+
B,G,M & M	0	0	0	0	+	0	0	++	0	+	0	+
Onderbanken en Heerleen	+	0	0	++	+	++	0	++	0	+	++	+
Scores variëren van 0, +, ++ (niet aanwezig, aanwezig, nadrukkelijk aanwezig)												

Algemene analyse

Indien een korte blik op bovenstaande tabel wordt geworpen, is direct een onderscheid zichtbaar tussen de cases waarbij de beoogde samenwerking of herindeling tot stand kwam of gaat komen en twee cases waarbij dit niet het geval is. De twee cases waarbij de beoogde herindeling slaagde of gaat slagen scoren [nadrukkelijk] op de aanwezigheid van de factoren in de aanloopfase. In de besluitvormingsfase is zichtbaar dat de *preferenties* bij de case Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer op één lijn zaten en bij de gemeente Peel en Maas was dit – op een gegeven moment – niet het geval. Daarbij bleken de factoren *intensiteit preferentie* en *mate van macht* een doorslaggevende rol te spelen, waardoor het traject alsnog in de richting van herindeling met alle vier de gemeenten begon te bewegen.

In de twee cases waarbij de beoogde samenwerking of herindeling niet slaagde of gaat slagen is duidelijk dat de factoren minder aanwezig zijn. In de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar is het zelfs zo dat vanaf het eerste moment er geen *probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen* is. In het verlengde hiervan is er geen *gezamenlijk gevoel van urgentie, gezamenlijk afhankelijkheidsbesef en gezamenlijk voordeel*, want er is geen probleem in de ogen van één van de samenwerkingspartners. De case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zou – op basis van het conceptueel model – niet eens de besluitvormingsfase kunnen bereiken, omdat de factoren simpelweg te weinig aanwezig zijn. Hierbij voorziet het conceptueel model niet in één aspect, namelijk dat *top-down initiatie* er toe leidt dat de Arhi-procedure wordt ingezet en deze procedure valt samen met de besluitvormingsfase. Desondanks blijft het *gezamenlijke* aspect afwezig en de *top-down initiatie* voor herindeling uit de aanloopfase stagneert alsnog in de besluitvormingsfase. Bij de case Onderbanken en Heerlen is zichtbaar dat de factoren voor samenwerking met de gemeente Heerlen redelijk aanwezig zijn, maar in besluitvormingsfase ligt de *preferentie* van de meerderheid van de raad, en daarmee de *macht* van besluitvorming, bij degene die samenwerking met de gemeente Schinnen *prefereren*. Dit komt omdat het referendum ondanks zorgvuldige voorbereiding en informering van de bevolking alsnog multi-interpretabel bleek te zijn en op dat moment gaan de *preferenties* van de partijen een rol spelen.

Invloed factoren besluitvormingsfase

Dat de factoren uit de aanloopfase ook in de besluitvormingsfase invloed hebben, blijkt niet alleen uit de case van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar waar gedurende het besluitvormingsproces verzet blijft bestaan, maar ook uit de overige cases. In cases Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, Peel en Maas en Onderbanken hadden de gemeenten in de aanloopfase de ruimte om zich te oriënteren en te bepalen met wie zij de meeste overeenkomsten hadden bijvoorbeeld door het delen van een *probleemdomein, urgentiegevoel, gezamenlijk voordeel*, etc. Vervolgens konden zij zelf de keuze maken met wie zij wilde samenwerken of herindelen en in welke vorm. Wat is dan het verschil tussen de twee cases waarbij de beoogde samenwerking of herindeling tot stand kwam of gaat komen en de case Onderbanken en Heerlen waarbij dit niet het geval is? Het antwoord daarop is – los van het referendum – geen verschil. Indien het referendum niet was gehouden, dan was de lijn – die op zijn minst terug te leiden is naar begin 2009 – doorgezet; samenwerking met gemeenten met een vergelijkbare identiteit en opgaveprofiel. De gemeenten Onderbanken en Schinnen zouden hoog scoren op de aanwezigheid van factoren uit de aanloopfase.

Tussenconclusie

Aan de hand van het bovenstaande is duidelijk dat de *initiatierichting* en het delen van een *probleemdomein, probleembesef of verlangen, urgentiegevoel* en *voordeel* belangrijke factoren zijn bij het wel of niet stagneren of [ernstig] vertragen van intergemeentelijke

samenwerking en herindeling. Een ander onderscheid tussen de geslaagde cases en niet geslaagde cases is dat een *gezamenlijk afhankelijkheidsbesef* alleen aanwezig is bij de geslaagde cases. Deze factor is echter niet nadrukkelijk aanwezig en is daarmee niet zo belangrijk als de overige factoren uit de aanloopfase.

Overeenkomsten cases

Er zijn ook overeenkomsten tussen de cases waarbij de beoogde samenwerking of herindeling tot stand kwam of gaat komen en de cases waarbij dit niet het geval is. Alle gemeenten binnen de cases kenden elkaar doordat zij contacten met elkaar hadden als buurgemeenten, samen in grotere samenwerkingsverbanden hebben gezeten of zelfs met elkaar een samenwerkingsverband hebben opgezet. In dat opzicht is zichtbaar dat in de aanloopfase er al sprake was van *interactieve processen met gedeelde regels, normen en structuren*. Ondanks dat deze factor niet specifiek naar voren komt bij een geslaagde of niet geslaagde case is het toch een belangrijke factor. De eerdere contacten die alle vier de gemeenten hadden met omliggende gemeenten maakte duidelijk wat zij aan elkaar hadden en wat zij van elkaar konden verwachten. Mede hierop konden de overige factoren uit de aanloopfase groeien. Dit uit zich zeer duidelijk bij de case Peel en Maas, waar ervaringen uit eerdere samenwerkingsverbanden aangaven dat een aantal taken beter weggezet kunnen worden in een groter geheel.

