

Bezuinigingen

Een rondje Waterweg

**Een onderzoek naar de besluitvorming rond de
bezuinigingsopgaven van de Nieuwe Waterweggemeenten**

Vormgeving omslag:

Karla de Witte grafisch ontwerp

www.karladedewitte.nl

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting.....	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Bezuinigen.....	9
1.2 Doelstelling en vraagstelling scriptie	10
2. De weg van het geld en het besluit.....	11
2.1 Besluitstructuur van gemeenten.....	11
2.2 De weg van het gemeentelijk geld	16
2.3 De complexiteit van bezuinigingen.....	22
3. Theoretisch kader.....	25
3.1 Benaderingen van beleid	26
3.2 Besluitvorming: van rationaliteit naar stromen	31
3.3 Het rondemodell	32
3.4 Conceptueel model en deelvragen.....	37
4. Onderzoeksopzet	41
4.1 Onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden	41
4.2 Analyse onderzoeksgegevens.....	48
5. Verschillen in besluitvormingsprocessen en de relevante actoren	51
5.1 Besluitvormingsprocessen MSV.....	51
5.2 Verschillen rol actoren	75
6. Verklaring verschillen in besluitvormingsprocessen.....	83
6.1 Verklaring voor verloop besluitvormingsprocessen MSV	83
7. Conclusie.....	91
Literatuurlijst	93
Bijlage 1 Enquête	95
Bijlage 2 Overzicht samenstelling college van B&W en raad MSV	99

Voorwoord

De opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam richt zich op bestuurlijke vraagstukken die betrekking hebben op maatschappelijke problemen. Wat een maatschappelijk probleem is, is afhankelijk van perceptie. Vanuit deze perceptie wordt beleid gemaakt. Beleid is daarmee een geconceptualiseerde werkelijkheid en cijfers zijn eigenlijk verhalen.

Met deze masterthesis nemen we u mee in de verschillende verhalen van de gemeentelijke bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten. Bezuinigingen als een narratieve werkelijkheid. Want het zijn niet de cijfers die voor zich spreken in zo'n proces, het is het karakter van een organisatie die het verhaal maakt.

Via ons werk werden we geconfronteerd met bezuinigingen. In de gemeente Rotterdam werd het inkoopbeleid aangescherpt en in de gemeente Vlaardingen werd een kerntakendiscussie gevoerd, die leidde tot de nodige beleidswijzigingen. Zelfde soort opgave, ander verhaal.

Die gesprekken over ons werk vormden de eerste ronde van deze masterthesis. Herkenning en verwondering, maar vooral nieuwsgierigheid naar de loop der dingen. Die nieuwsgierigheid was de start van de tweede ronde: het besluit om het verhaal achter de huidige gemeentelijke bezuinigingen te achterhalen en hoe die verhalen van elkaar verschillen. En omdat we het eens waren dat de verhalen ons persoonlijk moesten boeien, kozen we voor gemeenten, die iets met elkaar hebben en waar wij iets mee hebben. Abigail vanuit professionele betrokkenheid bij de gemeente Vlaardingen, Nathalie vanuit politieke betrokkenheid bij de gemeente Schiedam. En zo was het decor van ons verhaal geschetst: de Nieuwe Waterweggemeenten.

Niets is wat het op het eerste oog lijkt. Bestuurskunde heeft ons geleerd meezijdig te kijken. Een vaardigheid voor de rest van je leven. Handig, maar soms erg irritant, want $1 + 1$ is nooit meer zomaar 2. Hét besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen bleek niet te bestaan, wel dat die processen van elkaar verschillen. Het waren verhalen. Drie verhalen. Verhalen die beschreven moesten worden, aangewakkerd door de bestuurskundige geest in ons, die nooit meer terug de fles in kan. En zo werd ons leven het afgelopen half jaar beheerst door het achterhalen van het verhaal achter de vraag: Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Het verhaal van deze thesis gaat dus niet over de cijfers van de bezuinigingen, niet over de politieke keuzes, maar over de verschillen in het besluitvormingsproces. Een verhaal dat in ronden tot stand kwam. Sommige ronden gingen bijna vanzelf, sommige ronden gingen we knock-out. Altijd hielpen we elkaar weer overeind. Gesteund door vrienden en collega's, maar vooral door familie die ons in dit proces vaak hebben moeten missen en wij hun. Onze grootste dank gaat uit naar hen. Daarnaast bedanken we Dr. Frans-Bauke van der Meer en Dr. Henk Klaassen van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Dr. Martijn van der Steen van de Nederlands School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Tot slot richten we een dankwoord tot de burgemeesters, raadsleden, wethouders, gemeentesecretarissen en hoofden Financiën van de Nieuwe Waterweggemeenten voor hun medewerking.

Nathalie Gouweleeuw en Abigail Norville
januari 2012

Samenvatting

Niet alleen de bezuinigingen vanuit het Rijk zorgen voor een steeds krappere gemeentelijke begroting. Veel gemeenten hebben hun grondposities door de wereldwijde economische crisis de afgelopen jaren flink zien teruglopen. Ook Maassluis, Schiedam en Vlaardingen staan voor een forse bezuinigingsopgave. De drie gemeenten liggen geografisch gezien aan de verbinding van Rotterdam met de zee: de Nieuwe Waterweg. Vanwege die ligging worden de gemeenten ook wel de 'Nieuwe Waterweggemeenten' genoemd. Deze gemeenten vormen het decor van dit onderzoek, een onderzoek dat is uitgevoerd langs de weg van de bezuinigingen en de besluitvorming daaromheen.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun financiële huishouding. Materieel evenwicht of een reëel sluitende begroting is essentieel. Gemeentelijke bezuinigingen zijn complex. Niet alleen hebben gemeenten maar over een beperkt aantal gelden zeggenschap, ook zijn er daarnaast verschillende strategieën van bezuinigen en verschillende inhoudelijke methodes. Bovendien wordt het proces beïnvloed door de weerstand van politici (die worden verondersteld te streven naar stemmenmaximalisatie), ambtelijk verzet (uitkleden van de opdracht, vertragungstechnieken en het achterhouden of bewust lekken van informatie), en de kwaliteit van het beleidsgericht of beleidsondersteunend onderzoek.

Dit onderzoek betreft de besluitvorming rondom de bezuinigingen. Bestuurskundigen zijn het erover eens dat besluitvorming complexer is geworden. In deze masterthesis zijn de besluitvormingsprocessen rond de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten vergeleken en verklaard. De centrale vraag van het onderzoek is: Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze verschillen te verklaren? Om op een wetenschappelijk verantwoorde manier de besluitvorming bij bezuinigingen te vergelijken en verklaren, is voor dit bestuurskundig onderzoek gebruik gemaakt van drie methoden: documentenanalyse, interviews en een enquête. De centrale begrippen uit de vraagstelling zijn theoretisch verkend, met de theorie van het rondommodel (Teisman, 2000) en de theorie over beleidsbenaderingen (Bekkers, 2007) als centrale perspectieven. Teisman is 'vaag' over wat de voortgang in het proces bepaalt. Wij gaan ervan uit dat de voortgang in het proces (de snelheid en het maken van keuzes) wordt bepaald door de karakteriserende beleidsbenadering.

Aan de hand van de vier beleidsbenaderingen van Bekkers wordt het karakter van de drie gemeenten geschetst. In de rationele benadering ligt het accent op het bereiken van doelstellingen op grond van kennis en informatie. Meer weten levert volgens deze benadering een betere besluitvorming en beter beleid op. Bij de politieke benadering ligt het accent op machtsstijd tussen allerlei belanghebbende partijen. Steun en draagvlak zijn in deze benadering dan ook essentieel voor het succes van het besluitvormingsproces en het te voeren beleid. Volgens de culturele benadering wordt beleid vooral gezien als een zingevingsproces. Besluitvorming en beleid zijn succesvol als het voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft. In de institutionele benadering wordt besluitvorming gevormd

door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties. Besluitvorming is succesvol als deze aansluit bij gegroeide praktijken of deze juist weet te doorbreken.

Het rondemodell dat typerend is voor complexe besluitvormingsprocessen, komt er kort gezegd op neer dat beleid in ronden wordt geformuleerd en dat geldt ook voor de besluitvorming over beleid. Dit betekent dat beleid voortdurend wordt aangepast, terwijl in dit aanpassingsproces ook de actoren kunnen wisselen.

De besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten kennen gelijke simultane reeksen van beslissingen die tot voortgang leidden: agendavorming, vorming nieuw college en een periode met een financieel-technische focus.

Voor wat betreft de tijdslijn zijn er echter verschillen te ontwaren. Zo liep het proces in Maassluis van het najaar 2008 tot het voorjaar van 2011. In Schiedam startte men zichtbaar met dit proces eind 2008 en duurde tot eind 2010. Vlaardingen begon weliswaar als laatste in april 2010 maar was ruim een jaar later in juni 2011 klaar. Hier duurde het formele proces het kortst.

Daarnaast verschillen de besluitvormingsprocessen in het kader van leiderschap. Schiedam lijkt stuurloos in deze dagen van verregaande bezuinigingen. Zowel in Maassluis als in Vlaardingen zijn het individuen die de inrichting en snelheid van het proces hebben bepaald.

Concluderend kan gesteld worden dat de besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingopgave van de Nieuwe Waterweggemeenten verschillen qua snelheid en de wijze waarop keuzes tot stand komen.

Het rationele karakter, aangevuld door politiek en cultureel, zoals in Maassluis, is een goede combinatie. Het was een rustig en effectief, gedragen proces. Maar Maassluis kan winst behalen door te sturen op snelheid.

Schiedam mist focus op het maken van keuzes, doordat de organisatie doortastendheid en leiderschap mist. Aanbeveling voor Schiedam is dat de relevante actoren hun legitimiteit voor het maken van (politieke) keuzes inzetten. Dat komt de besluitvormingsproces rondom bezuinigingen ten goede.

Vlaardingen heeft binnen de Nieuwe Waterweggemeenten het snelste het bezuinigingsproces doorlopen en er werden keuzes gemaakt. De organisatie heeft echter zoveel politieke kenmerken, dat het machtspeel een doel op zich werd. Met meer oog voor draagvlak kan dit voorkomen worden.

1. Inleiding

1.1 Bezuinigen

"Het kabinet wil de overheidsfinanciën weer gezond maken. Door de vergrijzing, de kredietcrisis en de Europese schulden crisis is het saneren van de overheidsfinanciën een harde noodzaak. Doen we dat niet, dan schuiven we bezuinigingen en de gevolgen daarvan voor de maatschappij en de economie simpelweg door naar de toekomst ten laste van onze kinderen" (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). De concreetheid van die bezuinigingen neemt met de dag toe. Binnenlands Bestuur kopt op hun uitgave van week 38 van 2011: "Pas in 2016 weer duidelijke plus. Gemeenten krijgen volgend jaar 179 miljoen euro minder van het Rijk dan waarop ze rekenen. Voor een gemiddelde gemeente (40 duizend inwoners) betekent de bijstelling in de septembercirculaire een nadeel van € 550.000 in 2012."

Niet alleen de bezuinigingen vanuit het Rijk zorgen voor een steeds krappere gemeentelijke begroting. Veel gemeenten hebben hun grondposities door de wereldwijde economische crisis de afgelopen jaren flink zien teruglopen. Accountantsbureau Deloitte verrichtte in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het voormalige ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een onderzoek naar grondopbrengsten. Gemeenten lopen 3 miljard euro mis doordat ze nauwelijks nog bouw kavels uitgeven. Voor grond waarvoor plannen zijn ontwikkeld en die bestuurlijk zijn vastgesteld, wordt een begroting gemaakt van de kosten en opbrengsten in de tijd, de grondexploitatie. Bij een geraamd positief eindsaldo wordt die winst in principe pas ingeboekt na realisatie. Voor een geraamd negatief eindsaldo moet direct dekking apart worden gezet (www.binnenlandsbestuur.nl). Deze omstandigheden dwingen veel gemeenten tot het treffen van voorzieningen in hun begroting zodat deze verliezen opgevangen kunnen worden. Uiteraard zorgt dit voor nog meer spanning op de begroting. De bezuinigingen dwingen gemeenten tot het nemen van besluiten.

Maassluis, Schiedam en Vlaardingen zijn onze onderzoeksgemeenten. Alle drie liggen zij geografisch gezien aan de verbinding van Rotterdam met de zee: de Nieuwe Waterweg. Vanwege die ligging worden de gemeenten ook wel de 'Nieuwe Waterweggemeenten' genoemd. Wij noemen ze vanaf nu MSV of de Nieuwe Waterweggemeenten. De drie gemeenten staan voor een forse bezuinigingsopgave.

De afzonderlijke meerjarenbegrotingen 2011-2012 van MSV, laten het onderstaande beeld zien (www.maassluis.nl, www.schiedam.nl, www.vlaardingen.nl).

Gemeenten	Begrotingsomvang 2011 (x 1000)	2011	2012	2013	2014
Maassluis	€ 82.000	+180	- 590	+ 55	+ 6
Schiedam	€ 275.000	-17.314	- 19.149	- 22.748	- 23.321
Vlaardingen	€ 212.000	0	- 11.348	- 13.477	- 16.696

Tabel 1: Saldo meerjarenbegrotingen 2011-2012 MSV

De drie gemeenten hebben in meer of mindere mate te maken met een begroting die in één of meerdere jaarschijven niet sluit of slechts met een magere plus. Zo spreekt Vlaardingen van een bezuinigingstaakstelling oplopend naar € 17 miljoen in 2014, Schiedam moet tegen die tijd € 23,3 miljoen zien om te buigen. Alleen Maassluis sluit in 2014 met een voordeel. Maar, zoals zij zelf in de programmabegroting 2011 aangeeft, 'we weten dat we nog voor een zware opgave komen te staan waardoor op termijn aanvullende bezuinigingsmaatregelen nodig zijn.'

1.2 Doelstelling en vraagstelling scriptie

Het onderzoek is gericht op het beschrijven en verklaren van de verschillen in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen in de drie Nieuwe Waterweggemeenten.

De resultaten van het onderzoek kunnen bijdragen aan meer kennis over het proces van besluitvormen in de drie afzonderlijke gemeenten. Doelstelling van de scriptie is om op basis van de verworven inzichten over de verschillen in het bezuinigingsproces, de drie gemeenten aanbevelingen te kunnen meegeven. Deze kennis kan ingezet worden bij de huidige en toekomstige besluitvormingsprocessen over bezuinigingen die alle drie de gemeenten raken en hoe dit zijn doorwerking kan hebben op verdere samenwerkingsverbanden en de dagelijkse reguliere besluitvorming waarin zij elkaar tegenkomen. Op dit moment wordt er door drie gemeenten op in ieder geval twee gebieden formeel met elkaar samengewerkt. Dit is op het gebied van inkoop en aanbesteding en loopbaanbegeleiding. Het is de bedoeling dat in de toekomst op meer gebieden met elkaar samengewerkt gaat worden. Benadrukt moet worden dat de doelstelling van deze scriptie niet is deze samenwerking te onderzoeken.

De centrale vraag van het onderzoek is: Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Leeswijzer

Langs de weg van de bezuinigingen en de besluitvorming daaromheen voeren wij ons onderzoek uit. Hoofdstuk 2 biedt informatie over de opbouw van de besluitstructuur van gemeenten en van gemeentefinanciën en over de complexiteit van bezuinigen. Deze informatie is bedoeld om de achtergrond van het onderzoek te schetsen. De lezer is hierdoor in staat de informatie uit interviews, enquêtes en documentenanalyse beter te plaatsen. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een theoretische verkenning rond de vraagstelling, waarin ingezoomd wordt op de voor deze vraag passende begrippen vanuit de theorie. Hoofdstuk 4 bestaat uit de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 5 behandelt de empirische data met betrekking tot verschillen in de besluitvormingsprocessen en de (invloed van) de relevante actoren. Hoofdstuk 6 geeft de empirische gegevens over de verklaring voor de verschillen in de besluitvormingsprocessen. Tot slot staat hoofdstuk 7 in het teken van de beantwoording van de centrale vraag.

2. De weg van het geld en het besluit

We beschrijven voor ons onderzoek de wijze waarop het proces van besluitvormen ten aanzien van de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten is verlopen en hoe het komt dat zij hierin van elkaar verschillen. Om te begrijpen in welke context die processen zich afspelen geeft dit hoofdstuk achtergrondinformatie over hoe besluiten in een gemeente eigenlijk worden genomen en wie daarin welke rol heeft, en hoe het besluitproces in de Nieuwe Waterweggemeenten is ingericht. Daarnaast verschaft het hoofdstuk inzicht in de gemeentelijke geldstromen en in de complexiteit van bezuinigen.

Deze achtergrondinformatie helpt de empirische data in hoofdstuk 5 en 6 beter te plaatsen.

2.1 Besluitstructuur van gemeenten

2.1.1 Rolverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente

De gemeente is, na de Rijksoverheid en de provincie, de kleinste zelfstandige bestuursseenheid in het Nederlandse staatsbestel (www.deoverheid.nl). Als er over de rol van Rijk, provincie en gemeenten wordt gesproken dan horen daar de woorden autonomie en medebewind als vanzelfsprekend bij. Autonomie behelst de aan provincie en gemeenten overgelaten beleidsruimte om zelfstandig taken te kiezen en uit te voeren. Medebewind gaat daarentegen over de beperkte vrijheid van gemeenten en provincies bij de uitvoering van door de overheid opgelegde taken (Somers, van Sinderen en Verlaak, 2004:189/190).

Al geruime tijd hevelt de Rijksoverheid taken en bevoegdheden over naar de gemeenten. Deze decentralisatie moet gemeenten meer armslag en verantwoordelijkheden geven. Werden voorheen subsidies vanuit een Haags ministerie aan plaatselijke instellingen verstrekt, tegenwoordig hebben gemeenten een belangrijke vinger in de pap als het gaat om toewijzing van het geld. Aan de andere kant zijn er natuurlijk ook terreinen waar de gemeente zich niet mee bemoeit. Zo is het gemeenten niet toegestaan om een eigen buitenlands beleid te voeren. Ook de omvang en inzet van het defensieapparaat behoren niet tot de gemeentelijke taken (www.deoverheid.nl).

Taken gemeente

Sinds 1 januari 2011 zijn er 418 gemeenten. In al die Nederlandse gemeenten wordt een aantal landelijke regels, bij voorbeeld ten aanzien van uitkeringen, op een zelfde manier toegepast.

Eén van de belangrijkste taken van de gemeente is de zorg voor voldoende woonruimte. Om de aanleg van nieuwe woonwijken mogelijk te maken en de ontwikkelingen in bestaande wijken en het buitengebied in de hand te houden, maakt het gemeentebestuur structuurvisies en bestemmingsplannen. Voor de inwoners van de gemeente zijn bestemmingsplannen van groot belang. Daarin ligt vast wat er met de grond mag gebeuren.

Een ander belangrijk werkterrein voor de gemeente is verkeer. De gemeente maakt plannen

voor een goede doorstroming van het verkeer. De gemeenteraad besluit over de aanleg van wegen, parkeerterreinen, woonerven, voetgangerstunnels, fietspaden. Dankzij de Wet Milieubeheer heeft de gemeente greep op het milieu. Vervuilende bedrijven kunnen uit woonwijken worden geweerd, de milieupolitie kan optreden tegen mensen die op onjuiste wijze groot vuil aanbieden of gevaarlijke stoffen afvoeren. De gemeente heeft een verscheidenheid aan taken op onderwijsgebied. De gemeenteraad bestuurt het plaatselijk openbaar onderwijs. Ook voor het bijzonder onderwijs draagt ze de zorg voor voldoende schoolruimte. De ambtenaren die toezien op naleving van de leerplichtwet zijn in dienst van de gemeente. In toenemende mate vormen zaken als gezondheidszorg, welzijn, cultuur, sport en recreatie het werkerrein van de gemeente (www.deoverheid.nl).

2.1.2 Inrichting gemeenten

Deze paragraaf beschrijft de opbouw van een gemeentelijk organisatie. Deze bestaat uit de ambtelijke organisatie, het college van burgemeester & wethouders en de raad (www.deoverheid.nl). De samenstelling van college B&W en raad is per Nieuwe waterweggemeente weergegeven in bijlage 2.

2.1.2.1 Ambtelijke organisatie

Als burgers hebben we vaak meer met ambtenaren dan met bestuurders te maken. Ambtenaren hebben tot taak besluiten voor te bereiden en uit te voeren. Ambtenaren zijn niet alleen op gemeentehuizen te vinden. Veel gemeenten hebben een eigen milieupolitie, ambtenaren met speciale opsporings- en bekeuringsbevoegdheden. Ook stratenmakers en de vuilnisophalers kunnen in dienst zijn van de gemeente. Aan het hoofd van de gemeentelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het gemeentelijke beleidsterrein, bijvoorbeeld voor milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie, natuur, verkeer en vervoer.

De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van burgemeester en wethouders (B&W) en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en is aanwezig bij de vergaderingen van het college van B&W. De ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad is in handen van een griffier, die overigens binnen de ambtelijke organisatie niet onder de gemeentesecretaris valt, maar onder het presidium van de raad.

2.1.2.2 Het college van B&W

Het college van burgemeester en wethouders is het dagelijks bestuur van de gemeente. Ook zorgt het college voor het uitvoeren van landelijke regelingen, het zogenaamde medebewind. Voorbeelden daarvan zijn het uitvoeren van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Als dagelijks bestuur is het college van B&W de eerst verantwoordelijke instantie voor de financiën van de gemeente. Het college voert ook het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie.

Het college heeft voor de uitvoering van haar taken tal van wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is het aan- en verkopen van gemeentelijke eigendommen. In het college heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebied of portefeuille, maar over het gebruiken van bepaalde bevoegdheden moet door het college als geheel besloten worden. B&W beslissen bij meerderheid van stemmen, waarbij de stem van de burgemeester dubbel telt als de stemmen staken.

Het college is over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Als de gemeenteraad het niet eens is met een collegebesluit, kan de raad dit besluit echter niet herroepen. Wel kan de raad er bij het college op aandringen een ander besluit te nemen; in het uiterste geval kunnen een of meerdere wethouders naar huis worden gestuurd door het indienen van een motie van wantrouwen.

De burgemeester

Een burgemeester wordt benoemd door de Kroon, dat wil zeggen bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De gemeenteraad besluit over de selectie van kandidaten en stuurt een lijstje met ten minste twee namen naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorafgaand aan de aanbeveling kunnen gemeenten een zogenaamd burgemeestersreferendum organiseren. Alle kiesgerechtigde inwoners mogen daarbij een voorkeur uitspreken voor een van de twee door de raad geselecteerde kandidaten. Dit laatste is in Vlaardingen gebeurd. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van B&W. De burgemeester heeft een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente en in menig gemeente houdt de burgemeester zich ook bezig met het promotiebeleid of de voorlichting, de 'communicatie', van de gemeente. Als benoemd bestuurder heeft de burgemeester ook de functie van opzichter. De wet spreekt over zijn 'zorgplicht' ten aanzien van bijvoorbeeld de tijdige voorbereiding van beleid en de goede samenwerking met andere overheden. Hij moet besluiten van de gemeenteraad en het college uitvoeren, maar als hij die in strijd met de wet of het algemeen belang acht, dan kan hij zo'n besluit voor vernietiging voordragen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De benoeming van de burgemeester geldt steeds voor een periode van zes jaar. Na advisering door de gemeenteraad wordt een burgemeester meestal automatisch herbenoemd. Alleen de Kroon, de Koningin en de ministers, kan de burgemeester ontslaan, de gemeenteraad dus niet.

De wethouder

Elke wethouder heeft zijn eigen taakgebied of portefeuille, zoals onderwijs, openbare werken, financiën, huisvesting, sport en cultuur. Net als het aantal raadsleden is het aantal wethouders van de gemeente afhankelijk van het aantal inwoners. Daarnaast maken de politieke partijen die het college vormen afspraken over het aantal wethouders en de specifieke inhoud van de portefeuilles. Wethouders worden door de raad benoemd. Als één van de raadsleden tot wethouder wordt benoemd, verliest hij zijn raadslidmaatschap. Als raadslid wordt hij dan opgevolgd door een andere vertegenwoordiger van zijn partij. Ook is het mogelijk dat de raad iemand van buiten de eigen kring of zelfs van buiten de eigen gemeente tot wethouder benoemt. Wel geldt in dat laatste geval de eis dat de wethouder uiterlijk binnen een jaar na benoeming binnen de gemeentegrenzen komt wonen.

2.1.2.3 De raad

Volgens de Grondwet is de gemeenteraad het hoogste orgaan in een gemeente. De samenstelling van de gemeenteraad wordt eens per vier jaar bepaald op grond van de gemeenteraadsverkiezingen. In principe kan iedere inwoner van 18 jaar of ouder lid worden van de gemeenteraad. Het zijn de politieke partijen die een lijst van kandidaten opstellen, waaruit de kiezers een keuze maken. Afhankelijk van de grootte van een gemeente gaat er per maand 30 tot 100 uur werk in het raadslidmaatschap zitten. En dat gebeurt doorgaans in de vrije tijd. De functie van de gemeenteraad is te vergelijken met die van een algemeen bestuur van een organisatie, instelling of vereniging. Hoofdtaken van de gemeenteraad zijn het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid en het toezien op de uitvoering daarvan. Zij stellen kaders vast waarbinnen het college van B&W zich dient te bewegen. In de gemeenteraad heeft ieder lid een even zware stem. Beslissingen worden genomen bij meerderheid van stemmen.

Het raadswerk bestaat niet alleen uit het bijwonen van de raadsvergaderingen. Een belangrijk deel van het voorbereidende werk wordt in raadscommissies gedaan. Raadscommissies, hun taken en bevoegdheden, worden ingesteld door de gemeenteraad. Gemiddeld genomen vergaderen de commissies vaker dan de voltallige gemeenteraad. Om in een vroegtijdig stadium invloed uit te oefenen richten burgers en belangengroepen zich vaak op de raadscommissies. Er zijn verschillende soorten commissies. Raadscommissies bestaan uit raadsleden, maar er kunnen ook burgers in worden benoemd. Commissies houden zich meestal met een bepaald beleidsterrein bezig, bijvoorbeeld financiën. In zulke commissies worden zaken besproken, voordat ze in de voltallige raad aan de orde komen. Het college kan ook commissies instellen, vaak commissies met een concrete taak, zoals bij voorbeeld het beheer van sportaccommodaties of de toewijzing van woningen. In dergelijke commissies worden vaak belanghebbende en/of deskundige burgers benoemd.

Het vaststellen van de begroting is een belangrijke bevoegdheid van de raad. Het college van B&W doet voorstellen voor nieuwe uitgaven en bezuinigingen die hij het komend jaar nodig acht. In uitvoerige debatten bespreekt de gemeenteraad de plannen, wijzigt wat hij nodig en wenselijk acht en stelt ten slotte de begroting vast. Het college heeft zich daar dan aan te houden. Een andere belangrijke bevoegdheid van de raad is het vaststellen van verordeningen, een soort gemeentelijke wetten. Een voorbeeld is een subsidieverordening, waarin regels zijn vastgelegd over toekenning van subsidies aan plaatselijke organisaties. Het college moet verordeningen uitvoeren (www.deoverheid.nl).

2.1.3 Besluitstructuur MSV

In de voorgaande paragrafen is uitgelegd hoe de (besluit)structuur van een gemeente is ingericht. Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk gaan we in op de specifieke besluitstructuur van de MSV gemeenten.

2.1.3.1 Maassluis

Een besluitdocument wordt in Maassluis een bespreekstuk of parafenstuk genoemd. Het betreffende document wordt voorbereid door de betrokken beleidsambtenaar die dit in eerste instantie (zelf en/of via afdelingshoofd) bespreekt met de portefeuillehouder.

Wanneer overeenstemming bestaat over het stuk zal dat vervolgens worden geagendeerd voor een collegevergadering. In het directieoverleg komen alle bespreekstukken voor de raad aan de orde. Wanneer de directie van mening is dat het stuk nog niet naar het college kan (beslisrijpheid) gaat het terug naar de afdeling en kan vervolgens weer opnieuw dezelfde beginfase doorlopen worden. Is het stuk akkoord dan zal bestuurszaken het stuk technisch beoordelen. Bijvoorbeeld: staan allen medeparafen erop, zitten de benodigde bijlagen erbij.

Bestuurszaken zal vervolgens het stuk op de agenda van het college plaatsen.

Na besluitvorming college worden de betreffende voorstellen (indien besluitvorming van raad noodzakelijk is) naar de griffier verzonden ten behoeve van de besluit- of meningsvorming door de raad.

2.1.3.2 Schiedam

Een besluitdocument wordt in Schiedam een adviesnota genoemd. De opsteller is van begin tot eind verantwoordelijk voor de routing van een adviesnota. De portefeuillehouder is de enige aangewezen persoon die adviezen agendeert of van de agenda te haalt. De burgemeester heeft ook een wettelijke rol met betrekking tot de vaststelling van de agenda in de rol als voorzitter van het college van B&W. De adviesnota wordt aangeboden aan de gemeentesecretaris. Deze beoordeelt of de nota's besluitrijp zijn en bespreekt de agenda met de burgemeester (Procedureboek gemeente Schiedam: Zo doen wij het. Februari 2011).

2.1.3.3. Vlaardingen

Een besluitdocument wordt in Vlaardingen een agendapost genoemd. Het directieberaad (gemeentesecretaris, directeur, gemeentecontroller, hoofd Financiën, hoofd Concernondersteuning) vergadert wekelijks over politiek gevoelige onderwerpen en er worden besluiten genomen over de bedrijfsvoering van de organisatie. De sectie Bestuursondersteuning en de medewerkers van Strategie, Beleid en Control maken in overleg met de gemeentesecretaris en directeur de uiteindelijke agenda voor het college van B&W. Deze agenda wordt vervolgens besproken in het coördinatieoverleg. De gemeentesecretaris, directeur, bestuursondersteuning, accounthouders, hoofd Financiën, hoofd communicatie en griffie bespreken de agendaposten (Zo zijn onze manieren: 2010). Er vindt hier een beoordeling plaats op rijpheid, compleetheid en integraliteit. Wanneer het voorstel niet akkoord is gaat het terug naar de afdeling. Als de agendapost door het coördinatieoverleg is gekomen dan zetten de gemeentesecretaris, de portefeuillehouder en de controller hun paraaf. De agendapost wordt aangeboden aan het college B&W.

2.2 De weg van het gemeentelijk geld

Dat de drie gemeenten voor een financiële opgave staan, moge duidelijk zijn geworden in het eerdere overzicht waarin het meerjarenperspectief wordt geschetst. Maar, hoe zien de geldstromen van een gemeente er eigenlijk uit? Hoe komen zij aan geld en waar geven ze geld aan uit? De gemeentelijke geldstromen vormen niet de inhoudelijke kern van dit onderzoek, daar we niet de inhoudelijke keuzes van de bezuinigingen onderzoeken. Inzicht in gemeentefinanciën schetst echter wel het decor van het besluitvormingsproces rond gemeentelijke bezuinigingen.

Allereerst worden de inkomsten van een gemeente weergegeven, daarna worden de uitgaven toegelicht. Tot slot wordt ingegaan op het belang van een sluitende begroting.

2.2.1 Inkomsten gemeenten

Voor alle gemeenten geldt dat er drie verschillende manieren zijn waarop zij middelen ontvangen (VNG, De wondere wereld van gemeentefinanciën deel I), namelijk via:

1. Eigen inkomsten, waaronder belastingen en overige heffingen.
2. Algemene uitkering uit het gemeentefonds.
3. Specifieke uitkeringen van voornamelijk departementen

2.2.1.1 Eigen inkomsten

Bij de eigen inkomsten van gemeenten kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene inkomsten, specifieke inkomsten, leges en overige inkomsten.

Bij de algemene inkomsten is er geen directe relatie tussen de inkomsten en de uitgaven die de gemeente ermee financiert. Voorbeelden hiervan zijn de onroerende zaakbelastingen (OZB), de toeristenbelasting en de parkeerbelasting. Specifieke inkomsten, ook wel bestemmingsheffingen of retributies genoemd, zijn inkomsten die als dekking dienen van uitgaven van specifieke gemeentelijke taken, diensten en voorzieningen. De belangrijkste retributies betreffen milieuheffingen: de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De opbrengsten van deze specifieke heffingen zijn alleen bestemd voor het doel waarvoor zij geheven worden: afvalinzameling en -verwerking of rioolaanleg en -onderhoud. Leges worden geheven als tegemoetkoming voor een dienst die de gemeente verricht. Deze dienst kan een document zijn (bijvoorbeeld rijbewijs, paspoort, trouwboekje) maar kan ook een vergunning van de gemeente zijn waarmee aangegeven wordt dat de burger of het bedrijf zich houdt aan wettelijke voorschriften of ergens toestemming voor krijgt. Een voorbeeld hiervan is een bouwvergunning. Tot slot hebben gemeenten nog zogenoemde overige eigen inkomsten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de inkomsten uit gemeentelijk bezit en de inkomsten uit exploitaties van (deelnemingen in) bedrijven.

De mogelijkheid voor gemeenten om belastingen te heffen, is echter begrensd. Gemeenten mogen alleen belastingen heffen die de Gemeentewet uitdrukkelijk toestaat. Zo kunnen gemeenten wel hondenbelasting heffen, maar geen kattenbelasting. Gemeenten mogen belasting heffen, ze moeten niet. Niet alle gemeenten heffen dan ook toeristenbelasting, hondenbelasting etc. Wel heffen ze allemaal onroerend zaakbelastingen (OZB). Hoewel de gemeenten formeel de mogelijkheid hebben om af te zien van OZB-heffing, is deze mogelijkheid materieel onmogelijk. Een gemeente die geen OZB heft, heeft gewoon te

weinig inkomsten voor alle gemeentelijke taken. Gemeenten zijn autonoom in het bepalen van de hoogte en de besteding van de opbrengst van de gemeentelijke belastingen. De opbrengsten van specifieke inkomsten zijn echter geoormerkt. De opbrengsten van deze taakgerelateerde heffingen mogen de kosten van het uitvoeren van de gemeentelijke taak niet overschrijden. Er mag dus geen winst worden gemaakt (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën: deel I).

2.2.1.2 Het gemeentefonds

Het recht van gemeenten op een algemene uitkering uit het gemeentefonds is geregeld in de Financiële-verhoudingswet (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën). De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald door:

- toevoegingen die het resultaat zijn van de afspraken in het kader van de normeringssystematiek,
- toevoegingen en onttrekkingen als gevolg van taakwijzigingen en
- overheveling van specifieke uitkeringen

De verdeling van het gemeentefonds, die is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet, is zo ingericht dat gemeenten in staat worden gesteld bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren.

De verdeling moet op objectieve wijze rekening houden met verschillen in kosten en draagkracht tussen gemeenten. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om vraagstukken aan te pakken. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is gebaseerd op twee uitgangspunten:

1. Het stelsel houdt rekening met onderlinge verschillen in kosten van gemeenten, gelet op de taken die gemeenten moeten uitvoeren.
2. Het stelsel neemt de draagkracht van gemeenten in acht.

Het verdeelstelsel is dynamisch. Jaarlijks toetst het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) of de verdeling nog aansluit bij de kosten die gemeenten maken. Wanneer blijkt dat deze aansluiting er niet meer is, worden nieuwe verdeelvoorstellen gedaan. Dat kan leiden tot herverdeling van de algemene uitkering.

Met ingang van 1995 geldt voor de jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering de normeringssystematiek. Deze systematiek houdt in dat de jaarlijkse groei van het gemeentefonds gekoppeld is aan de groei van de Rijksuitgaven (waarbij sommige Rijksuitgaven niet meetellen). Extra uitgaven, bezuinigingen, mee- en tegenvallers op de Rijksbegroting hebben in deze systematiek direct invloed op de omvang van het gemeentefonds. De normeringssystematiek leidt ertoe dat het gemeentefonds zich min of meer evenredig ontwikkelt met de uitgaven van het Rijk. Daarom wordt ook gesproken van 'gelijk de trap op en gelijk de trap af'.

Het accres (de groei van het gemeentefonds) is het bruto of nominale accres, waarin een component zit voor loon- en prijsstijgingen. Gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in het netto of reële accres. Het reële accres bepaalt immers de extra ruimte binnen de

gemeentelijke begroting voor nieuwe uitgaven of belastingverlaging. Daarbij is het van belang welke veronderstellingen worden gehanteerd voor de loon- en prijsstijgingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat in de gemeentefondscirculaires daarvoor uit van de indicator zoals die ook voor de Rijksbegroting wordt gebruikt, te weten de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën: deel I).

Samenstelling gemeentefonds

Het gemeentefonds bestaat uit drie vormen van uitkeringen, namelijk:

1. Algemene uitkering.
2. Integratie-uitkeringen.
3. Decentralisatie-uitkeringen.

Algemene uitkering

De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld via vaste verdeelmaatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal kernen, het aantal jongeren, enzovoorts. Dit moet ervoor zorgen dat gemeenten vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Het geld uit de algemene uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Zij kan dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voert. Gemeenten hoeven zich niet bij het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkering (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën: deel I).

Integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen

Een integratie-uitkering is bestemd om middelen via het gemeentefonds te verdelen op een manier die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels van de algemene uitkering. Wanneer een integratie-uitkering in het leven wordt geroepen, moet ook meteen het tijdstip worden bepaald waarop de middelen worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Het beleid is erop gericht deze termijn zo veel mogelijk te beperken tot maximaal 3 jaren. De integratie-uitkering wordt vooral gebruikt om te grote herverdeeleeffecten op te vangen.

Herverdeeleffecten zijn financiële voor- of nadelen voor gemeenten die worden veroorzaakt door een andere verdeling van gelden. Met een integratie-uitkering kan het Rijk dus bijdragen aan gemeenten verstrekken via het gemeentefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk. Een voorbeeld is de integratie-uitkering voor de financiering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Decentralisatie-uitkeringen zijn apart zichtbaar binnen het gemeentefonds. Een gemeente ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen zijn de uitkeringen voor jeugdwerkloosheid en maatschappelijke opvang.

In het geval van een decentralisatie-uitkering hoeft het tijdstip van overheveling naar de algemene uitkering nog niet bekend te zijn. Ook kan het bij een decentralisatie-uitkering om tijdelijke middelen gaan. Met de decentralisatie-uitkering is het mogelijk om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds en om de vorming van nieuwe

specifieke uitkeringen te voorkomen. Jaarlijks wordt bezien of overgang van decentralisatie-uitkering naar de algemene uitkering mogelijk en wenselijk is of dat de looptijd van het beleid is beëindigd en de decentralisatie-uitkering komt te vervallen.

Het feit dat gemeenten middelen ontvangen via een integratie-uitkering of een decentralisatie-uitkering, betekent niet dat gemeenten over de besteding ervan verantwoording moeten afleggen aan het Rijk. Dit in tegenstelling tot specifieke uitkeringen. Ook wanneer plannen of aanvragen moeten worden ingediend voor een integratie- of decentralisatie-uitkering kunnen gemeenten deze middelen naar eigen inzicht voor de medebewindstaken inzetten (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën: deel I).

2.2.1.3. Specifieke uitkeringen

De gemeente kan extra geld krijgen om specifiek beleid van het Rijk uit te voeren (www.rijksoverheid.nl). Dit zijn specifieke uitkeringen. De gemeente kan met dit extra geld bijvoorbeeld de bijstand betalen of een bureau voor schuldhulpverlening opzetten. De rijksoverheid bepaalt waar het geld aan besteed wordt, of een gemeente een specifieke uitkering krijgt en hoeveel geld de gemeente krijgt. Dit is geregeld in de in de Financiële-verhoudingswet. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën rapporteren elk jaar in mei aan de Tweede Kamer welke specifieke uitkeringen er zijn. Ook melden ze hoeveel geld er aan is besteed. Dit staat in het Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU).

De gemeenten moeten elk jaar aan het Rijk melden of en hoe ze het geld van de specifieke uitkeringen hebben besteed. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken die de gemeente maakt.

2.2.2. De uitgaven van gemeenten

Nu we de inkomsten van een gemeente hebben behandeld, zijn de uitgaven aan de beurt en deze zijn erg divers. Uiteenlopend van de kosten voor een boeket bloemen dat de burgemeester aanbiedt bij een 60-jarig huwelijksfeest tot aan de kosten voor het aanleggen van een rotonde of het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Gemeenten geven veruit het meeste uit aan sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Maar ook ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn een grote uitgavenpost voor gemeenten.

Gemeenten werken met een stelsel van baten en lasten, in tegenstelling tot het Rijk dat werkt met een kasstelsel. Bij periodieke uitgaven zoals salarissen is er geen verschil tussen het stelsel van baten en lasten en het kasstelsel. De betaling van de salarissen vindt namelijk plaats in de maand waarin de medewerkers hebben gewerkt. Maar bij investeringen in bijvoorbeeld gebouwen treden er verschillen op. In een kasstelsel kijkt men niet naar de periode waaraan investeringsuitgaven toe te rekenen zijn. Er wordt alleen rekening gehouden met het moment waarop de uitgaven betaald worden. Een investering in bijvoorbeeld een nieuw onderkomen van een ministerie van € 10 miljoen wordt in het jaar waarin dat pand wordt aangekocht verantwoord in de boeken. Gemeenten werken anders. Een investering in bijvoorbeeld een nieuw gemeentehuis wordt afgeschreven over de jaren waarin dat gemeentehuis gebruikt wordt. Voor gebouwen en dus ook een gemeentehuis wordt een afschrijvingstermijn aangehouden van gemiddeld 40 jaar. Gedurende 40 jaar na de oplevering wordt dus één veertigste van de bouwsom als last op de gemeenterekening verantwoord. Investeringsuitgaven brengen ook rentelasten met zich mee. Om te kunnen investeren

moet immers worden geleend. De afschrijvingslasten en rentelasten die voortkomen uit een investering worden samen kapitaallasten genoemd.

Een veeltgemaakte indeling om gemeentelijke uitgaven weer te geven is die van categoriale en functionele uitgaven (VNG De wondere wereld van gemeentefinanciën: deel II).