Besluitvormingsfase

Als specifiekier wordt ingegaan op de besluitvormingsfase is zichtbaar dat bij de twee geslaagde cases sprake was van een gelijke *preferentie* of dat voorstanders van – in dit geval – herindeling veel *macht* bezaten. Deze *macht* komt voort uit het bezitten van een meerderheidspositie en de mogelijkheid om een Arhi-procedure in te zetten. De druk die op de gemeente Meijel kwam te staan, kwam voort uit een combinatie van de twee bovenstaande machtsbronnen. Het is dan ook evident waarom bij de twee niet geslaagde cases de samenwerking of herindeling vertraagde en stagneerde. Daar lag de *macht* uiteindelijk – na een langdurig traject of referendum – bij de tegenstanders. De *intensiteit* van de *preferentie* was bij zowel voorstanders als tegenstanders even nadrukkelijk aanwezig. De uitzondering hierop vormt de case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer waar de *preferentie* gelijk was. Hoe kan het dat de case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer ook in de besluitvormingsfase het totstandkomingsproces zonder vertraging of stagnering verliep? Dat lag – zoals in de overige cases – mede in de aanloopfase, maar vooral in de wijze waarop de burger betrokken is en de stappen die door de gemeenteraden gedurende het besluitvormingsproces zijn gezet. Bij de andere geslaagde case Peel en Maas stapte de gemeente Meijel uit omdat op een bijeenkomst geen draagvlak was vanuit – in ieder geval een kern binnen – de gemeenschap. De burger was bij case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer niet alleen geïnformeerd, maar kon zij participeren in het proces zonder een keuze voorgelegd te krijgen van wat nu de beste optie was. Deze keuze lag bij de gemeenteraden zelf. Beide gemeenten hadden hun eigen traject en keuzes binnen hun

herindelingsopties met daarnaast de participatie van de burger. Deze mate van *openheid* wordt alleen geëvenaard bij de case Onderbanken en Heerlen, maar hierna speelt de *preferentie* van de gemeenteraad alsnog een rol wat de *openheid* van het proces drukt. In de case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer verandert stapsgewijs de oriëntatie van landelijke intergemeentelijke samenwerking en hierna landelijke herindeling naar uiteindelijk herindeling met een stedelijke gemeente. Aan de hand van het bovenstaande is duidelijk dat *preferentie* en de *intensiteit* van de *preferentie* gekoppeld aan de *mate van macht* belangrijke factoren zijn in het totstandkomingsproces. De *openheid* van het proces is redelijk belangrijk, maar zonder een *open* proces zou nog steeds intergemeentelijke samenwerking en herindeling tot stand kunnen komen bijvoorbeeld door gemeenten, [verhoudingen binnen] gemeenteraden of Provincies. De *mate van macht* speelt hierbij een rol en de *intensiteit* van het verzet.

Kwaliteit van het besluitvormingsproces

In alle cases zijn externe deskundigen ingehuurd om te informeren, te adviseren en/of te begeleiden. Daarnaast waren de gemeenteraden in alle cases niet van te voren op de hoogte hoe intergemeentelijke samenwerking en herindeling in elkaar stak. Dit hebben zij gedurende het proces opgepikt, mede door externe deskundigen. In dat opzicht is kennis binnen de factor *deskundigheid* niet belangrijk omdat aan kennis wel te komen is. Echter zijn – binnen de factor *deskundigheid* – de procesregisseurs belangrijk. In de cases Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, Peel en Maas en Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn het de burgemeesters die een trekkende of uitgesproken rol hadden in het proces. De burgemeester van Graft-De Rijk heeft in het proces de raad expliciet laten besluiten dat het ging om herindeling en niet om intergemeentelijke samenwerking, waardoor ervoor werd gezorgd dat er geen ruimte voor interpretatie was zonder hierbij een eigen stempel op het proces te drukken. In de case van Peel en Maas waren de elkaar opvolgende burgemeesters van de gemeente Helden trekkend in het proces en bij de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zie je dat met name de burgemeesters van de gemeenten Bergen en Gennep hun stempel op het proces drukken. In die case zijn vooral de burgemeester van Gennep en de gedeputeerde van de Provincie Limburg de stuwende krachten achter het proces. In de case van Onderbanken is zichtbaar dat er geen bestuurder [burgemeester of wethouder] is die het proces wil trekken en wil scoren op het thema van samenwerking en herindeling. Gezien de verdeeldheid in de gemeenteraad van Onderbanken is dit ook niet opzienbarend, maar het is niet noodzakelijk – toont de case van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer aan – om een standpunt in te nemen. Het proces kan vooruitkomen door stapsgewijs af te kaderen en hierdoor op ‘natuurlijke’ wijze de raad zichzelf te laten sturen. Hierdoor zouden onduidelijkheden over wat zelfstandig blijven en inkopen bij Heerlen behelsde niet hebben plaatsgevonden en zouden de te volgen stappen na het referendum, voorafgaand het referendum zijn vastgelegd. Dit verwijdert de ruimte voor interpretatie door een verdeelde gemeenteraad. De factor *tijdigheid* leek een goede factor te zijn doordat bij de geslaagde cases *tijdigheid* nadrukkelijk aanwezig was en bij de niet geslaagde case afwezig was. Echter

bleek in de laatste case Onderbanken en Heerlen dat het proces als *tijdig* verlopen werd beschouwd. Dit bleek ook uit het feit dat zelfstandig blijven en inkopen bij Heerlen in de oorspronkelijk vorm van ambtelijke integratie met de ‘grote broer’ op kort termijn van de baan was. Vanuit het conceptueel model gezien leidt een *tijdig* proces tot totstandkoming en daar zet de case Onderbanken en Heerlen een streep door.