2.2.2.1 Categoriale uitgaven

Uitgaven die te maken hebben met concrete kostencategorieën, zoals kosten in verband met personeel en arbeidsvoorwaarden, maar ook afschrijvingen en rente worden tot categoriale uitgaven gerekend. Naast het zelf uitvoeren van taken, kan een gemeente er ook voor kiezen om met andere gemeenten samen te werken in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling.

Daarnaast kunnen gemeenten taken uitbesteden. Uitbesteden kan via het aanbesteden van een privaat contract. Ook kunnen gemeenten subsidies verstrekken voor beleidsterreinen die gemeenten van publiek belang vinden, maar waarvan de uitvoering van de taak aan andere partijen is gelaten. Dat kan in de vorm van eenmalige of jaarlijkse subsidies. De bevoegdheid hiertoe wordt in een door de raad vastgestelde subsidieverordening bij het college gelegd. Bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting kan de raad een subsidieplafond vaststellen. Ook kan hij een begrotingsvoorbehoud maken. Aan subsidieaanvragen worden informatie-eisen gesteld en er geldt een aanvraagtermijn. Voor het college geldt een beslistermijn conform de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Deze Wet verzet zich er tegen dat een gemeente abrupt ophoudt met het verstrekken van subsidie. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen daarbij in acht genomen te worden.

Overigens, gemeenten kunnen vanuit hun opvatting over de invulling van de publieke taak ook garanties of leningen verstrekken. Maar vanwege het risico dat men daarbij loopt moet een goede risicoafweging worden gemaakt. Voorafgaand aan een dergelijk besluit tot garantie- of leningverstrekking dient het advies van de raad te worden ingewonnen.

2.2.2.2 Functionele uitgaven

Gemeenten kennen een groot aantal functionele uitgaven. Een groot deel van deze functionele uitgaven zijn uitgaven in medebewind. Dit betekent dat een gemeente verplicht is om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Denk daarbij aan: de Wet werk en bijstand, de Wmo, riolering en reiniging, de sociale werkvoorziening en onderwijshuisvesting.

Maar gemeenten hebben ook functionele uitgaven aan autonome (zelf opgelegde) taken. Meestal op het gebied van sport, cultuur en recreatie. De autonome sfeer van de gemeenten is te danken aan een open huishouding. Gemeenten hebben een vrije en open bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, ook zonder specifieke opdracht van de wetgever. Als bijvoorbeeld het gebruik en de verkoop van softdrugs in een gemeente tot problemen leidt en er is geen wetgeving of nationaal beleid op dat punt, dan kunnen gemeenten maatregelen nemen (www.binnenlandsbestuur.nl).

2.2.3 Sluitende begroting

Een sluitende begroting is belangrijk voor gemeenten. Is een gemeente namelijk niet in staat een sluitende begroting aan de provincie te laten zien, dan kan de provincie als toezichthouder ingrijpen. Een ingreep die ertoe kan leiden dat de autonomie van een gemeente kleiner wordt. Om in te grijpen heeft de provincie de beschikking over een aantal instrumenten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun financiële huishouding. Materieel evenwicht of een reëel sluitende begroting is essentieel. De provincie is belast met het toezicht op de financiële positie van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Dit is een provinciale taak en ligt voor de Nieuwe Waterweggemeenten bij de provincie Zuid-Holland. De wettelijke grondslag van het financieel toezicht is neergelegd in de 'Gemeentewet', het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)' en het 'Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader'.

Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. Repressief toezicht (achteraf) is regel, preventief toezicht (vóóraf) is uitzondering. Elke gemeente en gemeenschappelijke regeling krijgt vóór 1 januari bericht over het toezichtregime voor het komende begrotingsjaar (www.zuid-holland.nl). Wanneer een gemeente een aanvraag doet voor extra financiële steun uit het gemeentefonds van het Rijk, valt dit onder artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (www.zuid-holland.nl). Geen van de Nieuwe Waterweggemeenten heeft ooit te maken gehad met artikel 12.

2.3 De complexiteit van bezuinigingen

2.3.1 Bezuinigen

In 'Het dossier Heroverweging' (1993) maakt van Nispen een onderscheid tussen bezuinigingen, ombuigingen en heroverwegingen. Het verschil tussen een bezuiniging en een ombuiging is gelegen in de mate (en eventueel richting) van een verandering in de omvang van de uitgaven: een bezuiniging is een absolute vermindering van uitgaven, terwijl een ombuiging meestal betrekking heeft op een relatieve vermindering van de uitgaven die in de meerjarenraming zijn voorzien (van Nispen, 1993:4). Van Nispen verwijst naar Van den Heuvel en De Vor (1989): "een ombuiging kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in het afremmen van de groei van de uitgaven en behoeft dus geen bezuiniging te betekenen".

Het onderscheid tussen een bezuiniging en een ombuiging enerzijds en een heroverweging anderzijds is dat de heroverweging 'slechts' de mogelijkheden tot bezuinigingen of ombuigingen aandraagt. Om tot een bezuiniging of ombuiging te worden, dient eerst politieke besluitvorming over de resultaten van de heroverweging plaats te vinden. (Van Nispen, 1993:5).

2.3.2 Welke methoden om te bezuinigen zijn er?

In het proces van bezuinigen onderscheidt Schick vier vormen van schaarste, op grond waarvan Charles Levine et al. hun 'multi stage theory of retrenchment' hebben ontwikkeld, waarin een relatie tussen de noodzaak van bezuinigen en de wijze van bezuinigen wordt gelegd. Een volgend stadium treedt pas in wanneer de financieel-economische situatie (verder) verslechtert (Van Nispen, 1993:2).

Schaarste	Strategie
Gematigde groei	Incrementalisme
Meevallers	Het introduceren van nieuwe programma's
Nulgroei	Het ontkennen van de noodzaak tot bezuinigen
Gematigde krimp	Het hanteren van verdeelsleutels
Sterke krimp	Het stellen van prioriteiten

Tabel 2: multi stage model of retrenchment (Van Nispen, 1993:3)

De heroverweging is voortgekomen uit de onvrede over de methode om de kaasschaaf te hanteren, het versleutelen van bezuinigingen (Van Nispen, 1993: 6). De kaasschaaf methode is een veel gehoorde manier om tot bezuinigingen te komen. Iedereen hoeft slechts een klein deel van de begroting in de leveren. Maar deze methode heeft onder andere als nadeel dat de bezuiniging ten koste kan gaan van beleid, waaraan het kabinet juist prioriteit heeft gegeven, of dat een beleid dat niet meer actueel, niet effectief en/of niet efficiënt is, op de begroting kan blijven parasiteren of dat een bezuiniging wordt ingevuld met een

meevaller (Van Nispen, 1993: 7). De politiek verantwoordelijke bestuurders kiezen voor een "kaasschaaf" wanneer zij geen politieke keuze kunnen maken.

Het is juist dit laatste, het niet kunnen maken van politieke keuzes, waardoor de kaasschaafmethode aan kritiek onderhevig is. De methode zou symbool staan voor "alles zullen we samen delen, ook het zuur" (de Bruijn, 2010:2). "Crises bieden juist de gelegenheid belangrijke transities door te voeren, vooral omdat een organisatie op zo'n moment van koers kan wijzigen. Schaarste kan dan een perfecte koevoet zijn om de juiste "sense of urgency" te creëren (de Bruijn, 2010:1). "Centraal staan kansrijke transities. Geen verhalen over ingewikkelde structuurdiscussies, energievretende reorganisaties of vastgelopen trajecten, maar voorbeelden van eenvoudige patroon doorbrekende interventies. Van een brug bouwen en er tegelijkertijd al over gaan lopen. Van slimmer organiseren en common sense. Van de juiste dingen doen, niet met nieuwe wetten en regels, maar door goed naar de uitvoering te kijken. Waarbij werkplezier een essentiële parameter is. Waarbij we ons dus niet focussen op efficiency- dus op 'kleiner' en 'minder'- maar op effectiviteit. Op 'beter' en 'leuker', gericht op maximale onderlinge samenwerking en publieksgericht acteren" (de Bruijn, 2012:5-6)."

Bezuinigingen kunnen dus via verschillende wegen ingevuld worden, van incrementalisme, via het hanteren van verdeelsleutels (kaasschaaf) tot het stellen van prioriteiten. In het onderzoek "Bezuinigen binnen Gemeenten" (2011) van House of Performance in samenwerking met de universiteit van Twente, wordt concreter over drie methoden van bezuinigen gesproken die binnen gemeenten vaak worden toegepast.

De eerste methode, personeelsreductie, richt zich op het reduceren van het aantal medewerkers (formatie). Door een relatief eenvoudig te nemen beslissing wordt het aantal medewerkers in korte tijd gereduceerd. De formatie kan worden verkleind door natuurlijk verloop, vacaturestop, outplacement en interne herplaatsing. Deze methode geeft rendement op de korte termijn, maar verhindert aanpassingsvermogen op de lange termijn. Onderzoek stelt dat bezuinigen door personeelsreductie negatieve gevolgen kan hebben zoals verarmde, verslechterde en minder presterende organisaties. Doordat de formatie dikwijls met een specifiek aantal teruggebracht moet worden, verlaat personeel de organisatie op de ene plek, terwijl later kan blijken dat de reductie juist op een andere plek moet plaatsvinden.

De tweede methode, taakreductie, richt zich op het reduceren van taken, werk en organisatieonderdelen. Hieronder valt bijvoorbeeld het elimineren van functies, producten of activiteiten, het herontwerpen van werk, het reduceren van hiërarchische lagen en het samenvoegen van organisatieonderdelen. Door reductie van overbodige functies, afdelingen en processen gaat de organisatie efficiënter functioneren.

Volgens de derde methode, continu verbeteren, is bezuinigen geen eenmalige oplossing, maar deel van een proces gericht op continu verbeteren. Dit betekent dat elke medewerker medeverantwoordelijk is voor het proces van verbeteren en veranderen. Bij deze methode vindt een cultuurverandering plaats waarbij de klant centraal komt te staan. Bij het toepassen van deze methode wordt resultaat geboekt door de organisatie te simplificeren. Als gevolg hiervan worden de voorraden van werk kleiner, komen er minder leveranciers en minder stafafdelingen. Er wordt bespaard door wachttijden, het aantal regels en de papieren ballast te verminderen.

2.3.3 Gemeentelijke bezuinigen, een complex proces

Hoofdstuk 2 laat zien dat gemeentelijke bezuinigingen een complex proces is. Niet alleen hebben gemeenten maar over een beperkt aantal gelden zeggenschap, ook zijn er daarnaast dus verschillende strategieën van bezuinigen en verschillende inhoudelijke methodes. Van Nispen (1993: 156) voegt daar bovendien nog aan toe dat in hoeverre de resultaten van heroverweging benut worden, beïnvloed wordt door:

1. De weerstand van politici, die worden verondersteld te streven naar stemmenmaximalisatie.

Politieke weerstand vertaalt zich in het aantekenen van bezwaar tegen de selectie van onderwerpen, (heimelijke) politieke interventie in de procedure van de heroverweging of politieke beoordeling van de resultaten van de heroverweging, waarbij voorstellen van 'mitsen of maren' worden voorzien of als onaanvaardbaar verklaard (Van Nispen, 1993:126-131).

2. Het verzet van ambtenaren, die worden verondersteld te streven naar budgetmaximalisatie.

Ambtelijk verzet komt tot uiting in allerlei ambtelijke spelletjes, welke uiteen kunnen lopen van het uitkleden van de opdracht, vertragingstechnieken tot het achterhouden (of bewust lekken) van informatie (Van Nispen, 1993: 132 -136).

3. De kwaliteit van het beleidsgericht of beleidsondersteunend onderzoek.

De kwaliteit van onderzoek is geen eenduidig begrip en bijzonder moeilijk vast te stellen (Van Nispen, 1993: 156). De resultaten dienen niet alleen op grond van wetenschappelijke criteria (operationalisering doelstelling, validiteit en onderbouwing varianten beleid), maar ook op niet-wetenschappelijke criteria (bruikbaarheid resultaten, met name manipuleerbaarheid en implementeerbaarheid en timing van de heroverweging) (Van Nispen, 1993: 143).

Dit onderzoek betreft de besluitvorming rondom bezuinigingen, een complex proces. Het volgende hoofdstuk schetst het theoretisch kader van complexe besluitvorming en de vier benaderingen van beleid.

3. Theoretisch kader

Bestuurskundigen zijn het erover eens dat besluitvorming complexer is geworden (Teisman, 2000: 937). Verschillende redenen kunnen worden aangeduid voor deze toegenomen complexiteit. Twee belangrijke redenen zijn de toegenomen onzekerheid over de wereldeconomie en de opkomst van de netwerksamenleving. De essentie van dit onderzoek naar de besluitvorming rondom de huidige gemeentelijke bezuinigingen is de aanname dat er sprake is van complexe besluitvorming. Deze bestaat niet uit enkelvoudige besluiten, maar uit de inwerking van verschillende beslissingen op elkaar. De aanwezigheid van verscheidene, deels van elkaar afhankelijke beslissers naast elkaar is het uitgangspunt (Teisman, 1992: 12).

Om de besluitvorming rondom de bezuinigingen te kunnen beschrijven en verklaren is het nodig een passend theoretisch perspectief te kiezen. Op basis van het rondommodel van Teisman (2000) zullen we de verschillen in het verloop van de processen construeren. Voor de verklaring van dit verloop kiezen we het perspectief van de vier beleidsbenaderingen van Bekkers (2007). Bezuinigen kan op zichzelf immers als een beleidsonderwerp gezien worden. We zijn ons bewust dat we andere theorieën die een verklaring zouden kunnen bieden, als ceteris paribus beschouwen. Op basis van de beleidsbenaderingen kan er een karakterisering gegeven worden van de drie Nieuwe Waterweggemeenten. Deze karakterisering is van invloed op het verloop van besluitvormingsprocessen. Is het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen een weloverwogen proces van uitdenken, of wordt het gezien als een strijd om de schaarse middelen, om macht (Bekkers, 2007:27)?

In dit hoofdstuk zullen we het theoretisch perspectief van het onderzoek schetsen. Allereerst zullen de vier verschillende benaderingen van Bekkers, worden beschreven. Vervolgens geven we de wortels van de besluitvormingstheorie weer, om uitgebreider in te gaan op de theorie van het rondommodel, aangevuld met een beschrijving van het begrip actoren uit de theorie van de netwerkbenadering (Koppenjan en Klijn, 2004). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de kernbegrippen van het onderzoek en een conceptueel model. Dit conceptueel model is de basis voor de deelvragen van het onderzoek en dient daarmee als kader van het empirisch onderzoek.

3.1 Benaderingen van beleid

In deze paragraaf zullen de vier benaderingen worden behandeld, te weten de rationele benadering, de politieke benadering, de culturele benadering en institutionele benadering. Deze benaderingen zijn vaak als reactie op elkaar ontstaan, bijvoorbeeld omdat wordt gewezen op bepaalde tekortkomingen. In de praktijk lopen deze benaderingen vaak door elkaar heen, maar hebben organisaties wel een bepaalde affiniteit met een bepaalde benadering (Bekkers, 2007: 53).

Ons onderzoek richt zich op één onderdeel van beleidsvorming, namelijk de besluitvorming. Een behandeling van deze benaderingen richt zich dan ook op dit element. Een beschrijving van de benaderingen veronderstelt een consistente vergelijking van kenmerken. Daarvoor worden in het analysemodel de volgende elementen onderscheiden (Bekkers, 2007:54):

Element	Uitleg
Dominant verklaringsmechanisme	Welke verklaring wordt gegeven voor de aard en verloop van besluitvormingsprocessen?
Mens- en wereldbeeld	Veronderstellingen ten aanzien van de wijze waarop een samenleving functioneert en hoe mensen zich gedragen.
Instrumentatie	Voorkeur voor inzet bepaalde instrumenten.
Beoordeling	Wijze waarop het besluitvormingsproces als (minder) succesvol wordt beoordeeld.
Rol van kennis en informatie	Welke betekenis heeft kennis en informatie, maar ook ICT?
Verloop van besluitvormingsproces	Beschrijving van verloop besluitvormingsproces.
Rol van de politiek	Besluitvorming en politiek zijn nauw verweven; welke rol speelt de politiek.

Tabel 3: Analysemodel beleidsbenaderingen

Langs dit model worden de vier benaderingen nader toegelicht. Van belang is op te merken dat het hierbij gaat om een ideaaltypische benadering. Het is niet de bedoeling een alomvattende beschrijving van elke benadering te geven, en de nuances en nuanceringen die daarbij horen. Het doel is vooral duidelijk te maken wat het kenmerkende van elke benadering is (Bekkers, 2007:55).

In de **rationele** benadering ligt het accent op het bereiken van doelstellingen op grond van kennis en informatie. Meer weten levert volgens deze benadering een betere besluitvorming en beter beleid op (Bekkers, 2007:54). Hieronder worden de kenmerken weergegeven.

Element analysemodel	Kenmerken rationele benadering (Bekkers, 2007: 55-62; 88)
Dominant verklaringsmechanisme	<p>Doelrationaliteit: het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen; een plan dat te dateren is op een bepaald tijdstip.</p> <p>Het belang van finaal denken: doeleinden en middelen vormen de grondstructuur van elk beleid.</p> <p>Unicentrisch perspectief</p>
Mens- en wereldbeeld	<p>Homo economicus: gericht op rationele keuzes/ bevredigende oplossingen</p> <p>Maakbaarheid van de samenleving en de beheersbaarheid van maatschappelijke processen en ontwikkelingen</p>
Instrumentatie	<p>Veel waarde gehecht aan programmering; ontwerpen van beleid gezien als opstellen van een plan.</p> <p>Beleidsinstrumenten gezien als neutrale gereedschappen die naar believen kunnen ingezet om gestelde doelstellingen te realiseren</p>
Beoordeling	3 beoordelingscriteria: effectiviteit, efficiency en samenhang
Rol van kennis en informatie	<p>Veel waarde gehecht aan kennis en informatie: afwezigheid van informatie leidt tot ineffectief, inefficiënt en onsamenhangend beleid. Inzicht ook vereist in doel-middelrelaties. veel waarde gehecht aan benchmarking en monitoring.</p> <p>Overheid gezien als 'information processor'</p>
Verloop van besluitvormingsproces	Cyclisch en lineair karakter van de verschillende beleidsprocessen. Volgtijdelijkheid van te onderscheiden fasen en handelingen die samen de beleidscyclus vormen.
Rol van de politiek	Scheiding tussen politiek en ambtelijk apparaat en accent op politieke instituties en spelregels: politiek formuleert doelstellingen, ambtelijk apparaat levert de noodzakelijke kennis en informatie en voert het door de politiek vastgestelde programma uit.

Tabel 4: Rationele benadering

Bij de **politieke** benadering ligt het accent op machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen. Steun en draagvlak zijn in deze benadering dan ook essentieel voor het succes van het besluitvormingsproces en het te voeren beleid (Bekkers, 2007:54).

Element	Kenmerken politieke benadering (Bekkers, 2007: 62-71; 88)
Dominant verklaringsmechanisme	<p>Belangentegenstellingen en machtsstrijd die vorm en inhoud geeft aan beleid en het verloop van het proces.</p> <p>Onderhandeling en ruil</p> <p>Multi-actor/ poly-centrisch perspectief: meerdere partijen invloed en met elkaar concurrerende sturende centra.</p>
Mens- en wereldbeeld	<p>Strijd in arena's en netwerken; mensen en organisaties laten zich leiden door het veiligstellen van hun eigen belangen en beïnvloeden van afhankelijkheden..</p> <p>Spanning tussen eigen belang en publieke belang</p>
Instrumentatie	<p>Beleidsinstrumenten zijn geen neutrale gereedschappen, maar machtsbronnen.</p> <p>Netwerkmanagement en netwerksturing</p>
Beoordeling	<p>Doelstellingen veelal de uitkomst van onderhandelingsproces, waarvoor steun en draagvlak bestaat</p>
Rol van kennis en informatie	<p>Kennis, informatie en ICT zijn machtsbronnen om concurrerende probleempcepties en oplossingen te ondersteunen in onderhandelingsproces</p> <p>Technologie maakt toegang tot en verdeling van kennis en informatie mogelijk.</p>
Verloop van besluitvormingsproces	<p>Non-lineair, incrementeel verloop, waarbij fasen van beeldvorming en – uitvoering door elkaar heen lopen</p>
Rol van de politiek	<p>Politieke keuzen overal, niet op één plek te lokaliseren en te begrenzen in tijd.</p> <p>Rol van o.a. gemeenteraad vooral achteraf codificeren van de consensus tussen partijen in een netwerk</p>

Tabel 5: Politieke benadering

Volgens de **culturele** benadering wordt beleid vooral gezien als een zingevingsproces. Besluitvorming en beleid is succesvol als het voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft (Bekkers, 2007:54).

Element	Kenmerken culturele benadering (Bekkers, 2007: 71-79; 89)
Dominant verklaringsmechanisme	Beleid is een sociaal geconstrueerde werkelijkheid. Zingeving door interactie en communicatie: conceptualiseren beleid door beelden en taal (bv meer blauw op straat als symbool en 'ketenmanagement' als metafoor)
Mens- en wereldbeeld	Mensen zijn gericht op betekenisvolle interactie Voluntaristisch: actoren geven zelf zin aan de wijze waarop ze problemen definiëren en naar relevante aanpakken zoeken.
Instrumentatie	Open en authentieke dialoog in een veilige omgeving, waarin ruimte is voor <i>naming, framing en reframing</i> . Ontwerpen en uitvoeren beleid als een vorm van trajectmanagement: "door middel van interactie, communicatie en leren gedeelde doelstellingen en aanpakken formuleren.
Beoordeling	Gemeenschappelijk beeld en kwaliteit van het interactieproces als beoordelingscriteria
Rol van kennis en informatie	Interpretatieve schemata, zoals symbolen, beelden en verhaallijnen, gebaseerd op enerzijds expliciete kennis en informatie en anderzijds op impliciete kennis (tacit knowledge). ICT slechts selectief beeld van de werkelijkheid: aan de inrichting van informatiesystemen liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag, die juist door de inrichting van een systeem weer worden versterkt
Verloop van besluitvormingsproces	Proces gezien als traject van permanente interactie. Verloop via discourscoalities (groep die gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt en in stand houdt).
Rol van de politiek	Beleid heeft symbolische functie, politiek als betekenisverlener

Tabel 6: Culturele benadering

Ook in de **institutionele** benadering draait het om zingeving en interacties, maar zijn deze volgens deze benadering begrenst (Bekkers, 2007: 79). In deze benadering wordt besluitvorming gezien als gevormd door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties. Succesvolle besluitvorming is besluitvorming die voldoet aan en aansluit bij gegroeide praktijken of deze juist weet te doorbreken (Bekkers, 2007:54).

Element	Kenmerken institutionele benadering (Bekkers,2007: 79-87; 89; 313)
Dominant verklaringsmechanisme	Beleid en besluitvorming zijn ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken; ook posities en afhankelijkheidsrelaties zijn in regels en conventies gestold.
Mens- en wereldbeeld	Deterministische invulling van betekenisverlening: Instituties en regels beïnvloeden gedrag in een samenleving en daarmee ook de rollen die worden ingenomen en de interactie tussen actoren.
Instrumentatie	Keuze en inzet van regels bepaald door instrumenten die al ter beschikking staan (bv bevoegdheid) Beleidsstijl beïnvloedt keuze instrumenten (bv ministerie van economische zaken kiest economische instrumenten)
Beoordeling	Beoordeling volgens logic of consequence en logic of appropriateness: Werkt het? Past het? Mag het? Hoort het? Criteria die verwijzen naar veranderings- en leervermogen
Rol van kennis en informatie	Kennis en informatie zijn door regels geleide, selectieve interpretaties van de werkelijkheid. Regels bepalen inrichting systemen en hoe kennis en informatie worden uitgewisseld en gedeeld (wie heeft toegang tot wat voor soort informatie)
Verloop van besluitvormingsproces	Verloop proces ingekleurd door allerlei formele en informele regels; op grond van deze regels rollen ingenomen. Padafhankelijkheid: door routines en procedures treedt een nieuw proces vaak in de voetsporen van eerder proces.
Rol van de politiek	Politiek is institutie die het mogelijk maakt om op gezaghebbende wijze waarden tegen elkaar af te wegen. Politiek geeft betekenis aan hoe een samenleving problemen aanpakt door het formuleren van regels.

Tabel 7: Institutionele benadering

Op basis van de beleidsbenaderingen kan er een karakterisering gegeven worden van de drie Nieuwe Waterweggemeenten. Deze karakterisering geeft een verklaring voor de verschillen in de besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingen in de drie gemeenten. Besluitvorming is een thema dat veel bestuurskundige aandacht heeft. In verschillende handboeken over beleid wordt de besluitvormingsfase meestal beschreven aan de hand van het rationale besluitvormingsmodel en de alternatieve modellen (Bekkers, 2007: 195). We nemen u eerst kort mee naar de wortels van de besluitvormingstheorie om deze vervolgens aan te vullen met meer recente inzichten, waarin het grillige karakter van besluitvormingsprocessen centraal staat.

3.2 Besluitvorming: van rationaliteit naar stromen

In veel beschouwingen over besluitvorming wordt gestart met het schetsen van een rationele benadering, waarin beslissers op grond van zoveel mogelijke informatie een besluit nemen over de wijze waarop bepaalde doelen kunnen worden bereikt. De keuze valt op dat alternatief dat de meeste baten en de geringste kosten met zich meebrengt (Bekkers, 2004:195). Sinds de formulering van de centrale kaders van het rationele model, zijn er verschillende alternatieve benaderingen voor besluitvorming gepubliceerd (Koppenjan en Klijn, 2004: 45). In de jaren 1950 en 1960 was de kritiek gericht op de beperkingen van de rationaliteit van de individuele beslissers (Koppenjan en Klijn verwijzen naar Simon, 1957 en Lindblom, 1959). In de beleidswetenschappen is het aanvankelijke accent op besluitvorming als een rationeel ontwerp van een individuele, centrale actor vervangen door de benadering dat besluitvorming een sociaal interactieproces tussen verschillende partijen is (individuele actoren, groepen, organisaties) in een bepaalde context. Het accent ligt hierbij op conflict, macht, irrationaliteit en instituties (Koppenjan en Klijn noemen in deze: Allison, 1971; Edelman, 1971 en 1977; March en Olsen, 1976; Lindblom, 1979; Crozier en Friedberg, 1980; Janis, 1982; Cobb en Elder, 1983; Hoppe en Edwards, 1995; Parsons 1995).

Zo spreekt Simon (1961) volgens Bekkers van 'bounded rationality' (Bekkers, 2007:196). Hij stelt dat beslissers streven naar 'bevredigende oplossingen', waarbij zij slechts een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw nemen, terwijl zij ook slechts per alternatief een beperkt aantal kosten en baten in ogenschouw nemen. Dit komt doordat deze informatie niet altijd voorhanden is en beslissers (en organisaties) slechts een beperkte informatieverwerkingscapaciteit hebben. Deze beperkte informatieverwerkingscapaciteit zorgt ervoor dat een beperkte set van doelen en middelen aan elkaar wordt aangepast. Ondanks zijn kritiek op het rationele model, staat ook in dit model de idee voorop dat actoren zich laten leiden door heldere doelstellingen, terwijl juist de praktijk van het openbaar bestuur laat zien dat doeleinden vaak vaag zijn, voor meer dan één uitleg vatbaar zijn en tegenstrijdig zijn. Bekkers geeft aan dat volgens Hill doelstellingen in het openbaar bestuur veeleer de status hebben van positiebepaling en voortdurend onderwerp zijn van aanpassing en debat. Daarnaast heeft Hill oog voor de pluriformiteit binnen de organisatie, die een besluit neemt.

Deze notie vormde ook een belangrijke inspiratiebron voor een leerstuk van de besluitvorming als 'science of muddling through', zoals door Lindblom beschreven (Bekkers, 2007:196). Hij relateert de idee van rationele besluitvorming door besluitvormingsprocessen vooral te begrijpen als processen waarin in kleine stapjes beslissingen worden genomen. Deze stapjes houden dan in dat de beperkte informatie die voorhanden is over een beperkt aantal alternatieven, met elkaar wordt vergeleken. Dit noemt hij incrementalisme en hij karakteriseert dit proces als voortmodderen, als een proces van 'successive limited comparisons'.

Dror (1964, 1989) verzet zich tegen het conservatieve karakter van het incrementalisme (Bekkers, 2007:200). In zijn normatieve optimummodel worden elementen geïntroduceerd die buiten het gangbaar rationele liggen, zoals intuïtie, ervaring en creativiteit. Het model van Dror, dat 18 fasen omvat, begint met het expliciteren van relevante waarden en komt via een ordening van die waarden tot een definitie van het probleem. In dit alles worden allerlei subfasen onderscheiden, waarin tevens aandacht is voor de 'extrarationele' elementen van het besluitvormingsproces.

Rationele en incrementele benaderingen worden vaak als tegenpolen gezien, waarmee we op een andere klassieke positie in de theorie over besluitvorming komen: mixed scanning, zoals dat door Etzioni in 1967 is verwoord (Bekkers, 2007: 199). Mixed scanning is een combinatie van rationele en incrementalistische benaderingen van besluitvormingsprocessen. De idee is dat in het besluitvormingsproces op twee niveaus verschillende soorten alternatieven in ogenschouw worden genomen. Op het eerste niveau worden alle mogelijke denkbare alternatieven meegenomen (maar niet in detail bestudeerd) en worden de alternatieven waarvan verwacht wordt dat ze op problemen stuiten verworpen. De overgebleven alternatieven worden vervolgens wel tot in detail uitgediept.

De voorgaande modellen relativeren vooral de idee dat besluitvormers alle beschikbare informatie meenemen. Daarnaast zijn er meer recente bestuurskundige inzichten over besluitvormingsprocessen, die een andere veronderstelling van het rationele model relativeren, namelijk de idee dat er sprake is van een uniform handelende actor (Bekkers, 2007: 201). Dit alles leidt ertoe dat besluitvormingsprocessen door de hoeveelheid van actoren, de begrensde rationaliteit van elke actor en de waarden die met elkaar verzoend moeten worden, maar die door elke actor op een andere manier worden verzoend, veel complexer en chaotischer verlopen dan wordt gesuggereerd in de rationele benadering, waarin de fasen van beleidsontwikkeling en -bepaling strikt gescheiden zijn (Bekkers, 2007:202).

Waar het fasenmodel dus focust op opeenvolgende, afzonderlijke stadia in een proces (definiëren probleem, zoeken naar oplossingen, kiezen en implementeren van oplossingen), benadrukt het stromenmodel daarentegen concurrerende stromen van participanten, problemen en oplossingen, waarbij besluitvorming wordt gezien als de verbinding tussen die stromen (Teisman, 2000: 237). Cohen en March & Olsen spreken in 1972 van het 'garbage-can'-karakter van besluitvorming, een idee dat in 1984 is opgepakt en vertaald naar agendavormingsprocessen door Kingdon (Bekkers, 2007:202). Besluitvorming vindt de facto plaats wanneer problemen en oplossingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden, waarbij niet altijd het probleem leidend is voor de soort koppeling die wordt gemaakt, maar ook omgekeerd kan plaatsvinden: oplossingen die op zoek gaan naar een probleem (Bekkers, 2007:202).

3.3 Het rondenmodel

Het rondenmodel dat typerend is voor complexe besluitvormingsprocessen, combineert elementen van het fasenmodel en het stromenmodel (Teisman, 2000: 237). Het rondenmodel komt er kort gezegd op neer dat beleid in ronden wordt geformuleerd en dat geldt ook voor de besluitvorming over beleid. Dit betekent dat beleid voortdurend wordt aangepast, terwijl in dit aanpassingsproces juist ook de actoren kunnen wisselen. Elke ronde kan worden begrepen als een verandering van speltype, met een andere inzet en dus ook met andere koppelingen tussen een bepaald probleem en bepaalde oplossingen (Bekkers, 2007: 202-203).

Onze veronderstelling is dat de besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten beschreven kunnen worden aan de hand van het rondenmodel van Teisman. Omdat dit model een centrale plek heeft in dit onderzoek, zullen we dit model nader toelichten.

In het rondenmodel wordt uitgegaan van het feit dat besluitvorming bestaat uit verschillende besluitvormingsronden (Teisman, 2000: 938). De aanwezige actoren zijn een cruciaal onderdeel in dit model. Volgens het rondenmodel resulteert de interactie tussen verschillende actoren in één of meer definities van problemen en oplossingen (Teisman, 2000: 943). In tegenstelling tot het rationele fasenmodel is de veronderstelling van het rondenmodel dat problemen en oplossingen niet verbonden zijn met één actor, en dat er niet één moment is dat het beleid wordt vastgesteld. Voordat we verdergaan met de uitwerking van het rondenmodel, geven we eerst een verkenning van het begrip actoren.

Complexe maatschappelijke problemen bevatten een variatie aan partijen. Het betreft individuen, groepen en organisaties van zowel publieke en als private aard (Koppenjan en Klijn, 2004: 45). Individuen betreffen burgers of klanten van bedrijven, maar ook individuen die lid zijn van een groep in een organisatie. Groepen betreffen belangengroepen, zoals milieugroepen, maar ook kleinschalige samenwerkingsverbanden, zoals een team of een projectgroep, in en tussen organisaties. Organisaties omvatten een grote diversiteit van publieke organisaties van verschillende overheidniveaus of van verschillende sectoren, maar ook profit-organisaties en maatschappelijke organisaties.

Wat de verschillende actoren verbindt, is dat zij afhankelijk zijn van elkaar (Koppenjan en Klijn, 2004: 46). De middelen en bronnen die nodig zijn voor het oplossen van het probleem worden niet beheerd door één actor, maar zijn meer verdeeld over diverse actoren. Dit zijn bronnen als geld, organisatiekracht, mensen, maar ook minder materiële bronnen als autoriteit, legitimiteit, strategische mogelijkheden, mobilisatiekracht etc. Complexe problemen vereisen een combinatie van verschillende bronnen, die in bezit zijn van verschillende actoren. In deze situaties zijn er wederzijdse afhankelijkheden die niet altijd gelijk verdeeld zijn over de verschillende actoren.

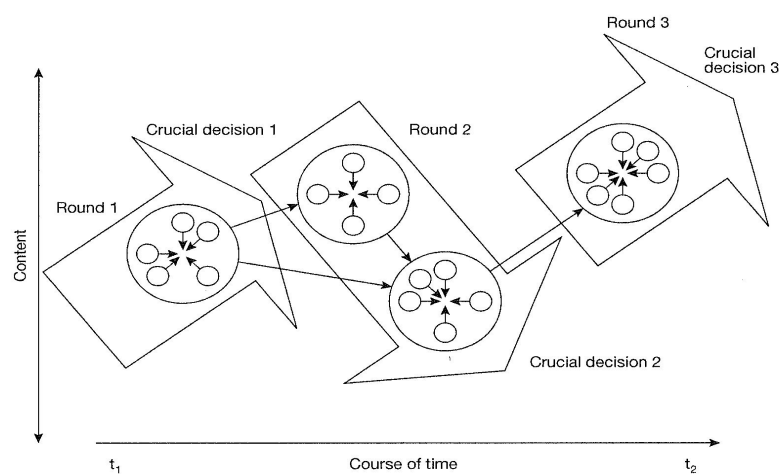
Het is belangrijk om te beseffen dat actoren zich niet altijd bewust zijn van hun afhankelijkheid. Dit is één van de belangrijke oorzaken waarom zij niet in staat zijn om hun doelen te bereiken (Koppenjan en Klijn, 2004: 47). Daarnaast speelt het verschil tussen realisatiemacht en hindermacht een rol. Wanneer actoren een belangrijke en onvervangbare bron hebben, kunnen zij het proces blokkeren. Zij kunnen dit doen wanneer hun belangen worden bedreigd of omdat ze denken dat ze een betere onderhandelingspositie kunnen verkrijgen door het creëren van barrières. Wanneer actoren daarentegen een oplossing willen bewerkstelligen, moeten ze realisatiemacht bezitten. Deze ligt vaak geconcentreerd bij één actor, maar vereist meestal de wil van verschillende actoren om hun bronnen in te zetten in een gezamenlijk proces van probleemoplossing.

Wanneer de belangen en percepties van actoren convergeren, dan is het oplossen van een probleem niet moeilijk. In een dergelijke situatie kan de beleidsontwikkeling verlopen volgens de fasen van het rationele model. Maar in de meeste situaties is er sprake van complexe problemen met grote onzekerheid, waarin er sprake is van verdeelde of conflicterende belangen en percepties.

De assumptie is dat beleid, oplossingen en problemen belangrijk zijn voor een beleidsproces, in zoverre dat zij gepresenteerd worden door een actor gedurende dit proces (Teisman verwijst naar Scharpf, Reissert en Schnabel, 1978; Teisman, 1998). Er zijn vele actoren betrokken bij besluitvorming en zij zullen hun eigen perceptie van relevante problemen, mogelijke oplossingen en politiek oordeel met zich meebrengen. Om besluitvorming te begrijpen, moet er gekeken worden naar de variëteit van actoren, doelen

en oplossingen, en hun dynamiek en interactie. Er is dus sprake van complexe besluitvorming met verschillende beslissers, die verschillende besluiten nemen (Teisman, 2000: 943).

Het verloop van een besluitvormingsproces kenmerkt zich volgens het rondemodel dus niet door één besluit, maar door besluitvorming in ronden (Koppenjan en Klijn, 2004: 47). Actoren hebben alleen de mogelijkheid om beslissingen te nemen over bepaalde aspecten van een besluit en moeten vaak overleggen met hun achterban in de eigen organisatie en kunnen daarom maar één stap tegelijk doen. Het stellen van doelen en posities gebeurt incrementeel tijdens het proces. Besluitvorming volgens de theorie van het rondemodel is een niet-lineair proces, waarin een probleem niet wordt opgelost op basis van vooraf gestelde probleemformulering of doelen, maar wordt gespeeld in ronden.



Figuur 1: besluitvorming in ronden (Koppenjan en Klijn, 2004: 61)

Het proces begint met een onduidelijke of conflictueuze situatie. Door verschillende stappen zoeken partijen naar wederzijdse aanpassing of gezamenlijke oplossingen. Impasses kunnen ontstaan tijdens het proces, in de vorm van blokkade of stagnatie. Impasses kunnen leiden tot doorbraken. Elke ronde eindigt met een cruciale beslissing, een beslissing die een oplossing biedt voor de vraag die centraal staat in die bepaalde ronde. De inhoud van deze oplossing is vaak onverwacht, het spel neemt een onverwachte wending. Deze cruciale beslissing leidt tot een nieuwe ronde, die begint bij de beslissing van de vorige ronde. Hierdoor begint een nieuw spel met nieuwe mogelijkheden, percepties en strategieën. De veranderingen in het spel worden versterkt doordat de omgevingsfactoren en de doelen, strategieën en percepties kunnen veranderen. Spelers voor de volgende ronde doen mee als ze nieuwe kansen zien. De condities waarin actoren elkaar ontmoeten veranderen constant (ook i.v.m. de tijd). Hierdoor kunnen eerdere beslissingen ingetrokken worden, het proces breken of een nieuwe richting aannemen. Dit naar voren en achter schuiven tussen impasse en doorbraken onder veranderende omstandigheden geeft het beleidsspel een grillig en zigzaggend uiterlijk (zie figuur 1). De complexiteit van besluitvorming wordt vergroot doordat beslissingen niet in een vacuüm worden genomen, maar te midden van andere besluiten. Beslissingen beïnvloeden elkaar, door koppeling kan men een niet-populaire maatregel accepteren omdat dit als compensatie kan dienen in een ander besluit.

Aan de ene kant kan een verticale classificatie worden gemaakt door te kijken naar de series van beslissingen die worden genomen op dat moment. Aan de ander kant is er sprake van een horizontale classificatie door te kijken naar de interacties rondom een zelfde onderwerp, zelfs als actoren zich niet bewust zijn van elkaars besluiten op het moment dat zij deze nemen (Teisman, 2000:944). De verdeling in tijdperiodes verschilt van het rationele fasenmodel in een aantal opzichten. Het is niet de functie van een periode als zodanig die bepalend is ('dit is voorbereiding en dit is implementatie'), maar meer de start en afsluiting van een bepaalde periode. Zo'n periode wordt de besluitvormingsronde genoemd (Teisman, 2000:944). Het is mogelijk dat de ene actor de activiteiten karakteriseert in termen van beleidsimplementatie en de ander in termen van beleidsvoorbereiding. Dit is afhankelijk van het referentiepunt van de actor, meer dan van de activiteiten op zich. De markering van een besluitvormingsronde wordt bepaald door terug te kijken naar de meest cruciale beslissingen in de besluitvorming. Dat betreft in het bijzonder de keuze van beslissingen die in een volgende periode van de besluitvorming als een belangrijk referentiepunt dienen.

In het rondmodel zijn de fasen van het rationele model dus gecombineerd met de drie stromen (problemen, beleid/oplossingen en actoren) van het stromenmodel. In onderstaand model staan de vergelijkende perspectieven van het rondmodel ten opzichte van het fasenmodel en het stromenmodel weergegeven.

	Fasenmodel	Stromenmodel	Rondenmodel
Criteria voor het uitleggen volgtijdelijke activiteiten	Stadia van logisch opeenvolgende activiteiten, geordend vanuit het perspectief van een centrale organisatie	Verschillende concurrerende stromen van problemen, oplossingen en politiek	Simultane reeksen van beslissingen door actoren die in interactie tot voortgang in beleidsronden leiden
Typering van besluitvorming	Sequentie van ontwikkeling, bepaling, uitvoering en evaluatie	Reeks van toevallige of georganiseerde koppelingen tussen deze stromen	Interactie tussen beslissingen van verschillende actoren
Assumpties over de voortgang van het proces	Op een zeker moment wordt het een besluit genomen vervolgvactiteiten kunnen plaatsvinden	De stromen ontwikkelen zichzelf, koppelingen bepalen en wijzigen het besluit	Beslissingen die een ronde afsluiten en/of een ronde entameren, creëren voortgang
Assumpties over de inhoud van het proces	De centrale organisatie adopteert een probleem als een opdracht tot beleidontwikkeling en ontwikkelt vervolgens een oplossing.	Dynamiiek in en koppeling tussen stromen bepalen of beleidswijzigingen tot stand komen	Wederzijdse afhankelijke actoren nemen onafhankelijk of gezamenlijk beslissingen die inhoud tot stand brengen

Tabel 8: Vergelijking rondmodel met rationele fasenmodel en stromenmodel (Bekkers, 2007:204; Teisman, 2000:946).