6.3 Afsluiting

In dit hoofdstuk komt – verspreid – een antwoord naar voren op de hoofdvraag: “Welke factoren verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?” In het volgende hoofdstuk bevindt zich de conclusie en discussie. In de conclusie wordt – naast een antwoord op de deelvragen – een antwoord gegeven op de hoofdvraag en zal daarmee een geclusterde conclusie vormen op dit hoofdstuk.

7. Conclusie en discussie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en hoofdvraag beantwoord die in eerdere hoofdstukken aan bod zijn gekomen. Tot slot wordt in de discussie gereflecteerd op de theorie, methode en resultaten van het onderzoek.

7.2 Conclusie

Deelvraag 1 - Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling zijn er?

Intergemeentelijke samenwerking bestaat uit verschillende niveaus variërend in intensiteit en vrijblijvendheid. De lichtste vorm van intergemeentelijke samenwerking is het netwerk niveau, waarbij de ambtenaren in de organisatie blijven. De volgende vorm is de Gemeenschappelijke Regeling. Over het algemeen wordt hierbij een nieuwe organisatie opgericht met als nadeel dat deze een tendens tot verzelfstandiging heeft. Daarnaast is er nog de matrix vorm van samenwerking. Ieder gemeente neemt een specifiek taakveld of beleidsterrein op zich en stoot andere taakvelden of beleidsterreinen af naar de samenwerkingspartners. Daarnaast is er nog de SETA-vorm van samenwerking. Deze bestaat uit twee varianten: het ambtelijk integratiemodel met gelijke inbreng en het ambtelijk integratiemodel met de 'grote broer'. Bij de eerste vorm is er sprake van ambtelijke integratie tussen gelijkwaardige gemeenten die qua omvang overeenkomen en bij de tweede vorm brengt een kleinere gemeente het grootste deel van haar ambtelijke organisatie onder bij de grotere gemeente. Bij herindeling gaan meerdere gemeenten op in één entiteit. Dit houdt in dat zij zowel ambtelijke en bestuurlijk fuseren in tegenstelling tot het SETA-model waarbij alleen volledige integratie plaatsvindt in het ambtelijke aspect. Er blijft dan alleen een aantal ambtenaren achter in de gemeente die het nieuwe ambtelijk apparaat aansturen.

Deelvraag 2 - Welke factoren in de wetenschappelijke literatuur verklaren of samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?

De factoren zijn in het theoretisch kader gedestilleerd uit de wetenschappelijke literatuur. Hierbij is er een onderscheid tussen de factoren uit de aanloophase en de besluitvormingsfase. De factoren uit de aanloophase zijn: Een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen, een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren, een gezamenlijk gevoel van urgentie, een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef en een gevoel van gezamenlijk voordeel. Deze factoren zijn gebaseerd op publicaties van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009), Wood & Gray (1991), Wood (1989), Verbout en Travaille (2008), Huxham (1996), Himmelman (1996) en Gray (1985). In de besluitvormingsfase is het preferentiemodel van Pressman & Wildavsky (1973) gebruikt in combinatie met het stakeholdersmodel van Huxham (1996). Hierbij stonden de preferenties van de *players* centraal. Naast het bovenstaande model zijn er ook drie factoren gebaseerd op onderzoek in de Nederlandse bestuurlijke praktijk toegevoegd. Dit

waren de factoren openheid, tijdigheid en deskundigheid van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009).

Deelvraag 3 - In welke mate zijn de(ze) factoren aanwezig in de empirie?

De casebeschrijvingen uit hoofdstuk vijf vormen de basis voor de conclusies die per case getrokken zijn. Deze conclusies geven weer in welke mate de factoren aanwezig zijn in de cases en daarmee in de empirie. In de case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer blijkt dat over algemeen dat de aanloopfactoren en de besluitvormingsfactoren aanwezig tot nadrukkelijk aanwezig zijn. De preferentie is als enige van de cases in de besluitvormingsfase gelijk. De case Peel en Maas scoort – zoals de case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer – hoog op de aanwezigheid van de factoren in zowel de aanloop- als besluitvormingsfase. Het verschil hierbij is dat er sprake is van ongelijke preferenties. Hierdoor speelt intensiteit preferentie en mate van macht een rol. In de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar is zichtbaar dat zowel in de aanloop- als besluitvormingsfase de factoren nauwelijks aanwezig zijn. De case Onderbanken en Heerlen scoort op soortgelijke wijze, maar hierbij is gezamenlijke voordeel en top-down initiatie wel aanwezig.

Hoofdvraag - Welke factoren verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling wel of niet tot stand komen?

In de vergelijkende analyse is aan de hand van de vier cases naar voren gekomen dat in de aanloopfase een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen, een gezamenlijk gevoel van urgentie, een gevoel van gezamenlijk voordeel, een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren en initiatierichting belangrijke factoren zijn bij het verklaren of intergemeentelijke samenwerking en herindeling tot stand komt. Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef is een factor die ook aanwezig was, maar minder verklaringskracht heeft. Deze factor is minder terug te zien in het onderzoek.

In de besluitvormingsfase heeft preferentie, intensiteit preferentie en mate van macht duidelijk verklaringskracht; aan de hand van het conceptueel model wordt het onderscheid tussen de niet geslaagde en wel geslaagde cases duidelijk. Hierbij is met name de preferentie en mate van macht relevant aangezien in alle cases de preferentie intens is. Bij de factor openheid, tijdigheid en deskundigheid kennen de factoren openheid en deskundigheid verklaringskracht. De factor deskundigheid is vooral belangrijk door de rol die procesregisseurs innemen in het totstandkomingstraject.

7.3 Discussie

Theorie

De theorie toegepast in het onderzoek vormde het kader waarmee naar de empirie is gekeken. Zonder een theoretische onderbouwing was het niet mogelijk geweest om in kaart te brengen welke factoren relevant waren in de praktijk. Het vastleggen van deze [vaak] abstracte begrippen in een empirisch 'model' van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009)

ondersteunde de connectie tussen theorie en empirie. Hierdoor was duidelijk waar in het proces welke factoren relevant waren. Het breed oriënteren op wetenschappelijke literatuur was tijdrovend, maar ook belonend doordat het baseren van het conceptueel model op meerdere auteurs dit model krachtiger maakte. Dit bleek achteraf gezien ook uit de vele factoren die daadwerkelijk verklaringskracht hadden. Hierbij werd duidelijk dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie, maar niet op een manier die het conceptueel model eronderuit haalt. Een voorbeeld hiervan is de case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar waar de implementatiefase – die buiten de scope van het onderzoek ligt – langs de besluitvormingsfase liep. Strikt gezien zouden deze – vanuit het conceptueel model – gescheiden moeten verlopen.

Methodiek

Ten aanzien van de methode van onderzoek was het niet bij alle factoren eenvoudig om de abstracte en soms ambigue factoren om te zetten naar meetbare eenheden. Door verdieping in de theorie [wat wordt nu exact bedoeld?] en het doordenken van de operationalisatie zijn alsnog meetbare eenheden tot stand gekomen die de factoren ondervangen. Ondanks de keuze om redelijk jonge cases te onderzoeken was het trianguleren van informatie tussen de informanten en geschreven bronnen zeker geen luxe in de totstandkoming van de beschrijving en analyse van de cases. Triangulatie was belangrijk om twee redenen: een breed beeld te krijgen van de gebeurtenissen en om de interviews langs schriftelijke bronnen te leggen en deze te bevestigen. Het ging dan om het bepalen wanneer een gebeurtenis plaatsvond, omdat iedere respondent zijn eigen gedachtenstappen zet in het traject. Soms zeer detaillistisch en soms in grote lijnen. Sporadisch kwam voor dat aspecten uit interviews niet compleet overeenkwamen met de werkelijke gang van zaken door het verkeerd herinneren van jaartallen of de volgorde van gebeurtenissen niet helemaal correct te herinneren. Er is een duidelijk verband zichtbaar tussen hoe ver een case in het verleden ligt en de mate van triangulatie die een case vereist. Een ander punt van kritiek is dat de gemeente Heerlen niet is geïnterviewd, maar op basis van [uitgebreide] gespreksverslagen, documentatie en perceptie vanuit andere gemeenten is geanalyseerd. Er heeft telefonisch en mailcontact plaatsgevonden met de gemeente Heerlen, echter bleek iedere betrokken in de organisatorische positie om een interview af te geven met vakantie te zijn. Naar mijn inzicht is het ontbreken van een interview geen groot gemis, gezien het feit dat de processen bij de gemeente Onderbanken vooral intern hebben plaatsgevonden met daarnaast een tendens naar de gemeente Schinnen. Dit tekende zich al af gedurende de interviews die daarvoor met de gemeente Onderbanken hebben plaatsgevonden. De vakantieperiode vormde niet alleen een obstakel, want een belangrijke *player* in het proces van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar kon alleen in de vakantie worden geïnterviewd, vanwege verplichtingen elders. Dit was de burgemeester van Gennep.

Resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op vier cases. Hierbij zou in de case Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer en de case Onderbanken en Heerlen een kans aanwezig zijn dat het beoogde samenwerkingsverband of herindeling wel of niet tot stand komt. Echter is voldoende onderbouwing gegeven waarom het beoogde samenwerkingsverband of herindeling niet tot stand komt in de vorm uitgebreide casebeschrijvingen. In de zoektocht om daadwerkelijk iets toe te voegen aan de wetenschap en hierbij geen onderzoek te vormen uit cases met grote bekendheid en relatief jonge cases te selecteren zijn dit soort risico's niet vreemd. Bij een case met grote bekendheid zijn de details van de cases uitgebreid beschreven en kan van te voren de slaagkans van het conceptueel model ingeschat worden, dit terwijl het model zijn basis vooral moet hebben in de theorie. De resultaten uit het onderzoek verschaffen inzicht in de factoren die relevant zijn en verklaringskracht kennen bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Deze zouden direct benut kunnen worden door gemeenten door stil te staan bij deze factoren en te bepalen of deze daadwerkelijk aanwezig zijn. Dit geeft de duidelijkheid om te bepalen of de ingezette koers de juiste is. De vragen die gemeenten zichzelf zouden kunnen stellen: Hebben wij een gevoel van voordeel en – belangrijker nog – geldt dit ook voor de andere gemeente(n)? Delen wij een gezamenlijke problematiek? Als gemeenten zichzelf bevragen op de factoren uit het onderzoek wordt de kans van slagen duidelijker en zorgt dit ervoor dat niet alleen vanuit het perspectief van de eigen gemeente wordt gedacht. Het is dan niet wat kan de ander voor mij doen, maar wat kunnen wij voor elkaar betekenen? In iedere case worden de voordelen op een rij gezet, de belangen gewogen vanuit het perspectief van de eigen gemeente. Dat terwijl samenwerken – en het woord geeft het al aan – iets is dat je samen doet. Dit kan enthousiasmerend werken en het totstandkomingsproces bevorderen. Ondanks de kleinere hoeveelheid onderzoekseenheden [$n = 4$], kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat het model parsimonier van opzet zou kunnen zijn. De factoren met de minste verklaringskracht zijn gezamenlijk afhankelijkheidsbesef, tijdigheid en het onderdeel kennis binnen de factor deskundigheid. Het is niet ondenkbaar dat uit vervolgonderzoek blijkt dat deze factoren achterwege kunnen worden gelaten. Zonder hierbij belangrijke criteria voor het tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en herindeling over het hoofd worden gezien.