De toegevoegde waarde van het rondmodel ten opzichte van rationele fasenmodellen of het stromenmodel kan in drie thema's uiteengezet worden (Teisman, 2000:945-949):

Ten eerste is het algemeen geaccepteerd dat er verschillende actoren betrokken zijn bij een besluitvormingsproces (Teisman, 2000:946). Het fasenmodel plaatst sommige actoren echter in een meer centrale positie dan anderen op een a-priori basis. Het rondemodell onthoudt zich van dit uitgangspunt. Wanneer er sprake is van complexiteit, is het niet verstandig om actoren bij voorbaat uit te sluiten of om aan te nemen dat sommige actoren gekarakteriseerd kunnen worden op a-priori basis als ontwerpers, bepalers of implementeerders van beleid. Daarentegen is het raadzaam om uit te gaan van alle (potentiële) participanten die een rol spelen bij de besluitvorming. Daarnaast gaat het in het rondemodell niet om één losstaand issue, noch om losstaande stromen van problemen, oplossingen en participanten, maar om de dynamische combinaties van sets van problemen en oplossingen, gerepresenteerd door verschillende actoren. Complicaties in de besluitvorming verschijnen vaak als de oplossing van één of meerdere actoren een probleem vormen voor anderen. Voortgang in het proces komt vaak doordat er een oplossing is die een set van problemen en de belangen van verschillende actoren afdekt. Om deze reden focust het rondemodell op de interactie tussen actoren, waarin zij kunnen onderhandelen over acceptabele combinaties van problemen en oplossingen.

Ten tweede gaat het fasenmodel ervan uit dat beleid wordt vastgesteld op een vast moment (Teisman, 2000:946). Het stromenmodel veronderstelt dat beleid voortkomt uit het moment waarin de stromen samenvallen. Het rondemodell daarentegen meent dat dit moment niet bestaat, maar dat beleid tot stand komt door een serie van beslissingen, die door variërende actoren genomen worden. De dynamiek van het combineren van problemen en oplossingen en de relatie tussen die twee, zijn bepalend voor het verloop van het besluitvormingsproces. Een besluitvormingsronde begint en eindigt met de adaptatie van een zekere combinatie van een probleemdefinitie en een (mogelijke) oplossing door één of meerdere actoren. In tegenstelling tot het fasenmodel wordt geen van de definities gezien als definitief of permanent. Onderzoek op basis van het rondemodell zal gericht zijn op hoe actoren erin geslaagd zijn percepties te combineren op zo'n manier dat zij bereid zijn een gezamenlijke oplossing te steunen (Termeer, 1993: 44, 48-51). Adaptatie wordt dan een consolidatie van een probleem-oplossingcombinatie over een langere periode van verschillende beslissingsronden.

Ten derde is in het fasenmodel het algemeen belang zoals gedefinieerd door één centrale actor, uitgangspunt voor de evaluatie van het beleid (Teisman, 2000:947). Evaluatie richt zich dan op de overeenstemming tussen het resultaat van de doelen van beleid, zoals vooraf door de centrale actor geformuleerd. Het rondemodell bestrijdt dit criterium. Beleidsintenties aan het begin van een proces zijn niet vanzelf de beste indicatoren van algemeen belang. A-posteriori meningen en oordelen kunnen net zo goed als indicator dienen. Daarnaast is de assumptie dat de netwerksamenleving als geheel, en de overheid in het bijzonder, gefragmenteerd is. Dat maakt dat de representatie van het algemeen belang verdeeld is over verschillende delen van de overheid en organisaties buiten de overheid. Beleidsevaluatie wordt betekenisvoller als al deze intenties meegenomen worden in de evaluatie. Evaluatie is dan niet langer gericht op de vraag of het resultaat van het beleid overeenkomt met één enkele beleidsintentie, maar of het beantwoordt aan de doelen van alle partijen die betrokken zijn.

3.4 Conceptueel model en deelvragen

De centrale begrippen uit de vraagstelling hebben we theoretisch verkend met de theorie van het rondemodell en de theorie over beleidsbenaderingen als centrale perspectieven. In ons onderzoek leggen we een verbinding tussen deze twee theorieën. Aan de hand van de theorie over beleidsbenaderingen van Bekkers kan het karakter van de drie gemeenten geschetst worden. Het karakter van de organisatie geeft de inkleuring aan het verloop van het besluitvormingsproces zoals beschreven volgens het rondemodell van Teisman.

Teisman is 'vaag' over wat de voortgang in het proces bepaalt. In de huidige bezuinigingen zijn ons inziens snelheid en het maken van keuzes van belang. Snelheid omdat trage besluitvorming geld kost en bezuinigingen veelal veranderingen met zich meebrengen, die tijd en geld kosten. Het maken van keuzes is van belang omdat de bezuinigingen van dien aard zijn dat alleen "kaasschaven" niet toereikend zal zijn en een gemeentelijke organisatie tijd nodig heeft om veranderingen door te voeren die een gunstig effect zullen hebben op de begroting. De slagkracht van een gemeente is minder groot dan dat van bijvoorbeeld een productieomgeving waarbij "zomaar" besloten kan worden met een bepaalde productie te stoppen.

Wij gaan ervan uit dat de voortgang in het proces (de snelheid en het maken van keuzes) wordt bepaald door de karakteriserende beleidsbenadering, waarbij er één of hooguit twee benaderingen de voortgang van het besluitvormingsproces bepalen. Het verloop van de rondes in de besluitvormingsprocessen (afhankelijke variabele) kan volgens ons dus verklaard worden door het karakter van de organisatie (onafhankelijke variabele). In dat licht stellen wij het volgende:

In de rationale benadering ligt het accent op het bereiken van doelstellingen op grond van kennis en informatie. Het dominant verklarende mechanisme is 'doelrationaliteit' (Bekkers 2007:88). In een organisatie met een rationeel karakter bepaalt het opstellen en volgen van een plan de simultane reeksen van beslissingen die tot voortgang in de rondes leiden.

- Een rationale benadering zal voor weloverwogen keuzes zorgen en een behoorlijke mate van snelheid in het proces vanwege de focus op het behalen van doelen. Er is plan dat wordt gevolgd.

Bij de politieke benadering ligt het accent op machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen. Het dominant verklarende mechanisme is 'macht en belang' (Bekkers 2007:88). In een organisatie met een politiek karakter geven belangentegenstellingen en machtsstrijd vorm en inhoud aan de voortgang van het proces.

- Een politieke benadering zal voor ad hoc keuzes en snelheid in het proces zorgen, door het inzetten van macht en het streven naar realiseren van (eigen) belang.

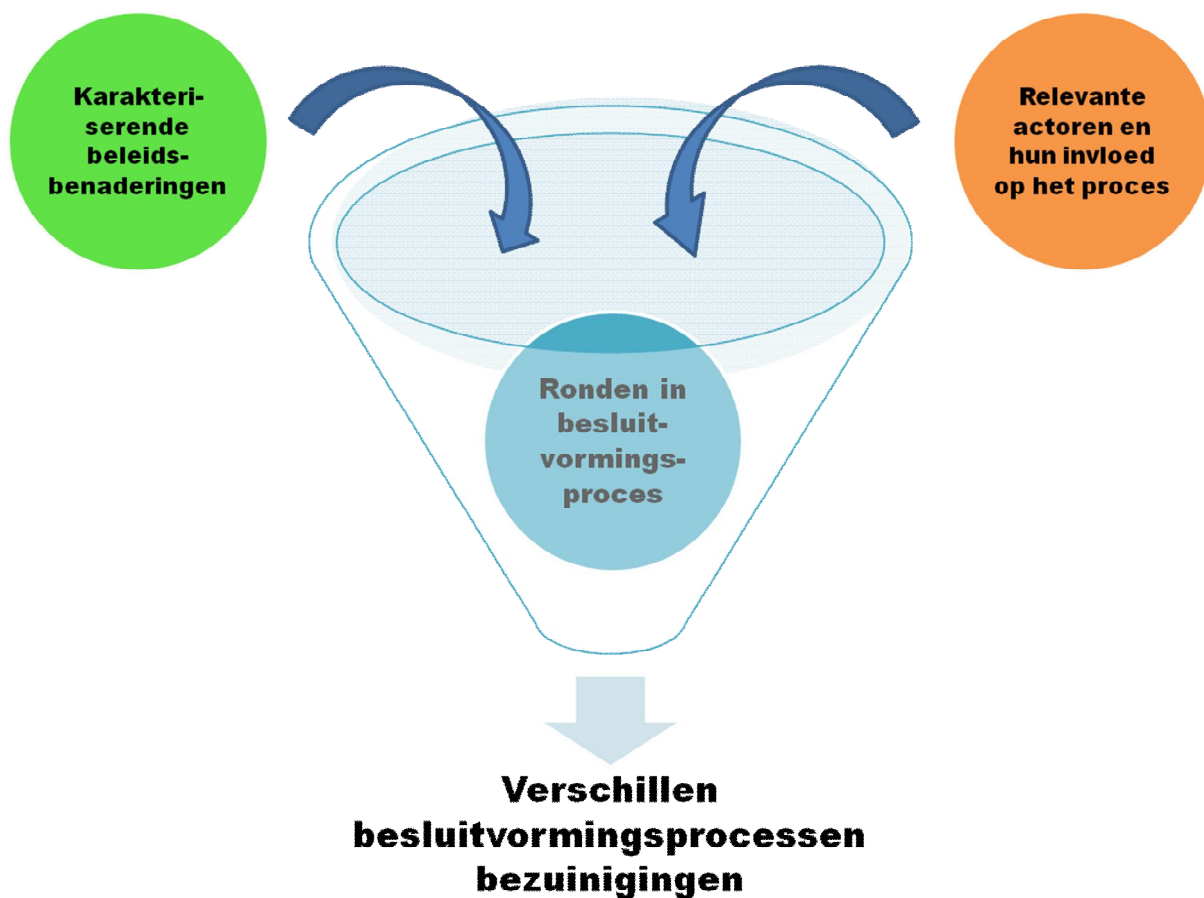
Volgens de culturele benadering wordt beleid vooral gezien als een zingevingsproces. Het dominant verklarende mechanisme is zingeving door middel van communicatie en andere vormen van interactie (Bekkers 2007:89). In een organisatie met een cultureel karakter ontamen/sluiten een gemeenschappelijk beeld en gedeelde betekenis de rondes en creëren zo voortgang.

- Een culturele benadering zal voor gedragen keuzes zorgen maar een vertragende werking hebben op het proces, vanwege het streven naar een gedeelde betekenis.

Ook in de institutionele benadering draait het om zingeving en interacties, maar zijn deze volgens deze benadering begrensd (Bekkers , 2007:79). Het dominant verklarende mechanisme is 'regelgeleide, padafhankelijke interacties tussen partijen' (Bekkers 2007:89). In een organisatie met een institutioneel karakter is voortgang in het proces in regels en conventies gestold.

- Een institutionele benadering zal voor een snel proces zorgen maar er worden geen keuzes gemaakt. De regels staan centraal.

In onderstaand conceptueel model zijn de centrale begrippen samengevat en vormt daarmee het kader voor het onderzoek.



Figuur 2: Conceptueel model

Dit conceptueel model dient als uitgangspunt voor de definiëring van de deelvragen. Door het beantwoorden van deze deelvragen, kunnen we antwoord geven op de centrale vraag van dit onderzoek.

Door middel van empirisch onderzoek zullen we antwoord geven op de volgende deelvragen:

1. Waarin verschillen de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?
 - Welke ronden zijn er in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
 - Welke ronde is het meest bepalend geweest?
 - Waren er impasses of onverwachte wendingen?
 - Vanuit de assumpties van de respondenten over het verloop?
2. Zijn er verschillen te onderscheiden in de manier waarop de actoren hun rol hebben ingevuld in het besluitvormingsproces ten aanzien van bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?
 - Welke relevante actoren zijn in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
 - Hoe hebben zij het proces beïnvloed?
3. Hoe zijn de verschillen tussen de besluitvormingsprocessen te verklaren?
 - Vanuit de karakteriserende beleidsbenaderingen?
 - Hoe nog meer vanuit onze eigen bestuurskundige waarnemingen?

4. Onderzoeksopzet

In hoofdstuk 1 en 3 zijn de doelstelling, vraagstelling en deelvragen al beschreven. Dit hoofdstuk gaat verder in op de aanpak van het onderzoek en de argumentatie van deze aanpak. Het onderzoek heeft als doel de verschillen in de besluitvormingsprocessen van de drie Nieuwe Waterweggemeenten te verklaren en te vergelijken. We hebben deze drie gemeenten geselecteerd op basis van de volgende twee objectieve criteria:

- De drie gemeenten werken, mede door hun ligging, op in ieder geval twee gebieden formeel met elkaar samen (inkoop- en aanbesteding en loopbaanbegeleiding) en er is de intentie om in de toekomst op meer gebieden met elkaar samen te werken.
- Alle drie de gemeenten hebben een forse bezuinigingsopgave.

We hebben de onderzochte actoren geselecteerd op basis van hun formele positie en rol in het besluitvormingsproces. In de volgende paragraaf geven we de respondenten weer per onderzoeksmethode.

4.1 Onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden

Om op een wetenschappelijk verantwoorde manier zo'n complex onderwerp als de verschillen in besluitvorming bij bezuinigingen te kunnen vergelijken, zullen we voor dit bestuurskundig onderzoek gebruik maken van drie methoden:

1. Documentenanalyse
2. Interviews
3. Enquête

We hebben gekozen voor de documentenanalyse om het tijdspad te reconstrueren op basis van vastgelegde besluitvorming. Aanvullend hebben we gekozen voor interviews om gebeurtenissen op te sporen die niet uit de documenten blijken. Voor de enquête hebben we gekozen omdat je een redelijk groot aantal personen op diverse posities bereikt wat de validiteit van de empirische gegevens vergroot. De geënquêteerden hebben we benut als observator: hun perceptie over het besluitvormingsproces en wat hierin opviel. Deze onderzoeksmethoden zullen in de volgende paragrafen nader uitgewerkt worden.

Het onderzoek heeft een exploratief karakter, zowel kwalitatief als kwantitatief (Van Thiel, 2010: 34, 70). Het onderzoek heeft deductieve en inductieve elementen. Deductief omdat de taal, ordening en criteria van de analyse gebaseerd zijn op de theorie van Teisman (2000) en Bekkers (2007). Inductief omdat we zowel in het interview (indicator 3) als in de enquête (14 tot en met 17) de waarnemingen van de respondent als vertrekpunt nemen.

De taak van de bestuurskundige is het verzamelen van geldige en betrouwbare kennis over het openbaar bestuur. Bestuurskundig onderzoek poogt vier soorten kennis te produceren (Bovens, 't Hart, Van Twist, 2007: 61):

- Descriptie: beschrijvingen van de bestuurlijke praktijk
- Verklaringen: waarom de waargenomen bestuurlijke praktijk er zo uit ziet als zij doet;
- Normatieve analyse: beoordelingen van de sterke en zwakke punten van de bestuurlijke praktijk (evaluatie)
- Prescriptie: beredeneerde voorstellen voor de verbetering van de bestuurlijke praktijk.

Dit onderzoek heeft alle bovenstaande elementen in zich. Primair beschrijft het onderzoek de verschillende processen en geeft een verklaring voor de verschillen. Als bijvangst geven de onderzoekers hun oordeel over de verschillen tussen de drie gemeenten en hun advies ten aanzien van de huidige en toekomstige bezuinigingsprocessen.

4.1.1 Documentenanalyse

Het bestaand materiaal is onderzoeksinformatie dat voor een ander doel is geproduceerd, maar gebruikt wordt voor onderzoek (Van Thiel, 2010: 117). Zo hebben wij gebruik gemaakt van documenten die in de besluitvorming vastgesteld zijn hetzij door de raad, college B&W, hetzij door directie van het ambtelijk apparaat. Via de gemeentelijke websites van MSV waarop openbare stukken worden gepubliceerd, hebben we documenten geselecteerd op basis van de volgende zoektermen:

- bezuinigen
- bezuinigingsproces
- besluitvorming
- jaarrekening
- begroting
- programmabegroting
- bezuinigingen
- coalitieakkoord
- collegeprogramma
- collegewerkplan
- nota's

We hebben formele documenten geanalyseerd vanaf de start van de huidige gemeentelijke bezuinigingen tot en met juni 2011. Voor elke gemeente wordt een overzicht gegeven van de empirische events met betrekking tot het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen en de interpretaties, gebaseerd op het rondenmodel (Teisman, 2000:953). Als volgtijdelijke activiteiten hebben wij benoemd een gebeurtenis (of document) in het kader van bezuinigingen die voor het eerst of het laatst plaatsvond. Bijvoorbeeld, een formeel besloten stuk waar het woord bezuinigen voor het eerst in benoemd wordt.

De documenten hebben we geanalyseerd om een beeld te schetsen van de belangrijke ronden in de besluitvorming rond de bezuinigingen.

Per gemeente wordt de documentenanalyse als volgt weergegeven:

Empirische gebeurtenis	Interpretatie gebaseerd op het rondenmodel
xxx	Start van de eerste ronde
xxx	Start van de tweede ronde....
xxx	Einde van de tweede ronde....

Tabel 9: aanpak documentenanalyse

Er is geen cijfermatige analyse uitgevoerd. Er is telkens gekeken naar de inleidende teksten van de documenten, het verhaal achter de cijfers waarmee de besluiten worden gelegitimeerd.

4.1.2 Interviews

Naast een analyse vanuit de beschikbare documenten, hebben we interviews afgenomen met een aantal relevante actoren. Op basis van hun rol in de formele besluitvorming hebben we voor een gestratificeerde selectie van respondenten gekozen (Van Thiel, 2010: 111). De respondenten zijn vooraanstaande personen binnen het onderzoek vanwege hun positie en kennis (Baarda et al., 2001:136).

De volgende respondenten zijn voor het onderzoek geselecteerd:

Gemeente Maassluis	Gemeente Schiedam	Gemeente Vlaardingen
Burgemeester	Burgemeester	Burgemeester
Wethouder Financiën	Wethouder Financiën	Wethouder Middelen
Gemeentesecretaris	Clustermanager Middelen	Gemeentesecretaris
Hoofd Financiën	Hoofd Financiën	Hoofd Financiën

Tabel 10: respondenten interviews

De volgende respondenten zijn uiteindelijk geïnterviewd:

Gemeente Maassluis	Gemeente Schiedam	Gemeente Vlaardingen
Burgemeester	Wethouder Financiën	Burgemeester
Wethouder Financiën	Hoofd Financiën	Ex-wethouder Middelen
Gemeentesecretaris	Concerncontroller	Gemeentesecretaris
Hoofd Financiën		Hoofd Financiën

Tabel 11: geïnterviewde respondenten

Wat opvalt, is dat we in Schiedam geen interview hebben gehad met de burgemeester en de gemeentesecretaris. De burgemeester had in de loop van ons onderzoek ontslag genomen wegens een BING-onderzoek; de positie van gemeentesecretaris was kort geleden interim ingevuld en was daarmee geen valide actor. Daarentegen hebben we de concerncontroller in ons onderzoek betrokken. Wat opvalt in Vlaardingen is dat de ex-wethouder Middelen is geïnterviewd, vanwege het feit dat de huidige wethouder te kort werkzaam was en daarom geen valide actor voor het onderzoek.

De geïnterviewden zijn geanonimiseerd en per gemeente random weergegeven als respondent 1, respondent 2 etc.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter (Van Thiel, 2010: 109): we voerden de gesprekken aan de hand van een zogenoemde topiclist. Hierin staan onderwerpen waarover we vragen stellen en een aantal voorgeformuleerde vragen. Het kader van de interviews is gebaseerd op het conceptueel kader van het onderzoek.

Het interview richt zich niet op de inhoudelijke keuzes die de gemeente maakt of gemaakt heeft om de bezuiniging te realiseren, maar op de wijze waarop het besluitvormingsproces vorm heeft (gekregen): wanneer en door wie werden/worden de besluiten genomen. De interviews dienen daarmee als aanvulling en specificering van de analyse van het bestand materiaal. Naast de beschrijvende gegevens over het verloop van het proces, leveren de interviews ook aanknopingspunten voor de verklaring daarvan.