Overige bevindingen

Naast de resultaten ten aanzien van het conceptueel model is ook zichtbaar dat gemeenten in hun zoektocht naar een samenwerkings –of herindelingspartner stuiten op bestuurlijke grenzen die rondom de nieuw te vormen samenwerkingsverbanden of gemeenten liggen. Bij de gemeenten Peel en Maas en Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer wordt de nieuwe gemeentelijke entiteit als natuurlijk ervaren, echter blijft zichtbaar dat naarmate gemeente meer taken op zich moeten nemen en hiervoor de oplossing vinden in opschalen dat het 'jasje' waarin de gemeenten zitten qua bovenliggende samenwerkingsverbanden te krap begint te worden. Gemeentelijke opschaling zou ook gevolgen moeten hebben voor de

schalen en samenwerkingsverbanden die hierboven staan. Bestuurlijke of zelfs provinciegrenzen zouden hierbij niet 'heilig' hoeven te zijn. Het zou een goede ontwikkeling zijn als de Rijksoverheid – naast de roep om herindeling – ook zou aangeven dat oude structuren hierbij geen grote barrière mogen vormen.

Vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op een aantal zaken. Er kan niet aan de hand van een klein aantal onderzoekseenheden onomstotelijk worden vastgelegd dat het conceptueel model meer parsimoon kan zijn. Er is daarom behoefte aan meer soortgelijk onderzoek. Een andere mogelijke vervolgstap is het omzetten van het conceptueel model en de factoren naar richtlijnen die bestuurders, raadsleden en ambtenaren kunnen volgen. Hieruit kan bijvoorbeeld naar voren komen welke houding de burgemeester van een grotere gemeente in het proces moet aannemen, hoe omgegaan moet worden met een verdeelde raad en welke stappen op interpersoonlijk niveau gezet moeten worden om het proces succesvol te laten verlopen. Hierdoor kunnen direct betrokken hun kennis vergroten en valkuilen kunnen vermijden. Het proces is nog vaak 'pionieren in de polder' en dat is gezien het aantal herindelingen en samenwerkingen dat in Nederland aangegaan wordt zonde.

Bibliografie

- Abma, K. (2012, januari 20). Opgeroepen op juli 26, 2012, van VNG magazine:
<http://www.vngmagazine.nl/archief/4286/onderzoek-naar-bestuurskrachtmetingen-van-110-gemeenten>
- Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer. (2013). *Herindelingsadvies Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer*. Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer: Gemeente Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer.
- Allers, M., & Bolt, J. (2010, maart 15). *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*. Rijksuniversiteit Groningen: COELO.
- Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bijleveld-Schouten, A. (2009, december 9). *Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Opgeroepen op juli 24, 2013, van memorie van toelichting:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32240-3.html>
- BMC - Advies & Management. (sd). *Gemeenten en de crisis*. Amersfoort: BMC.
- BNdeStem. (2011, 09 23). *Brabantse gemeenten gaan onder de scan*. Opgeroepen op 02 01, 2013, van <http://www.bndestem.nl>: <http://www.bndestem.nl/regio/brabant/brabantse-gemeenten-gaan-onder-de-scan-1.587984>
- Breeman, G., Noort, W. v., & Rutgers, M. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- CBS. (2012b, juli). Opgeroepen op juli 25, 2012, van Statline.cbs.nl: <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- CBS. (2012a, januari 2). *CBS webmagazine*. Opgeroepen op juli 25, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3529-wm.htm>
- CBS. (2012c, januari 25). *Krimpgemeenten: meer ouderen en westerse allochtonen*. Opgeroepen op augustus 11, 2013, van <http://www.cbs.nl/>: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-krimpgemeenten-art.htm>
- Clermonts-Aretz, M., & Geraets, F. (2013, juli 11). Raadsinfobrief Toekomst van Onderbanken. Schinveld: Gemeente Onderbanken.
- Commissie Van Aartsen. (2007). *De eerste overheid*. Den Haag: VNG.
- Dagblad De Limburger. (2011, april 21). Opgeroepen op juli 2012, 25, van Dagblad De Limburger: <http://www.limburger.nl/article/20110421/REGIONIEUWS02/110429871/1002>
- Dagblad De Limburger. (2012, september 7). *Raadsfracties verdeeld over toekomst Onderbanken*. Opgeroepen op augustus 29, 2013, van <http://www.limburger.nl/>: <http://www.limburger.nl/article/20120907/REGIONIEUWS05/120909137/1006>
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

- Dummay, A. (2009). *Over het opzetten van een netwerkorganisatie; It is all in the game*. Leiden: TNO kwaliteit van het leven.
- Emery, F., & Trist, E. (1965). The causal Texture of Organizational Enviroments. *Human Relations*, 18:21-32.
- Fraanje, M. e. (2008). *Herindelingen gewogen: Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Berenschot.
- Fractie VVD Onderbanken. (2012). *Toekomst van Onderbanken*. VVD Onderbanken.
- Freeman, E., Harrison, J., & Wicks, A. (2007). *Managing for stakeholders*. Killingworth: Yale University Press.
- Gemeente Heerlen. (2012). *Begroting 2013 Gemeente Heerlen*. Heerlen: Gemeente Heerlen.
- Gemeente Nuth. (2013, mei 13). *Landelijke gemeenten bundelen krachten*. Opgeroepen op augustus 7, 2013, van <http://www.nuth.nl/>:
http://www.nuth.nl/portal/actueel_3811/item/landelijke-gemeenten-bundelen-krachten_164825.html
- Gemeente Onderbanken. (2009). *Toekomstvisie 2020. Onderbanken verleidt*. Schinveld: Gemeente Onderbanken.
- Gemeente Onderbanken. (2011). *Voorbij de toekomst van Onderbanken - Deel 1*. Schinveld: Gemeente Onderbanken.
- Gemeente Onderbanken. (2012d, september 27). Besluitenlijst Raadsvergadering gemeente Onderbanken. Schinveld.
- Gemeente Onderbanken. (2012e). *fuseren of inkopen geen eindplaatje*. Opgeroepen op augustus 26, 2013, van <http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/>:
<http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/veelgestelde-vragen/als-we-fuseren-of-gaan-inkopen-betekent-dit-dat-er-dan-de-komende-jaren-niks-verandert/>
- Gemeente Onderbanken. (2012c, september 19). Informatiepagina gemeente Onderbanken. *Onderbanken Journaal*.
- Gemeente Onderbanken. (2012f). *Uitslag doortellen referendum Toekomst Onderbanken*. Opgeroepen op augustus 29, 2013, van <http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/>:
<http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/nieuwsberichten/uitslag-doortellen-referendum-toekomst-onderbanken/>
- Gemeente Onderbanken. (2012g). *Voorbij de toekomst van Onderbanken - Deel 2*. Schinveld: Gemeente Onderbanken.
- Gemeente Onderbanken. (2012b). *Wat betekent inkopen bij een andere gemeente*. Opgeroepen op augustus 7, 2013, van www.detoekomstvanonderbanken.nl/:
<http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/veelgestelde-vragen/wat-betekent-inkopen-bij-een-andere-gemeente-2/>

- Gemeente Onderbanken. (2012a). *Wat gebeurt er met de ambtenaren bij een fusie -of inkoopconstructie*. Opgeroepen op augustus 7, 2013, van <http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/>: <http://www.detoekomstvanonderbanken.nl/veelgestelde-vragen/wat-gebeurt-er-met-de-ambtenaren-bij-een-fusie-of-inkoopconstructie/>
- Gemeente Onderbanken. (2013). *Verder met de Toekomst van Onderbanken*. Schinveld: Gemeente Onderbanken.
- Gemeente Peel en Maas. (2010). *Peel en Maas. Beleef de mensen*. Roermond: Ars Grafisch.
- Gemeenteraden en colleges Helden, Kessel, Maasbree en Meijel. (2007). *Nota Weging Bestuursmodellen voor de Regio Peel en Maas*. Helden, Kessel, Maasbree en Meijel: Gemeenteraad Helden, Kessel, Maasbree en Meijel.
- Goggin, M. (1986). The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, Vol. 39, No. 2 pp. 328-347.
- Goloboff, P. (2003). Parsimony, likelihood, and simplicity. *Cladistics*, 19 91-103.
- Gössling, T. (2007). Inside Relationships: A Review of Institutional Approaches towards Multi-organisational Partnerships, Alliances and Networks. In L. Oerlemans, T. Gössling, & R. Jansen, *Inside Networks. A Process View on Multi-organisational Partnerships, Alliances and Networks* (pp. 13-44). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gray, B. (1985). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*, Volume 38, 911-936.
- Gray, B. (1989). *Collaborating. Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Helden, Kessel, Maasbree en Meijel. (2008). *Herindelingsadvies Helden, Kessel, Maasbree en Meijel*. Helden, Kessel, Maasbree en Meijel: Gemeente Helden, Kessel, Maasbree en Meijel.
- Herweijer, M., & Fraanje, R. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Himmelman, A. (1996). On the theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In C. Huxham, *Creating Collaborative Advantage* (pp. 19-43). London: Sage publications.
- Houben, J. (2012). *Verkenningen en Bevindingen naar de posities van de gemeenten Bergen - Gennep - Mook en Middelaar in het kader van versterking van de bestuurskracht*. Limburg: Provincie Limburg.
- Huxham, C. (1996). *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage Publications Ltd.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2001). What Makes Practitioners Tick. In J. Genefke, & F. McDonald, *Effective Collaboration: Managing the Obstacles to Success* (pp. 7-13). Basingstoke: Palgrave.

- Huxman, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Londen & New York: Routledge.
- Kanter, R. (1994). Collaborative Advantage: The Art of Alliances. *Harvard Business Review*, 72:4 96-108.
- Korsten, A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.
- Korsten, A., Becker, B., & Kraaij, T. v. (2006). *Samenwerking beproefd*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers B.V.
- Langelaar, J. (2012, 10 29). *Alleen gemeenten van meer dan 100000 inwoners*. Opgeroepen op 01 02, 2013, van Elsevier: <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2012/10/Alleen-gemeenten-van-meer-dan-100000-inwoners-ELSEVIER353159W/>
- LOO-tv. (2012a, september 27). *Toekomst Onderbanken tweede termijn deel raad 1*. Opgeroepen op augustus 10, 2013, van <http://www.loo-tv.nl/>: <http://www.loo-tv.nl/content/27-september-2012-toekomst-onderbanken-tweede-termijn-deel-raad-1>
- LOO-tv. (2012b, september 27). *Toekomst van Onderbanken tweede termijn deel raad 4*. Opgeroepen op augustus 30, 2013, van <http://www.loo-tv.nl/>: <http://www.loo-tv.nl/content/27-september-2012-toekomst-onderbanken-tweede-termijn-deel-raad-4>
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5:2:145-174.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Bestuur in samenhang*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Onderbanken Journaal. (sd). *Onderbanken Journaal*.
- O'Toole, L. J. (1986). Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, vol. 6, no.2: 181-210.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California.
- Provincie Limburg. (2009). *Herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Rijk, VNG en IPO. (2012). *Transitieagenda Jeugdzorg*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Rijksoverheid. (2013). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgeroepen op augustus 27, 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/>: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 21-48.