Voor de interviews hebben we de onderstaande topiclist gehanteerd:

Centraal begrip	Indicatoren (Thema's)	Aandachtspunten
Besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen	1. Verloop besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Welke rondes zijn te typeren volgens geïnterviewde - Welke relevante momenten in de besluitvorming - Meeste relevante ronde - onverwachte wendingen in het proces - Impasses in het proces
	2. Betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren (per ronde) volgens geïnterviewde - Rol van de actoren - Interactie tussen actoren - Meest/minst relevante actoren in het proces volgens geïnterviewde
	3. Verklaring proces	<ul style="list-style-type: none"> - Meest opvallend in het besluitvormingsproces volgens geïnterviewde - Assumptie van de geïnterviewde over de verklaring voor het verloop - Opstelling van andere actoren en eigen opstelling
	4. Vergelijking besluitvormingsproces tussen de gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Perceptie geïnterviewde op overeenkomsten besluitvormingsproces andere twee gemeenten - Perceptie geïnterviewde op verschillen besluitvormingsproces andere twee gemeenten

Tabel 12: topiclist interviews

4.1.3 Enquête

Naast deze twee onderzoeksmethoden is er ook een enquête afgenomen (zie bijlage 1). Aanvullend op de geïnterviewde respondenten zijn ook alle raadsleden van de drie gemeente uitgenodigd aan dit onderdeel van het onderzoek deel te nemen. Dat geeft in totaal 104 respondenten, waarbij in het kader van de betrouwbaarheid van het onderzoek ruimte was voor non-respons (Van Thiel, 2010:95).

In onderstaand overzicht staat het aantal respondenten per gemeente weergegeven.

	Gemeente Schiedam	Gemeente Vlaardingen	Gemeente Maassluis
Respondenten interviews	2	4	4
Raadsleden	35	35	23
Totaal per gemeente	38	39	27

Tabel 13: aantal respondenten enquête per gemeente

De enquête is bij 104 personen uitgezet. De totale respons is 48%. In onderstaand overzicht staat de respons per gemeente weergegeven.

	Gemeente Schiedam	Gemeente Vlaardingen	Gemeente Maassluis
Aantal enquêtes uitgezet per gemeente	38	39	27
Totaal ingevulde enquêtes per gemeente	17	19	14
%	45%	49%	52%

Tabel 14: respons per gemeente

Doel van de enquête is om per gemeente het arrangement van beleidsbenaderingen te bepalen en hierin verschillen te ontdekken. Op basis van de theorie over de vier beleidsbenaderingen hebben we 13 keuzevragen geformuleerd. Voor de validiteit van het onderzoek is er gekozen de operationalisatie van de variabelen en de formulering van de items zo dicht mogelijk bij de theorie (en taal) van Bekkers te houden. Met het oog op de betrouwbaarheid van de enquête is er voor elk element uit het analysemodel tevens een controle-item opgenomen. Hetzelfde item wordt tweemaal gevraagd, met een kleine variatie (Van Thiel, 2010:96). Uitzondering is het element 'verloop van het besluitvormingsproces'. Dat element heeft één item in de enquête omdat er overlap is met het element 'dominant verklarende mechanisme'.

In onderstaande tabel staan de gesloten vragen uit de enquête per element weergegeven.

Element	Vragen enquête
Dominant verklingsmechanisme	Vraag 3 Het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen kenmerkt zich in uw gemeente door? Vraag 10 Hoe verklaart u het verloop van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen in uw gemeente?
Mens- en wereldbeeld	Vraag 1 Welk wereldbeeld is het meest karakteristiek voor uw gemeente? Vraag 9 Welk mensbeeld is het meest karakteristiek in uw gemeente?
Instrumentatie	Vraag 4 Het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen verloopt via: Vraag 11 Hoe worden beleidsinstrumenten in uw gemeente ingezet?
Beoordeling	Vraag 5 Wanneer is het besluitvormingsproces rondom de bezuiniging succesvol? Vraag 13 De besluitvorming over de bezuinigingen verloopt goed als het voldoet aan het volgende criterium
Rol van kennis en informatie	Vraag 6 Welke rol spelen kennis en informatie in uw gemeente? Vraag 12 Wat is volgens u de betekenis van ICT?
Verloop van besluitvormingsproces	Vraag 8 Hoe verloopt het besluitvormingsproces rondom bezuinigingen van uw gemeente in de dagelijkse praktijk?
Rol van de politiek	Vraag 2 Wat is kenmerkend voor de verhouding tussen raad en college van burgemeester en wethouders enerzijds en het ambtelijk apparaat anderzijds in uw gemeente? Vraag 7 Beleid en politiek zijn nauw met elkaar verweven. Wat is de rol van de politiek in uw gemeente bij de besluitvorming over de bezuinigingen?

Tabel 15: gesloten vragen enquête per element

Na de 13 gesloten vragen volgt één open vraag met betrekking tot de aard van het besluitvormingsproces en twee vragen die betrekking hebben op de vergelijking van het besluitvormingsproces van de eigen gemeente ten opzichte van de twee andere onderzochte gemeenten:

- Vraag 14: Wat vindt u in het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in uw eigen gemeente het meest opvallend?
- Vraag 15 en 16: Hoe denkt u dat het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen in de andere Nieuwe Waterweggemeenten is verlopen?

De enquête eindigt met een open vraag, waarin de respondenten ruimte hebben opmerkingen toe te voegen, die zij relevant vinden in het kader van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen.

- Vraag 17: Zijn er nog zaken die naar aanleiding van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen, die u wilt opmerken, die in de enquête niet aan de orde zijn gekomen, maar die u wel met ons wilt delen?

4.2 Analyse onderzoeksgegevens

In hoofdstuk 5 en 6 zullen de empirische gegevens, verzameld uit de documenten, de interviews en de resultaten van de enquête per deelvraag worden weergegeven en geanalyseerd.

In onderstaande tabel staat voor de analyse van de onderzoeksgegevens per deelvraag schematisch weergegeven welke (onderdelen van de) onderzoeksmethode gebruikt wordt.

Paragraaf	Deelvraag	Documentenanalyse	Interviews	Enquête	Overig
5.1	1	x	indicator 1 en 4	vraag 15 en 16 vraag 14 en 17	
5.2	2		indicator 2	vraag 14 en 17	
6.1	3		indicator 3	vraag 1 t/m 13;	
7.1	Centrale vraag				samenvoegen van de antwoorden op deelvraag 1 t/m 3

Tabel 16: onderzoeksmethode per deelvraag

4.2.1 Verschillen besluitvormingsprocessen en rol actoren

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op deelvragen 1 en 2 van het onderzoek:

1. Waarin verschillen de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?
 - Welke ronden zijn er in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
 - Welke ronde is het meest bepalend geweest?
 - Waren er impasses of onverwachte wendingen?
 - Vanuit de assumpties van de respondenten over het verloop?
2. Zijn er verschillen te onderscheiden in de manier waarop de actoren hun rol hebben ingevuld in het besluitvormingsproces ten aanzien van bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?
 - Welke relevante actoren zijn in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
 - Hoe hebben zij het proces beïnvloed?

Deelvraag 1

In paragraaf 5.1 worden de empirische gegevens die voortkomen uit de eerste indicator van de interviews (verloop processen) en de empirische gegevens die voortkomen uit de documentenanalyse per gemeente weergegeven voor het beantwoorden van deelvraag 1.

Voor het beantwoorden van de vraag welke rondes per gemeente te onderscheiden zijn, zijn de empirische gegevens geanalyseerd op basis van de volgende criteria (Teisman 2000:946):

- Het uitleggen van volgtijdelijke activiteiten; een ronde is een gebeurtenis, bijvoorbeeld een beslissing, die tot voortgang in het besluitvormingsproces leidt.
- Assumpties over de voortgang en inhoud van het proces; voortgang wordt gecreëerd door gebeurtenissen die een ronde afsluiten en/of entameren.

Antwoord op de onderdelen van de deelvraag welke betrekking hebben op de meest bepalende ronde en impasses of onverwachte wendingen, wordt gegenereerd uit de empirische gegevens van de interviews en is daarmee een weergave van de percepties van de respondenten.

Als laatste wordt de vraag beantwoord vanuit de assumpties van de respondenten over het verloop en de inhoud van het besluitvormingsproces bij de andere gemeenten. Hiervoor wordt data gebruikt die voortkomt uit het laatste deel van de interviews (vierde indicator: vergelijking besluitvormingsproces tussen de gemeenten) en uit vraag 15 en 16 van de enquête.

Deelvraag 2.

In paragraaf 5.2 worden voor het beantwoorden van deelvraag 2 de empirische gegevens per gemeente in beeld gebracht, die voortkomen uit de tweede indicator van de interviews (betrokken actoren) en de data die voortkomen uit de antwoorden op vraag 14 en 17 van de enquête, die betrekking hebben op de rol van actoren. Het antwoord is derhalve een weergave van de perceptie van de respondenten van de interviews en de enquête.

Voor het beantwoorden van deze deelvraag, worden de empirische gegevens geanalyseerd op basis van de volgende criteria (Teisman 2000:946):

- Typering besluitvorming; besluitvorming wordt getypeerd door de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren.
- Assumpties over de inhoud van het proces; wederzijdse afhankelijke actoren nemen onafhankelijk of gezamenlijk beslissingen die inhoud tot stand brengen.

4.2.2 Verklaring van de verschillen

Hoofdstuk 6 gaat over de verklaring van de verschillen en geeft daarmee antwoord op deelvraag 3 van het onderzoek.

Hoe zijn de verschillen tussen de besluitvormingsprocessen te verklaren?

- Vanuit de karakteriserende beleidsbenaderingen?
- Hoe nog meer vanuit onze eigen bestuurskundige waarnemingen?

Deelvraag 3.

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 worden in paragraaf 6.1 de resultaten van de gesloten vragen van de enquête weergegeven. Per gemeente worden de scores uit de enquête (vraag 1 tot en met 13) systematisch in beeld gebracht. Daarnaast brengen we de assumpties van de geïnterviewde respondenten per gemeente in beeld; deze empirische gegevens komen voort uit de derde indicator van de interviews (verklaring proces).

Voor het beantwoorden van de vraag hoe de besluitvormingsprocessen in de drie gemeenten te verklaren zijn, zijn de empirische gegevens geanalyseerd op basis van de volgende criteria (Teisman 2000:946):

- Assumpties over de voortgang van het proces, beslissingen die voortgang creëren.
- Hoe nog meer vanuit onze eigen bestuurskundige waarnemingen?

4.2.3 Centrale vraag

Door het samenvoegen en vergelijken van de antwoorden op de deelvragen, kunnen we ten slotte in hoofdstuk 7 antwoord geven op de centrale vraag van dit onderzoek:

Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Voor het beantwoorden van het eerste deel van de centrale vraag, 'Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze verschillen te verklaren?' zijn de antwoorden op deelvragen 1, 2 en 3 samengevoegd, vergeleken en geanalyseerd op basis van de criteria van het rondenmodel, zoals weergegeven in tabel 8 (Teisman 2000:946):

- Het criterium voor het uitleggen van volgtijdelijke activiteiten; een ronde is een gebeurtenis die tot voortgang in het besluitvormingsproces leidt.
- Typering van besluitvorming; besluitvorming wordt getypeerd door de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren
- Assumpties over de voortgang van het proces; voortgang wordt gecreëerd door beslissingen die een ronde afsluiten en/of entameren.
- Assumpties over de inhoud van het proces; wederzijdse afhankelijke actoren nemen onafhankelijk of gezamenlijk beslissingen die inhoud tot stand brengen

5. Verschillen in besluitvormingsprocessen en de relevante actoren

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de deelvragen 1 en 2 van het onderzoek op basis van de gegevens die gegenereerd zijn uit het empirisch onderzoek (interviews, enquête en documentenanalyse). Het betreft de verschillen in het verloop van de besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingen in de drie Nieuwe Waterweggemeenten en de verschillen in de manier waarop de relevante actoren hun rol in het proces hebben ingevuld. .

5.1 Besluitvormingsprocessen MSV

Deelvraag 1 luidt:

Waarin verschillen de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?

- Welke ronden zijn er in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
- Welke ronde is het meest bepalend geweest?
- Waren er impasses of onverwachte wendingen?
- Vanuit de assumpties van de respondenten over het verloop?

Voor het beantwoorden van deze vraag worden in paragraaf 5.1 de empirische gegevens die voortkomen uit de documentenanalyse per gemeente weergegeven, de empirische gegevens die voortkomen uit de eerste en vierde indicator van de interviews (verloop proces) en de empirische data die voortkomen uit vraag 15 en 16 en 14 en 17 van de enquête.

5.1.1 Empirische gegevens besluitvormingsprocessen MSV op basis van documentenanalyse

In onderstaande tabellen wordt de analyse van het bestaand materiaal (begrotingen, nota's et cetera) met betrekking tot het verloop van het besluitvormingsproces per gemeente weergegeven.

We hebben formele documenten geanalyseerd vanaf de start van de huidige gemeentelijke bezuinigingen tot en met juni 2011. Voor elke gemeente wordt een overzicht gegeven van de empirische events met betrekking tot het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen en de interpretaties, gebaseerd op het rondenmodel (Teisman, 2000:953). Een ronde begint of eindigt als een gebeurtenis (of document) in het kader van bezuinigingen voor het eerst of het laatst plaatsvond. Bijvoorbeeld, een formeel besloten stuk waar het woord bezuinigen voor het eerst in benoemd wordt.

Documentenanalyse Maassluis

Empirische gebeurtenis	Interpretatie gebaseerd op het rondenmodel
<p><u>Programmabegroting 2009</u> (najaar 2008) wordt opgesteld door het college van B&W en vastgesteld door de raad.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>“Wij zijn er trots op, dat wij ondanks de krappe financiële middelen, in staat zijn geweest nieuw beleid in te voeren onder andere op het gebied van WMO en WWB.” “het stringente begrotingsbeleid wordt voortgezet, ook al omdat 2008 naar verwachting een behoorlijk tekort laat zien”</p>	<p>Dit is de start van de eerste ronde: de oude collegeleden hebben de bezuinigingen voor het eerst benoemd.</p> <p>Dit besluit geeft aan wat de gemeente wil bereiken, wat ze gaan doen en wat het kost.</p>
<p><u>Kadernota 2009</u> (voorjaar 2009) geeft aan:</p> <p>“We zijn er echter nog lang niet en de weg die we zijn ingeslagen kent vermoedelijk nog een grillig verloop. Het door ons gevoerde stringente begrotingsbeleid dient daarom consistent te worden voortgezet.”</p>	<p>De tweede ronde start met een signaal van het college van B&W, weergegeven in de <u>kadernota 2009</u>, dat de financiële situatie nog niet onder controle is.</p>
<p>Het “oude” college heeft voor het nieuwe college in maart 2010 instrumenten aangegeven hoe de ombuigingen tot stand kunnen worden gebracht: een <u>overdrachtsdocument</u>.</p> <p>Vervolgens wordt er in april 2010 een nieuw college gevormd.</p>	<p>Als start van de derde ronde worden de voorstellen uit het <u>overdrachtsdocument</u> geadopteerd door het nieuwe college van B&W in hun <u>coalitieakkoord: de uitdaging!</u></p>
<p>Het college van B&W werkt het <u>coalitieprogramma</u> uit in een <u>collegeprogramma 2010-2014 'Sociaal, Solide, Duurzaam'</u>.</p>	<p>De gedetailleerde uitwerking van het <u>coalitieprogramma</u> in het <u>collegeprogramma</u> is het einde van ronde drie .</p>
<p><u>Programmabegroting 2010: "Harde wind"</u> (najaar 2009): wordt opgesteld door het college van B&W en vastgesteld door de raad.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>Ook wij in onze stad ervaren in volle hevigheid de nadelige effecten van deze recessie. Waren wij door 'scherp aan de wind' te zeilen in de achter ons liggende begrotingen nog in staat de nadelige effecten in positieve meerjaren ramingen om te buigen, voor het begrotingsjaar is dat niet mogelijk zonder draconische bezuinigingen door te voeren terwijl er voor het meerjaren perspectief nog een zware wissel zal moeten worden getrokken op het bestaande takenpakket.</p> <p>Harde tegenwind dus, die optimale stuurmanskunst zal vragen.</p>	<p>In deze vierde ronde worden draconische besluiten genomen.</p>

<p><u>Kadernota 2010</u> (voorjaar 2010)</p> <p>In dit document staat onder andere:</p> <p>“Het is een uitdaging om met financieel zwaar weer een lijn uit te zetten wat resulteert in een sociaal, solide en duurzaam Maassluis.”</p>	<p>De vijfde ronde verlaat het college de harde taal waarmee zij spreekt over de bezuinigingen.</p>
<p>Programmabegroting 2011: “De uitdaging”</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>“Het is een uitdaging om met financieel zwaar weer een lijn uit te zetten wat resulteert in een sociaal, solide en duurzaam Maassluis.”</p>	<p>Einde ronde vijf.</p>
<p><u>Kaderbrief 2011</u> (voorjaar 2011)</p> <p>In dit document staat onder andere:</p> <p>“De situatie is niet rooskleurig. De begroting 2011 kon met moeite sluitend worden gemaakt en het financiële meerjarenperspectief laat zien dat er in de komende jaren tekorten zullen ontstaan als er geen adequate maatregelen worden getroffen. Daarnaast moet vanaf 2012 rekening worden gehouden met een aanzienlijke vermindering van inkomsten uit het gemeentefonds. Bovendien krijgt de gemeente Maassluis de komende jaren te maken met een aantal onvermijdelijke grote uitgaven.”</p>	<p>In ronde zes is het college van B&W ervan overtuigd dat er door teruglopende inkomsten vanuit het Rijk en grote uitgaven adequate maatregelen moeten worden genomen.</p>

Tabel 17: documentenanalyse Maassluis

Tabel 17 laat zien dat het besluitvormingsproces in Maassluis in zes rondes is verlopen. In ronde 1 tot en met 4 was een toenemende urgentie zichtbaar met betrekking tot de besluitvorming van de bezuinigingen om tot een sluitende begroting te komen. In ronde vijf wordt die focus verlaten en richt de gemeente zich op een sociaal, solide en duurzaam Maassluis. In ronde zes ligt de focus op de financiële situatie, in breder perspectief.

Documentenanalyse Schiedam

Empirische gebeurtenis	Interpretatie gebaseerd op het rondenmodel
<p><u>Programmarekening 2008</u> (eind 2008)</p> <p>In dit financieel eindverslag wordt vermeldt:</p> <p>“Na 3 verslagjaren met hoge positieve jaarrekeningresultaten is over het verslagjaar 2008 een negatief jaarrekeningresultaat behaald. Het resultaat na bestemming bedraagt 45,8 mln. negatief.”</p>	<p>Vanwege het afwaarderen van grondexploitaties ontstaat er een bezuinigingsopgave. Dit is de start van de eerste ronde.</p>
<p>De gemeenteraad heeft in oktober 2009 de <u>Stadsvisie Schiedam 2030</u> vastgesteld.</p> <p>“De resultaten van de stadsenquête, flapovers en gehouden bijeenkomsten waren een belangrijke input voor deze nieuwe stadsvisie.”</p> <p>In april 2010 wordt er een nieuw college gevormd. Het college werkt het <u>Coalitieakkoord 2010-2014</u> uit in een <u>Collegewerkprogramma 2010-2014 'Schiedam, een stad die het waard is'</u>. De toekomstbeelden over hoe Schiedam er in 2030 uit zou moeten zien hebben als basis gediend voor dit collegewerkprogramma.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>“Door de economische recessie dreigt de sociale stijging van de Schiedammer in het gedrang te komen. De financiële middelen vanuit het Rijk laten een sterke daling zien, waardoor de financiële en sociale positie van kwetsbare Schiedammers in gevaar komt.”</p>	<p>De tweede ronde start met het bepalen van een lange termijn stadsvisie.</p> <p>De ronde wordt afgesloten met een bewustzijn van de financiële dreiging door de economische recessie.</p>
<p>Najaar 2010 wordt de <u>Programmabegroting 2011</u> door de raad vastgesteld. Deze begroting was niet sluitend.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen: “Gemeente Schiedam staat voor een flinke uitdaging. De financiële positie van de gemeente komt de komende jaren onder druk te staan.”</p> <p>November 2010 <u>Eerste begrotingswijziging</u>, een wijziging op de reeds vastgestelde begroting. Deze wijziging zorgde alsnog voor een sluitende begroting.</p> <p>Eind 2010 stelt de raad de <u>Programmarekening 2010</u> vast.</p>	<p>Ronde drie heeft een financieel-technisch karakter. In de besluitvorming ligt de nadruk op het sluitend krijgen van de begroting.</p>

Tabel 18: documentenanalyse Schiedam

Tabel 18 laat zien dat er drie ronden zichtbaar zijn in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in Schiedam. De drie ronden liggen ver uit elkaar: het gaat van een constatering van een tekort van ruim 45 miljoen euro, via het bepalen van een stadsvisie en een bewustzijn van de eventuele gevolgen van een economische crisis, naar een financieel-technische focus.