Scott, J. (1998). *Seeing Like A State*. New Haven en Londen: Yale University Press.

Smits, J. (1995). *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijke milieubeleid in Noord-Brabant*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Twist, M. v., Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J., & Steen, M. v. (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling*. Den Haag: NSOB.

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

Vennix, J. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. derde editie*. Harlow: Pearson Education Limited.

Verbout, A. (2006). *Samen werken aan schoon water*. Amersfoort: TU Delft.

Verbout, A., & Travaille, A. (2008). Succesvolle samenwerking is geen toeval. *Overheidsmagazine*, 3:11-13.

VNG. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. VNG.

VNG magazine. (2012, juni 11). Opgeroepen op juli 24, 2012, van VNG Site:
<http://www.vngmagazine.nl/nieuws/5312/flinke-korting-gemeentefonds>

VVD Onderbanken & PRO. (2013, januari 31). Motie. Schinveld.

Wood, D., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27:139.

Bijlage A – Lijst van geïnterviewden

Case Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer

Brouwer, J. (2013, mei 23). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Graft-De Rijk. (P. Adam, Interviewer)

Jansen, B. (2013, mei 22). Persoonlijke communicatie senior communicatieadviseur Schermer. (P. Adam, Interviewer)

Oosterop-van Leusen, R. (2013, mei 22). Persoonlijke communicatie burgemeester Graft-De Rijk. (P. Adam, Interviewer)

Schouten, P. (2013, mei 22). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Schermer. (P. Adam, Interviewer)

Slooijs, H. (2013, mei 22). Persoonlijke communicatie BMC-adviseur Schermer. (P. Adam, Interviewer)

Case Peel en Maas

Dijk, B. v. (2013, mei 29). Persoonlijke communicatie consultant bedrijfsvoering Helden. (P. Adam, Interviewer)

Driessen, G. (2013, mei 24). Persoonlijke communicatie gedeputeerde Provincie Limburg. (P. Adam, Interviewer)

Hermans, W. (2013, mei 29). Persoonlijke communicatie wethouder Maasbree. (P. Adam, Interviewer)

Janssen, W. (2013, mei 29). Persoonlijke communicatie voorzitter BOR. (P. Adam, Interviewer)

Mensink, H. (2013, april 24). Persoonlijke communicatie projectleider fusie. (P. Adam, Interviewer)

Case Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

Driessen, G. (2013, mei 24). Persoonlijke communicatie gedeputeerde Provincie Limburg. (P. Adam, Interviewer)

Klaverdijk, D. (2013, mei 15). Persoonlijke communicatie burgemeester Bergen. (P. Adam, Interviewer)

Kuipers, B. (2013, mei 17). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Bergen. (P. Adam, Interviewer)

Lange, J. d. (2013, mei 29). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Gennep. (P. Adam, Interviewer)

Loo, M. d. (2013, juli 11). Persoonlijke communicatie burgemeester Gennep. (P. Adam, Interviewer)

Meij, W. (2013, mei 17). Persoonlijke communicatie voorzitter VVD fractie Mook en Middelaar. (P. Adam, Interviewer)

Moors, P. (2013, mei 28). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Mook en Middelaar. (P. Adam, Interviewer)

Case Onderbanken en Heerlen

Brocken, C. (2013, juli 12). Persoonlijke communicatie burgemeester Brunssum. (P. Adam, Interviewer)

Geraets, F. (2013, mei 30). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Onderbanken. (P. Adam, Interviewer)

Goffin, F. (2013, juni 17). Persoonlijke communicatie directeur sector middelen Onderbanken. (P. Adam, Interviewer)

Hendriks, F. (2013, juni 17). Persoonlijke communicatie hoofd pers. en alg. zaken Onderbanken. (P. Adam, Interviewer)

Richter, M. (2013, juni 17). Persoonlijke communicatie raadsgriffier Onderbanken. (P. Adam, Interviewer)

Roelofs, R. (2013, augustus 5). Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Schinnen. (P. Adam, Interviewer)

Bijlage B – Interviewguide

- Introductie van mezelf
- Introductie onderzoek
- Introductie opzet onderzoek:

In geheel omvat een samenwerking/herindeling vier fasen: de aanloophase, de besluitvormingsfase, de implementatiefase en de realisatiefase. Mijn onderzoek is opgedeeld in twee fasen: de aanloophase en de besluitvormingsfase. Hierover zal ik mijn vragen stellen.

De aanloophase begint zodra een gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, de provincie of het rijk een probleem of opgave signaleert (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, pp. 17, 39). Het is een aftastende fase voorafgaand aan een keuze voor samenwerking of herindeling.

Na de aanloophase vindt de besluitvormingfase plaats: De besluitvormingsfase start wanneer de vraag wordt opgeworpen welke gemeenten samengaan [werken], met wie en waarom (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 18). Deze fase omvat gedeeltelijk de Arhi-procedure [indien aanwezig]. Binnen deze fase staan de direct betrokkenen centraal. Ik zal ook ingaan op de openheid, tijdigheid en deskundigheid binnen het proces.

Hierna volgen de implementatiefase en realisatiefase, maar deze vallen buiten de afbakening van mijn onderzoek. Mijn onderzoek is daarom niet gericht op de implementatie van de samenwerking/herindeling of de effecten van samenwerking/herindeling. Het gaat mij dan ook **strikt** om de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking en herindeling.

Startvragen

- Wat is uw huidige functie?
- Wat was uw functie ten tijde van het totstandkomingsproces?

1. Aanloop(fase)

De volgende vragen zijn gericht op de aanloophase. Het is een aftastende fase voorafgaand aan een keuze voor samenwerking of herindeling. In de aanloophase gaat het mede om het gevoel dat gemeenten hebben bij elkaar. Is er een gezamenlijk gevoel van urgentie (er moet iets gebeuren), afhankelijkheid (alleen komen wij er niet uit) of voordeel (samen staan we sterker)?