Documentenanalyse Vlaardingen

Empirische gebeurtenis	Interpretatie gebaseerd op het rondenmodel
<p>In april 2010 wordt er een nieuw college gevormd. Het college werkt het <u>Coalitieakkoord: keuzes voor de toekomst</u> uit.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>“Als belangrijke thema voor de komende vier jaar noemen wij: Het voeren van een takendiscussie en in samenhang daarmee de uitwerking van ombuigingsvoorstellen, het doorlichten van de organisatie en een andere manier waarop de taken worden uitgevoerd. Dit leidt tot een platte en smalle organisatie.”</p>	<p>Het nieuwe college van B&W geeft opdracht tot het voeren van een takendiscussie. Hiermee start de eerste ronde van het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen.</p>
<p>In juni 2010 wordt de <u>Voorjaarsnota 2010</u> vastgesteld door de raad.</p> <p>In dit document staat onder andere: “Op basis van de huidige verwachtingen en berekeningen moet rekening worden gehouden met een scenario van € 12,5 miljoen aan ombuigingen en bezuinigingen in de komende vier jaren”</p>	<p>De eerste ronde wordt afgesloten met een signaal dat er bezuinigd moet worden.</p>
<p>November 2010 stelt de raad de <u>Beleidsarme meerjarenbegroting 2011-2014</u> vast. Deze was niet sluitend.</p> <p>In december 2010 stelt het college het <u>Strategisch collegeplan</u> op. In dit document staat onder andere:</p> <p>“Met de Voorjaarsnota 2010 jl. was al duidelijk dat er in de jaren 2010-2014 bezuinigd zou moeten worden. Ten tijden van het opstellen van dit plan is dat alleen maar pregnanter geworden.”</p> <p>In januari 2011 wordt de <u>Herziene meerjarenbegroting 2011-2014</u> door de raad vastgesteld. Met deze nieuwe, herziene meerjarenbegroting wordt een bedrag van 17 mln. Euro aan bezuinigingen ingeboekt.</p>	<p>Ronde twee wordt het signaal tot bezuinigen geconcretiseerd.</p>
<p>Juni 2011 wisseling van college van B&W. Het nieuwe college stelt eind juni 2011 het <u>Coalitieakkoord: samen actief investeren in Vlaardingen</u> op.</p> <p>In de inleidende tekst staat over de bezuinigingen te lezen:</p> <p>“Wij zijn ons ervan bewust dat een robuuste bezuinigingsoperatie moet worden gerealiseerd. Die verantwoordelijkheid gaan wij niet uit de weg. We nemen er echter geen genoegen mee als alleen de financiële huishouding op orde is. Het is noodzakelijk in deze periode ook te investeren in de stad. Maar wel sober en doelmatig.”</p>	<p>Met een nieuw college start een nieuwe ronde. Deze derde ronde laat zien dat het nieuwe college de bezuinigingsopgave van het oude college adopteert, maar nieuwe accenten toevoegt.</p>

Tabel 19: documentenanalyse Vlaardingen

Tabel 19 laat zien dat het besluitvormingsproces in Vlaardingen in drie ronden is verlopen. De drie ronden volgen elkaar logisch op. Een wisseling van college leidt niet tot een andere focus met betrekking tot de bezuinigingsopgave.

5.1.2 Empirische gegevens ‘Verloop besluitvormingsprocessen’ op basis van interviews en enquête

5.1.2.1 Empirische gegevens ‘Verloop’ op basis van interviews (indicator 1)

In onderstaande tabellen worden per gemeente de empirische gegevens uit de interviews met betrekking tot het verloop van het besluitvormingsproces weergegeven.

Maassluis

Tabel 20 laat zien dat voor alle geïnterviewden van de gemeente Maassluis de derde ronde, de verkiezingen in 2010, een herkenbare ronde was in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. Eén van de actoren benoemde deze ronde als de start van het besluitvormingsproces. Drie van de vier actoren geven aan dat het besluitvormingsproces in 2008 al gestart is. Deze ronde werd afgesloten met het urgentiebesef bij alle betrokken partijen, waar een tweede ronde op volgde: de totstandkoming van het overdrachtsdocument. En drie van de vier actoren voegen ten slotte nog een vierde ronde toe: de begrotingsronde najaar 2011.

Twee actoren noemen het instellen van de overdrachtscommissie in ronde 1 als meest relevant in het gehele proces. Eén actor benoemt de interactie tussen twee wethouders als meest relevant, daar deze leidde tot een gedragen kaderbrief. Voor één actor lag het meest relevante moment al in de fase van urgentiebesef: het signaal van het ambtelijk apparaat dat het financieel niet goed ging.

Geen van de actoren heeft impasses ervaren in het proces. Voor twee actoren van de vier kende het proces geen onverwachte wending. Twee actoren benoemde wel een onverwacht moment, namelijk in het voorjaar van 2010, toen het overdrachtsdocument coalitieakkoord werd, waarmee de burgemeester weer in normale positie kwam, respectievelijk het najaar van 2010, toen de raad heilige huisjes ter discussie stelde om te komen tot een gezamenlijke oplossing.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>R1: 2008/2009 proces bezuinigingen begonnen met discussies VRR. Dreiging art 12 in zomer 2009 → wethouder financiën zag geen oplossing</p> <p>R2: najaar 2009/ voorjaar 2010 Burgemeester grijpt in en op zijn verzoek vormt de Raad een overdrachtscommissie. Commissie levert overdrachtsdocument: document met bezuinigingsvoorstellen door coalitie en oppositie samen tot stand gebracht, daardoor een apolitiek document.</p>		<p>R1: nadenken al in 2008 begonnen → trends bv demografische. Eind 2008 signaal, besef dat er iets moest gebeuren, terwijl marge al minimaal was.</p> <p>R2: in de loop van 2009. Zo kort voor de verkiezingen onderwerp bezuinigingen niet 'sexy'. Overdrachtscommissie 8X bij elkaar. Begin 2010 overdrachtsdocument opgeleverd (hoe staat de gemeente ervoor en oplossingsrichtingen o.a. obv benchmarks).</p>	<p>R1: proces in 2008 begonnen met signaal dat het niet goed ging met de financiën: 3 redenen → grondexploitatie, Rijksbegroting, boven de stand leven. Geen urgentiebesef bij College (incl. wethouder financiën), wel bij hoofd financiën en gemeentesecretaris</p> <p>R2: Burgemeester + Raad in 2009 start overdrachtsdocument met oplossingsrichtingen.</p>
<p>R3: mei 2010 – zomer 2011. Mei 2010 verkiezingen. Overdrachtsdocument wordt opgepakt door nieuw college en leidt tot politiek debat → takendiscussie. Overdrachtsdocument wordt coalitieakkoord, daarmee burgemeester weer in normale positie.</p>	<p>R1: voorjaar 2010 start bij nieuwe coalitie. Angst voor bezuinigingen. Juni 2010 heisessie College → spanning portefeuillehouders: makkelijke punten waren uitstellen van investeringen en personeel. Maar spanning nam toe door takendiscussie over bv milieu, cultuur, educatie. Break in het proces om relatie goed te houden.</p> <p>R2: Zomer 2010 overleg afdelingshoofden om college goed te informeren. Na de zomer 2010 mogelijkheden verkend, meeste spanning op sociale thema's → overleg wethouder financiën en wethouder sociale zaken. Vertaald in kadernota. Gevolgd door vragenrondes College – Raad over kadernota en communicatie met belangrijke stakeholders en personeel ambtelijke organisatie. Ronde eindigt met vaststellen begroting.</p> <p>R3: Najaar 2010 communicatie met Provincie. Nu echt gaan realiseren bezuinigingen: efficiëncyslag</p>	<p>R3: april 2010 verkiezingen. Verschuiving politieke krachten van vooral PvdA naar evenwicht PvdA-vvd. Zomer 2010 begrotingstekort 5 à 6 miljoen vastgesteld. Overdrachtsdocument meegenomen door nieuw college. Najaar 2010 Wethouder financiën veel informele momenten met andere collegeleden en ambtelijk apparaat om te komen tot kadernota.</p>	<p>R3: april/mei 2010 nieuw College → overdrachtsdocument gebruikt voor Collegeprogramma. Juli heisessie College over bezuinigingen obv ambtelijke voorstellen, die leidde tot begroting in september. November 2010 begroting vastgesteld.</p>

	(o.a. onderzoek naar samenwerking andere gemeenten). Mensen nu echt urgentiebesef bezuinigingen.		
R4 vanaf zomer 2011 – 2012. Nu moet blijken of de bezuinigingen ook op deze manier gaan lukken. Bv bezuinigen op cultuur → discussie wordt economisch gemaakt of burgerraden protesteren: leidt dat tot aanpassingen?	R4: najaar 2011 Begroting 2012 → weer hetzelfde proces. Acceptatie "we weten het even niet". Stil durven staan, goede communicatie en vertrouwen dat het goed komt.	R4: juni 2011 vaststelling kadernota 2011 → begroting van 2012 nog niet sluitend.	
Meest relevante moment= ingrijpen burgemeester m.b.t. voorkomen preventief toezicht provincie → het instellen van een overdrachtscommissie die zorg droeg voor een overdrachtsdocument. Onverwachte wending = Overdrachtsdocument wordt coalitieakkoord, daarmee burgemeester weer in normale positie	Relevant is de spanning wethouder Financiën en Wethouder Sociale Zaken in ronde 2 en het feit dat dat proces goed is gegaan en geleid heeft tot de kaderbrief.	Relevant is start van het proces (signaal ambtelijk apparaat Geen onverwachte wendingen in het proces.	Relevant moment: het instellen van de overdrachtscommissie → overdrachtsdocument aanjager voor het hele proces geweest. Onverwachte wending: najaar 2010 → raad stapte over eigen schaduw: heilige huisjes ter discussie om te komen tot een gezamenlijke oplossing.

Tabel 20: empirische gegevens interview Maasluis

Schiedam

Tabel 21 laat zien dat alle geïnterviewden van de gemeente Schiedam het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen beschreven in drie ronden. De kerntakenanalyse in de eerste ronde werd specifiek door alle drie personen onder de aandacht gebracht. Zij beschrijven echter twee verschillende aanleidingen. Twee actoren benoemen de verkiezingen en het daaruit volgende nieuwe college in de tweede ronde. Door één actor werd dit niet genoemd in de beschrijving van het besluitvormingsproces.

Wel beschrijven ze allen de loop van het besluitvormingsproces 2010 tot in detail. Twee van de drie nemen ook gebeurtenissen in het voorjaar en de zomer 2011 mee in hun beschrijvingen. En alle drie eindigen de beschrijving van het besluitvormingsproces in het heden en het aankomende najaar met de focus op de begroting van 2012.

Voor twee personen was het najaar 2010 een belangrijk moment in het besluitvormingsproces (de begroting 2011). Eén geïnterviewde vond de start van het college in voorjaar 2010 het meest relevant, omdat toen (kaders voor de te maken) keuzes onvoldoende scherp zijn gemaakt. Door twee van de drie respondenten werd een impasse benoemd. Beiden benoemden een (ander) event dat het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen frustrerde. Geen van de geïnterviewden heeft onverwachte momenten ervaren in het proces.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
<p>R1 2008/2009 vraag van de Provincie om een Kerntakenanalyse → februari 2010 kerntakenanalyse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat blijven we doen 2. Hoe inkomsten vergroten? 3. Vastgoed 4. Efficiënte(re) inrichting processen 5. Bestuurskrachtmeting. 	<p>R1 2008 jaarrekening 2009 → verlies grondexploitatie en economische crisis meer in beeld. Urgentiebesef bij financiële ambtenaren (bv. geen budget voor meerjaren-onderhoudsplannen), nog niet bij anderen, hij wil rust in de begroting. Urgentie opgeschaald naar gemeentesecretaris. Leidde tot uitwerken kerntakenanalyse in 2009:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Taken? 2. Vergroten inkomsten 3. Vastgoed 4. Efficiëntere processen 5. Bestuurskrachtmeting <p>Begin 2010 Kerntakenanalyse uitgewerkt → doel: oplossen 14,5 miljoen.</p>	<p>R1 eind 2008 Jaarrekening, reserves afboeken, ad hoc acties → vanaf 2009 bezuiniging een thema. Begin 2010 Ambtelijk apparaat luidde de noodklok → Kerntakenanalyse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wat zijn de wettelijke taken 2. Vergroten inkomsten 5 Vastgoed en erfpacht 6 Inrichting processen 7 Bestuurskrachtmeting, maar niet veel van terecht gekomen, staat eind 2011 op agenda.
<p>R2 april 2010 Verkiezingen → coalitieakkoord. Geen voorjaarsnota 2010. Het college werkte aan de zomernota met financieel kader, maar onvoldoende stevigheid → op productniveau gekeken. Onvoldoende scherpe afspraken gemaakt.</p> <p>November 2010 Begrotingsvoorstellen: wethouders middels een productbegroting aangegeven waar er bezuinigd kon worden. Sluitende begroting, wel stelposten → uitwerkingsopdrachten. College gaat om punt 1 van kerntakenanalyse heen → gemeentesecretaris maakt visiedocument.</p>	<p>R2 Zomernota 2010: niet door Raad vastgesteld, meer voor kennisneming aangenomen. Oktober 2010 begroting 2011 → echt besluiten genomen door College en Raad.</p>	<p>R2 In april 2010 nieuw College, ingewikkelde verhouding met burgemeester. De ambtelijke stukken van kerntakenanalyse strandden. September 2010 kerntakenanalyse vertaald in product begroting door wethouders, ambtelijke voorbereiding opzij geschoven. Wel resultaat, maar geen fundamentele keuzes. Oktober 2010 op verzoek burgemeester veel tijd besteed aan consulteren stad voor keuzeprocés bezuinigingen: burgers plakten stickers: wat moet blijven. November 2010 technisch sluitende begroting. Tafeltjesavond (College met Raad) begin 2011 niet doorgedaan. Voortdurend wantrouwen vanuit de raad.</p>
<p>R3 februari – juni 2011. Februari raad en college in gesprek. Eén wethouder geen concreet pakket → college dekt elkaar en kan verder → april 2011: collegewerkprogramma. zomer 2011: zomernota en ontslag burgemeester. Najaar 2011 begroting 2012 vraagt om keuzes.</p>	<p>R3 najaar 2011 begroting 2012.</p>	<p>R3 april 2011 Collegewerkprogramma niet echt gesproken over bezuinigingen. 120 doelstellingen. Voorstellen maar geen visie, kader. Voorjaarsbrief. Raad wil niet in debat met College Augustus 2011: Wisseling burgemeester. Zomernota: Raad wil opnieuw niet in debat met College Najaar 2011 nadenken over begroting 2012.</p>
<p>Samenstelling nieuwe college was meest relevant: onvoldoende scherp.</p> <p>Impasse: februari 2011 → aandacht naar bij elkaar houden college i.p.v. doorpakken op inhoudelijke keuzes.</p>	<p>Meest relevante moment was het vaststellen van begroting 2011</p>	<p>Relevant moment september 2010 belangrijk moment → toen was College eruit.</p> <p>Impasse: oktober 2010 → toen er beweging was in het proces, weer stap terug doordat burgemeester verzocht de stad te consulteren</p>

Tabel 21: empirische gegevens interview Schiedam

Vlaardingen

Alle geïnterviewden (tabel 22) van de gemeente Vlaardingen beschreven vier rondes in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. Voor één actor begon het proces echter al toen het nog economisch goed ging. Voor twee personen startte het proces voorjaar 2010 met de verkiezingen. Eén persoon begon het verhaal in de zomer 2010. Ze beschrijven allen de loop van het besluitvormingsproces 2010. De rol van de ambtelijke organisatie en van de Wethouder Middelen worden daarbij door alle geïnterviewden onder de aandacht gebracht. Drie van de geïnterviewden benoemen de val van het college en de benoeming van een nieuw college zomer 2011 als het begin van een nieuwe ronde. Eén persoon benoemt dat niet specifiek, maar herkent wel die periode als een volgende stap, namelijk het uitvoeren van de besluiten.

Volgens geen van de geïnterviewden kende het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen onverwachte momenten. Drie personen spreken van een stappenplan, één noemt het een beheerst proces. Twee van de vier geïnterviewden vonden wel dat er impasses in het proces zaten; één door een (politieke) actie van een wethouder, één doordat er drie belangrijke discussiepunten zaten die de besluitvorming belemmerden. Voor alle vier personen was de totstandkoming van het bezuinigingsvoorstel in zomer 2010 en de manier waarop het voorstel bij het college kwam, het meest relevant in het besluitvormingsproces.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
	R1: vanaf 2007 toen het economisch goed ging al signalen dat financieel beleid niet goed was.		
R1: Zomer 2010 Wethouder Middelen gaf alleen invulling aan de bezuiniging, samen met ambtelijke organisatie. Oktober 2010 heisessie resultaten gepresenteerd aan de rest van College B&W	R2: april 2010 nieuw College. Duidelijk dat er 18 miljoen bezuinigd moest worden. Interne spanning College, leidde tot onderhandelingsproces over verdeling portefeuilles. Met name portefeuille Financiën. Na verdeling bereidt wethouder Financiën zomer 2010 samen met ambtelijk apparaat de bezuinigingsvoorstellen voor. Na de zomer voorstel naar College. Voorstel had weinig ruimte. Deze ronde eindigt in oktober met een technische begroting en onder preventief toezicht stellen van de provincie.	R1: april 2010 verkiezingen. Vanuit coalitieonderhandelingen gevraagd in beeld te brengen wat de financiële structuur is en wat beïnvloedbaar is (200 miljoen → helft is medebewind-uitgaven). Dat uitgangspunt voor nieuwe College april 2010. Zomer 2010 duidelijk bezuinigingsopgave niet 12 milj. Maar 17 mln. → opdracht aan afdelingshoofden om zoveel mogelijk te bezuinigen → voorstel met nog 8 miljoen tekort terug naar Wethouder Financiën. Ronde afgesloten met takendiscussie directieberaad. R2: september voorstel Wethouder Financiën/ambtelijke organisatie naar rest van College → takendiscussie politieke keuzes o.b.v mogelijkheden. Takendiscussie leidde tot stoplichtenlijst (rood= niet bezuinigen, oranje twijfel, groen= wel bezuinigen)	R1 Start coalitievorming april 2010: helder dat bezuinigd moest worden en hoeveel. Door ambtelijke organisatie in september 2010 een plan met de invulling van de bezuiniging R2 september en oktober 2010: plan naar College → heisessies College. Het resultaat van deze ronde was een in oktober door de raad vastgestelde technische begroting.
R2: Najaar/winter 2010 College aantal keren bij elkaar voor vaststellen begroting. Ronde afgesloten met wat accentverschillen in het oorspronkelijke voorstel. Begroting niet op tijd. R3: januari 2011. Begroting ongeschonden door de Raad. Opnieuw in voorjaar geen voorjaarsnota.	R3: januari 2011 vastgestelde begroting met bezuinigingsmaatregelen. Geen van de Collegeleden voelt zich daaraan verbonden en trekt zich terug op eigen terrein.	R3 november 2010 technische begroting obv stoplichtenlijst. Begroting niet sluitend → preventief toezicht Provincie. Januari 2011 sluitende begroting.	R3 januari 2011 vastgestelde begroting met bezuinigingsmaatregelen.

R4:zomer 2011 nieuw College. Nu opnieuw macrofinanciën op de agenda.	R4 juni 2011 College valt en er komt een nieuwe coalitie met eigen wensen t.a.v. de begroting en bezuiniging	R4: september 2011→ nu echt uitvoeren wat afgesproken. Doel en kaders vasthouden	R4 juni 2011 nieuwe coalitie → nieuwe politieke samenstelling→ amendementen op oude besluitvorming.
<p>Start van het proces was meest relevant.</p> <p>Geen onverwachte wendingen: stappenplan.</p> <p>Geen impasses.</p>	<p>Meest relevante moment: ronde 2→ keuze wethouder Financiën en keuze om bezuinigingsvoorstellen alleen met ambtelijk apparaat voor te bereiden.</p> <p>Geen onverwachte wendingen, stappenplan.</p>	<p>Meest relevante moment: september 2010 → voorstel Wethouder Financiën/ambtelijke organisatie naar rest van College</p> <p>Geen onverwachte wendingen, stappenplan.</p> <p>Impasses: december 2010 Rijksinkomsten vielen mee. Politieke reactie Wethouder Middelen, namelijk meevaller naar Vastgoed.</p>	<p>Meest relevante moment was de start van het proces: proportioneel makende grondhouding t.o.v. de bezuinigingen (“valt wel mee, slechts terug naar het niveau van 2 à 3 jaar geleden”) en gebruik van vakkundigheid van ambtelijke organisatie.</p> <p>Geen onverwachte wendingen: was een beheerst proces.</p> <p>Impasses: plan bezuinigingen in grote lijnen akkoord, wel 3 belangrijke punten ter discussie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Museum → leidde tot nieuw onderzoek - formatie→ gekomen tot gestaffelde afbouw - nieuwbouw gemeentehuis→ stond wel in coalitieakkoord, discussie werd verbonden met discussie over formatie, geleid tot keuze voor renovatie i.p.v. nieuwbouw. Nu vernieuwbouw. Deze discussiepunten hebben geleid tot vertrouwensbreuk College.

Tabel 22: empirische gegevens interview Vlaardingen

5.1.2.2 Empirische gegevens 'Verloop' op basis van enquête (vraag 14 en 17)

Ook hebben de respondenten bij vraag 14 en 17 van de enquête aangegeven wat zij in het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in hun gemeente het meest opvallend vinden. Per gemeente staan de antwoorden van de respondenten die betrekking hebben op het verloop van het proces random weergegeven.