Introductie is een combinatie tussen titel en tussenkopjes. Bijv. Als u vanuit uw eigen gemeente kijkt: [insert vraag] In hoeverre was hier sprake van?

1.1 Een probleemdomein, gedeeld probleembesef of gezamenlijk verlangen

De eigen gemeente:

- *In hoeverre was er sprake van een probleem of opgave voor de gemeente?*
- *Wie signaleerde dit probleem of opgave?*

De overige gemeenten:

- *In hoeverre was er sprake van een probleem of opgave voor de andere gemeenten?*
- *In hoeverre is er moeite ondernomen of aandacht besteed om een gezamenlijk probleem of opgave te definiëren?*

1.2 Een gezamenlijk gevoel van urgentie

De eigen gemeente:

- *In welke mate was samenwerking de enige optie om het probleem of opgave van de gemeente te tackelen?*
- *Heerste het gevoel in de gemeente iets mis te lopen als niet werd meegedaan aan samenwerking of herindeling?*
- *In welke mate was er sprake van externe druk? door bijvoorbeeld:*

financiële prikkels, subsidies of dwangmiddelen zoals wettelijke verplichtingen

De overige gemeenten:

- *In welke mate was samenwerking de enige optie voor andere gemeenten om het probleem of opgave te tackelen?*
- *Heerste het gevoel in de andere gemeenten iets mis te lopen als niet werd meegedaan aan samenwerking of herindeling?*
- *In welke mate was er sprake van externe voor andere gemeenten druk? door bijvoorbeeld: financiële prikkels, subsidies of dwangmiddelen zoals wettelijke verplichtingen*

1.3 Een gezamenlijk afhankelijkheidsbesef

De eigen gemeente:

- *In welke mate had/heeft de gemeente het gevoel afhankelijk te zijn van andere gemeenten om het probleem of opgave te tackelen?*

De overige gemeenten:

- *In welke mate was/is dit gevoel bij de andere gemeenten ook aanwezig?*

1.4 Een gevoel van gezamenlijk voordeel

De eigen gemeente:

- *In hoeverre had de gemeente het gevoel dat zij zouden profiteren van samenwerking of herindeling?*
- *Heeft u het idee dat uw gemeente meer, minder of evenveel zou profiteren van samenwerking of herindeling dan andere gemeenten?*

De overige gemeenten:

- *In hoeverre hadden de overige gemeenten het gevoel dat zij samen zouden profiteren van samenwerking of herindeling?*
- *Heeft u het idee dat zij dachten meer, minder of evenveel te profiteren van samenwerking of herindeling?*

1.5 Een interactief proces met gedeelde regels, normen en structuren

Een interactief proces:

- *Hoe frequent was het contact dat gemeenten onderling hadden voordat zij samenwerking/herindeling aangingen?*
- *Waren er al samenwerkingsvormen tussen de gemeenten?*

Gedeelde regels, normen en structuren:

- *In hoeverre waren de gemeenten het eens over de wijze waarop het proces werd ingevuld?*
- *In hoeverre was er een gezamenlijke aanpak?*

1.6 Initiatierichting

Top-down (Vanuit de Provincie of het Rijk) of bottom-up (Vanuit ambtelijke organisatie, gemeenteraad of het college van b en w.)

- *Wie initieerde de samenwerking?*
- *Hoe ervoeren de gemeenten de initiatie van uit [antwoord vorige vraag]?*

2. Besluitvormingsfase

De besluitvormingsfase start wanneer de vraag wordt opgeworpen welke gemeenten
--

samengaan [werken], met wie en waarom (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009, p. 18). Overlappend met de Arhi-procedure. De direct betrokkenen staan centraal.

Herken ik: de [voormalige] gemeenteraden, de [voormalige] colleges van B en W en de Provincie? De *players*.

2.1 Preferentie & Intensiteit preferentie/mate van interesse

- *Hoe stonden de direct betrokkenen in de samenwerking of herindeling? Waren er moeilijke besluitvormingsmomenten over de in te richten samenwerking of herindeling?*
- *Wat waren de redenen om voor of tegen te zijn?*
- *Hoe gebrand/bereid waren de direct betrokkenen om hun standpunten kracht bij te zetten?*
- *Hoe waren de onderlinge verhoudingen tussen de direct betrokkenen? Waren er bepaalde direct betrokkenen meer invloedrijk?*

3. Kwaliteit van het besluitvormingsproces

3.1 Openheid

- *Op welke uitkomst van het proces had de initiatiefnemer haar zinnen gezet?*
(Antwoord op vraag initiatierichting = initiatiefnemer.)
- *In hoeverre kon er invloed uitgeoefend worden op de uitkomst die de initiatiefnemer voor ogen had?*
- *Waarom kwam dit tot uiting?*

3.2 Tijdigheid

- *Hoe ervoeren direct betrokkenen de snelheid waarmee de samenwerking of herindeling tot stand kwam?*

3.3 Deskundigheid

Competentie van procesregisseurs:

- *Was er sprake van een regisseur (of regisseurs) van het proces?*
- *Wie waren de procesregisseurs?*
- *Hoe competent waren de procesregisseurs in het begeleiden van de totstandkoming?*

Kennis direct betrokkenen van samenwerkings –of herindelingsprocessen:

- *In hoeverre hadden de direct betrokkenen kennis van samenwerkings- of herindelingsprocessen?*
- *En kennis van de wijze waarop dit zou kunnen worden ingericht?*

Slotvraag

- *Is er nog een onderwerp onbesproken gebleven, dat toch belangrijk is mee te nemen in het onderzoek?*