Maassluis

De respondenten van de gemeente Maassluis gaven aan de volgende punten het meest opvallend te vinden in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in hun gemeente:

- Voorbereiding vanuit vorige raadsperiode en consensus omtrent bezuinigingen.
- De samenwerking rondom het overdrachtsdocument.
- Nauwkeurige afweging.
- Allereerst kaasschaaf methode daarna stapsgewijs andere bezuinigingen doorgevoerd.
- Eenheid en draagvlak binnen het college en goed overleg met de ambtelijke organisatie en maatschappelijke belanghebbenden.
- De mate van harmonie tussen raad, college en ambtelijke organisatie.
- Besluiten zijn goed voorbereid.
- Betrouwbare en goed onderbouwde cijfers. (veel ruimte voor politieke afwegingen en intensieve terugkoppeling met ambtelijk management.)
- Machtsstrijd tussen de coalitiepartijen.
- Heeft ontbroken aan een takendiscussie waardoor de kaasschaafmethode wordt toegepast. Er wordt te weinig rekening gehouden met draagvlak en het welbevinden van de samenleving.
- Het is voor de politiek aantrekkelijker om efficiency voordelen in te boeken dan vervelende keuzes te maken.
- Geen draagvlak bij belangengroeperingen.
- Er is een cultureel café opgericht om samen tot bezuinigingen te komen door met elkaar te bedenken hoe het beter en goedkoper kan.
- De macht is blijkbaar belangrijker dan een breed draagvlak.
- In het proces bestaat nauwelijks echte democratie; er wordt te weinig rekening gehouden met grote delen van de bevolking.

In bovenstaande antwoorden zijn twee thema's herkenbaar. Enerzijds de wijze waarop de bezuinigingen tot stand komen; nauwkeurig, goed voorbereid, betrouwbaar en stapsgewijs. Maar ook spreekt één respondent van een kaasschaafmethode.

Anderzijds gaan de antwoorden over de interactie tussen de verschillende actoren. Zes respondenten zijn daar positief over: consensus, samenwerking, eenheid, draagvlak, intensieve terugkoppeling, met elkaar en harmonie. Vijf respondenten geven echter aan dat er in de interactie weinig oog voor draagvlak was: drie respondenten in relatie met de bevolking en de samenleving, twee benoemen de interne machtsstrijd.

Schiedam

De respondenten van de gemeente Schiedam gaven aan de volgende punten het meest opvallend te vinden in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in hun gemeente:

- Zeer traag.
- Vanuit de verschillende politieke denkkaders is het lastig om een breed gedragen beleid te krijgen. Keuzes maken is lastig.
- Proces verloopt rustig: afgeleid door andere kwesties.
- Er zijn geen keuzes gemaakt alleen voorstellen.
- Nog onvoldoende voortgang geboekt.
- Geen grote besluiten genomen. Politieke samenstelling en samenhang en besef van de noodzaak om te bezuinigen is nog onvoldoende doorgedrongen.
- Bij de start is nagelaten een duidelijke focus aan te brengen in het coalitieakkoord.
- Er is geen politiek gedragen visie.
- Politiek lijkt echte bezuinigingen, grote keuzes, in de weg te staan.
- Een moeizame klus die alleen maar lastiger is geworden.
- Het knopen doorhakken wordt alsmaar uitgesteld.
- Nog steeds geen urgentiebesef dat er bezuinigd moet worden.
- De emotie wint het nog te vaak van de ratio.
- Trage voortgang en het uitblijven van keuzes.
- Geen innovatie.

Een rode draad in de antwoorden van de respondenten in Schiedam is het uitblijven van keuzes in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen. Daarnaast wordt ook drie keer de trage voortgang benoemd. Ook komt drie maal het ontbreken van politiek draagvlak in de antwoorden voor en twee maal gebrek aan urgentiebesef van de bezuinigingen.

Vlaardingen

De respondenten van de gemeente Vlaardingen gaven aan de volgende punten het meest opvallend te vinden in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in hun gemeente:

- Ingezet op een ambtelijk proces. Eerst omvang en resultaat van de bezuinigingen door ambtenaren bepaald pas daarna de politiek. Normaal gesproken gaat dat proces precies andersom.
- Het persoonlijk belang ligt ten grondslag aan de besluiten die genomen worden.
- Sinds april 2011 is er een politieke crisis.
- Het besluitvormingsproces was een voorgekookt plan en er is op geen enkele manier draagvlak gezocht.
- Gedraai om niet te hoeven bezuinigen.
- Zeer dwingend en eenzijdig voor wat betreft prioriteitenstelling en niet gericht op draagvlak.
- De politieke besluitvorming en communicatie hebben niet bijgedragen aan draagvlak.
- Alle bezuinigingsvoorstellen stonden min of meer vast voordat de raad in staat werd gesteld om tot een heldere besluitvorming te komen. Maar er was geen andere keus. Snelheid was immers van groot belang.
- Een naar binnengekeerd proces.
- Door de collegewissel is er een andere manier van denken over de bezuinigingen ontstaan.
- Gebrek aan een duidelijk format en overleg met betrokken organisaties.
- Gericht op behoud van zaken die goed scoren, gebrek aan lange termijnvisie en besef van realiteit.
- De besluitvorming laat zich kenmerken door een hoog eigen belang van de bestuurders.

De inhoud van de antwoorden van de respondenten van de gemeente Vlaardingen loopt uiteen. Het meest wordt het gebrek aan draagvlak genoemd: vier respondenten vinden dat het meest opvallend in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen. Daarnaast benoemen twee respondenten de invloed van persoonlijk belang. Andere antwoorden hebben betrekking op verschillende kenmerken van het besluitvormingsproces: gedraai, gebrek aan langetermijnvisie, ambtelijk proces, naar binnen gericht proces en wisseling van denken door collegewissel.

5.1.3 Empirische gegevens ‘Vergelijking besluitvormingsprocessen’ op basis van interviews en enquête

5.1.3.1 Empirische gegevens ‘Vergelijking besluitvormingsprocessen’ op basis van interviews (indicator 4)

Onderstaande tabellen geven de percepties over besluitvormingsproces bij de andere gemeenten weer. De tabellen laten zien dat de actoren van de drie gemeenten vooral een ander verloop van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen bij de andere twee Nieuwe Waterweggemeenten herkennen. De verschillen betreffen de rol, houding en positie van de spelers in het proces en de karakterisering van de andere gemeenten.

Maassluis

Tabel 23 geeft de percepties van de actoren van de gemeente Maassluis over het besluitvormingsproces bij de gemeenten Schiedam en Vlaardingen weer.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>Proces Vlaardingen en Schiedam loopt anders dan in Maassluis:</p> <p>Maassluis op dit moment meest stabiele van de drie: grootte (Is kleiner, lijnen zijn korter) en gedeeld belang van draagvlak.</p> <p>Vlaardingen worstelt met bezuinigingen en politieke onrust</p> <p>Schiedam is ambtelijk verkokerd, maakt het proces lastig; wel meer geld van het Rijk</p>	<p>Proces bezuinigingen andere twee gemeentes niet te vergelijken.</p> <p>Overeenkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zelfde gebied, zelfde problemen - alle drie hebben focus op eigen stad. 	<p>Vershil Maassluis t.o.v. Schiedam en Vlaardingen: Maassluis is erg braaf naar provincie, andere twee gemeenten recalcitranter/ creatiever (bv stelposten).</p> <p>Vlaardingen wel naar rato zelfde soort bezuinigingen.</p>	<p>Vershil Maassluis t.o.v. Schiedam en Vlaardingen:</p> <p>Maassluis sneller op orde. Vlaardingen pas in november 2010 gestart, Schiedam doet nog niets.</p> <p>Overeenkomst met Vlaardingen: verhoudingen bestuur-ambtelijke organisatie goed. Schiedam daarentegen onrust interne organisatie → van invloed op het proces.</p>

Tabel 23: Percepties Maassluis over Schiedam en Vlaardingen

Schiedam

Tabel 24 geeft de percepties van de actoren van de gemeente Schiedam over het besluitvormingsproces bij de gemeenten Maassluis en Vlaardingen weer.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
<p>Maassluis: kolossale financiële problemen. Urgentie om tot keuzes te komen heeft veel meer dynamiek gegeven. Zonder enige reserve.</p> <p>Vlaardingen: Rotzooi. Dominante burgemeester. Assertieve wethouder, Het was zijn begroting, zijn ding, maar je kan het niet alleen doen.</p>	<p>Geen duidelijk beeld van Maassluis en Vlaardingen. Iedere gemeente zijn eigen proces.</p> <p>Vlaardingen wel iets korter traject doorlopen.</p>	<p>Geen beeld van verloop van proces in Maassluis.</p> <p>Vlaardingen: bezuinigingsproces door wethouder Middelen in zijn eentje vormgegeven.</p>

Tabel 24: Percepties Schiedam over Maassluis en Vlaardingen

Vlaardingen

Tabel 25 geeft de percepties van de actoren van de gemeente Vlaardingen over het besluitvormingsproces bij de gemeenten Schiedam en Maassluis weer.

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>Besluitvormingsproces andere twee gemeenten anders verlopen: gegaan zoals het hoort.</p> <p>Financiële situatie ook anders →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schiedam meer financiële armslag - Maassluis financieel kwetsbaarder. 	<p>Besluitvormingsproces andere twee gemeenten anders verlopen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schiedam: rommelig, chaotischer - Maassluis wel de rationaliteit die Vlaardingen mistte 	<p>Besluitvormingsproces andere twee gemeenten anders verlopen:</p> <p>Schiedam verkokerd → proces via kokers verlopen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maassluis klein en overzichtelijk en veel kennis en informatie bij Raad. 	<p>Besluitvormingsproces andere twee gemeenten anders verlopen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vlaardingen bottom-up, terwijl Schiedam juist top-down - Maassluis heeft meer de bevolking erbij betrokken, Vlaardingen niet.

Tabel 25 Percepties Vlaardingen over Schiedam en Maassluis

5.1.3.2 Empirische gegevens ‘Vergelijking besluitvormingsprocessen’ op basis van enquête (vraag 15 en 16)

In de enquête hebben we de respondenten gevraagd naar hun perceptie van het verloop van de besluitvormingsprocessen van de twee andere Nieuwe Waterweggemeenten. Per gemeente is een tabel weergegeven met de antwoorden. De antwoordmogelijkheden waren: ‘geen idee’, ‘hetzelfde’ of ‘anders’. Het laatste antwoord kon voorzien worden van eigen toelichting.

Maassluis

Tabel 26 laat zien dat bijna de helft van de respondenten van Maassluis geen beeld hebben van het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen bij de gemeenten Schiedam en Vlaardingen. Eén denkt dat het proces er in Schiedam hetzelfde uitziet, twee denken dat van het proces in Vlaardingen. De helft van de respondenten heeft echter de perceptie dat het in Schiedam anders is gegaan. Bestuurlijke en politieke perikelen waren daar volgens vijf respondenten de reden van, twee geven aan dat het proces een ander karakter had (top-down en geen keuzes maken). Bijna de helft van de respondenten vindt dat het ook in Vlaardingen anders is verlopen, met echter uiteenlopende beelden daarvan.

	Gemeente Schiedam	Gemeente Vlaardingen
Geen idee	6	6
Hetzelfde	1	2
Anders	7 - “Veel politieker.” - “Bezuinigingen naar de achtergrond door bestuurlijke problemen. - “Niet gelijk alle relevante keuzes gemaakt - Meer top down. - Bezuinigingen onder vuur door bestuurlijk problemen. - Lokale partijen hebben een eigen belang. - alle besluitvorming ligt nu op z’n gat door bestuurlijke perikelen.	6 - Met horten en storen. - veel energie gestoken in politieke machtsspelletjes. - besluitvormingsproces wordt meer top-down vormgegeven. - meer gericht op draagvlak met belanghebbenden. - chaotischer.

Tabel 26: Percepties Maassluis over Schiedam en Vlaardingen

Schiedam

Tabel 27 laat zien dat de grote meerderheid van de respondenten van Schiedam geen beeld heeft van het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen bij de gemeenten Maassluis en Vlaardingen. Twee denken dat het proces er in Maassluis hetzelfde uitziet, vier denken dat van het proces in Vlaardingen.

Twee van de respondenten heeft echter de perceptie dat het in Maassluis anders is verlopen (minder complex en andere rol van de raad). Eén van de respondenten vindt dat het ook in Vlaardingen anders is verlopen, in het bijzonder qua tijdspad.

	Gemeente Maassluis	Gemeente Vlaardingen
Geen idee	13	12
hetzelfde	2	4
Anders, namelijk	2 - Minder complex aangezien het een kleinere gemeente is. - de raad bij aanvang van het proces nadrukkelijk in positie gebracht.	1 - Het eerste college had geen inhoudelijke focus. Vlaardingen is later dan Schiedam gestart met de beleidsmatige invulling van de bezuinigingen.

Tabel 27: Percepties Schiedam over Maassluis en Vlaardingen

Vlaardingen

Tabel 28 laat zien dat één respondent van de gemeente Vlaardingen geen antwoord heeft gegeven op deze vraag in de enquête. Ruim een kwart van de respondenten die wel geantwoord hebben, heeft geen beeld van het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen bij de gemeente Maassluis, een derde heeft geen beeld van het proces bij de gemeente Schiedam. Zeven respondenten kennen aan het verloop van het proces in Maassluis een ander karakter toe (meer draagvlak en rustiger), acht respondenten denken dat het in Schiedam anders is verlopen. Net als de respondenten van de gemeente Maassluis benoemt men de bestuurlijke en politieke situatie, en daarnaast beschrijft men het proces als abstract en instrumenteel.

	Gemeente Maassluis	Gemeente Schiedam
Geen antwoord	1	1
Geen idee	5	6
hetzelfde	6	4
Anders, namelijk	7 <ul style="list-style-type: none"> - meer interactief - Maassluis is een rustige gemeente, hier is het bezuinigingsproces ordentelijk verlopen. - minder centraal gestuurd, meer inhoudelijke politieke betrokkenheid en meer commitment. - veel duidelijker vanuit een visie en prioriteiten aan de eigen bezuinigingstaakstelling. - veel meer op basis van draagvlak. - rustiger en meer zoeken naar draagvlak. 	8 <ul style="list-style-type: none"> - meer interactief. - bestuurlijk een puinhoop. - minder concrete invulling, meer abstracte besluitvorming. - instrumenteel en met de kaasschaaf. - ernstige bestuurlijke crisis. - chaotisch. - politiek meer polariserend.

Tabel 28: Percepties Vlaardingen over Maassluis en Schiedam

5.1.4 Antwoord deelvraag 1 Verschillen besluitvormingsprocessen MSV

Op basis van de empirische gegevens beschrijven we de verschillen in het besluitvormingsproces in de Nieuwe Waterweggemeenten. Daarmee beantwoorden we deelvraag 1 van het onderzoek:

Waarin verschillen de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?

- Welke ronden zijn er in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
- Welke ronde is het meest bepalend geweest?
- Waren er impasses of onverwachte wendingen?
- Vanuit de assumpties van de respondenten over het verloop?

Besluitvorming is een niet-lineair proces, waarin een probleem niet wordt opgelost op basis van vooraf gestelde probleemformulering of doelen, maar wordt gespeeld in ronden (H3). Per gemeente worden de ronden in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen benoemd op basis van het combineren van de empirische gegevens uit de documentanalyse, enquête en interviews, zoals weergegeven in 5.1.1 tot en met 5.1.3.

Voor het beantwoorden van de vraag welke ronden per gemeente te onderscheiden zijn, zijn de empirische gegevens geanalyseerd op basis van de volgende criteria (Teisman 2000:946):

- Een ronde is een gelijktijdige reeks van beslissingen die tot voortgang in het besluitvormingsproces leiden.
- Voortgang wordt gecreëerd door beslissingen die een ronde afsluiten en/of entameren.

Antwoord op de onderdelen van de deelvraag welke betrekking hebben op de meest bepalende ronde en impasses of onverwachte wendingen, wordt gegenereerd uit de empirische gegevens van de interviews en is daarmee een weergave van de percepties van de respondenten.

Besluitvormingsproces Maassluis

Volgens de documentanalyse kent het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in Maassluis 6 ronden, volgens de interviews kent het proces 4 ronden. Uit beide onderzoeksmethoden komen 3 simultane reeksen van beslissingen naar voren, die tot voortgang in het proces leiden. We hebben telkens gekeken naar wat er nu eigenlijk gebeurde op een bepaald tijdstip. Met andere woorden, kwam het onderwerp op de agenda? Werd er bijvoorbeeld een nieuw college gevormd en zorgde dat voor voortgang of een nieuwe gebeurtenis? Deze simultane reeksen creëren elk een ronde. Hiermee zijn in Maassluis 3 ronden te onderscheiden, te weten:

1. Agendavorming (2008 - 2009)
2. Vorming nieuw college (2010)
3. Financieel-technische focus (2011)

Er zijn in de perceptie van de respondenten van Maassluis drie relevante momenten te benoemen. Twee relevante momenten in ronde 1: het signaal van het ambtelijk apparaat dat het financieel niet goed ging en het instellen van de overdrachtscommissie. En één relevant moment in ronde 2: de interactie tussen twee wethouders, daar deze leidde tot een gedragen kaderbrief.

Er zijn geen impasses in het proces ervaren. Wel ervaren twee respondenten een onverwachte wending in 2010: de adoptie van het overdrachtsdocument in het coalitieakkoord en het ter discussie stellen van heilige huisjes.

De perceptie van de gemeenten Schiedam en Vlaardingen over het besluitvormingsproces in Maassluis kan als volgt worden omschreven.

Men is van mening dat er meer interactie en draagvlak is geweest: de betrokkenheid van bevolking en raad is groter en er is meer politiek commitment. Daarnaast kenmerken zij het proces als rustiger en minder complex doordat de gemeente Maassluis kleiner en overzichtelijker is. Ten slotte geven zij aan dat de financiële kwetsbaarheid en urgentiebesef voor een andere dynamiek zorgt. Er werd vanuit visie en prioriteitsstelling gehandeld. Opvallend is dat de meerderheid van de respondenten in Schiedam en Vlaardingen geen beeld heeft van het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in Maassluis.

Besluitvormingsproces Schiedam

Zowel de documentenanalyse als de empirische gegevens uit de interviews laten 3 rondes zien in het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in Schiedam. Hieruit zijn de volgende simultane reeksen te destilleren:

1. Agendavorming(2008 - voorjaar 2010)
2. Vorming nieuw college (voorjaar 2010 - najaar 2010)
3. Financieel-technische focus (najaar 2010 - 2011)

Er zijn in de perceptie van de respondenten van Schiedam twee relevante momenten te benoemen. Eén relevant moment in ronde 2, de start van het college omdat er toen geen scherpe keuzes zijn gemaakt. En één relevant moment in ronde 3, de begroting van 2011. Er zijn twee impasses ervaren in het besluitvormingsproces van Schiedam (beide in ronde 3), die de inhoudelijke voortgang van de invulling van de bezuinigingen frustrerden te weten: inspraak burgers met betrekking tot bezuinigingsopgave en focus op bij elkaar houden college, zodat niet doorgepakkt kon worden op inhoudelijke keuzes.

De perceptie van de gemeenten Maassluis en Vlaardingen over het besluitvormingsproces in Schiedam kan als volgt worden omschreven.

Men is van mening dat het besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door onrust: politiek, bestuurlijk en ambtelijke door een verkokerde organisatie. Daarnaast zegt men dat er geen keuzes worden gemaakt: minder concrete invulling van de bezuinigingen, abstract. De kaasschaafmethode wordt gehanteerd.

Opvallend is dat een groot gedeelte van de respondenten in Maassluis en Vlaardingen geen beeld heeft van het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in Schiedam.

Besluitvormingsproces Vlaardingen

Volgens de documentenanalyse kent het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen in Vlaardingen 3 rondes, volgens de interviews kent het proces 4 rondes. Uit beide onderzoeksmethoden komen 3 simultane reeksen van beslissingen naar voren, die tot voortgang in het proces leidden. Deze simultane reeksen creëren elk een ronde. Hiermee zijn in Vlaardingen 3 rondes te onderscheiden, te weten:

1. Vorming nieuw college en urgentiebesef (2010 - najaar 2010)
2. Financieel-technische focus (najaar 2010 - zomer 2011)
3. Nieuw college (zomer 2011)

In de perceptie van de respondenten van Vlaardingen was de totstandkoming van het bezuinigingsvoorstel in zomer 2010 (ronde 1) en de manier waarop het voorstel bij het college kwam, het meest relevant in het besluitvormingsproces.

Er zijn twee impasses ervaren: één in zomer 2010 (ronde 1) door een (politieke) actie van een wethouder, één doordat er drie taboes waren die de besluitvorming belemmerden (ronde 2). Volgens geen van de geïnterviewden kende het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen onverwachte momenten.

De perceptie van de gemeenten Maassluis en Schiedam over het besluitvormingsproces in Vlaardingen kan als volgt worden omschreven.

Men is van mening dat het besluitvormingsproces incrementeel en chaotisch is verlopen; het proces kwam laat op gang maar kende wel een korter traject. Daarnaast zegt men dat er sprake was van politiek machtsspel; respondenten benoemen de rol van de burgemeester en de wethouder Middelen als dominant en assertief en benoemen een goede verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie.

Opvallend is dat de meerderheid van de respondenten in Maassluis en Schiedam geen beeld heeft van het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in Vlaardingen.

Verschillen

Voor wat betreft de tijdslijn zijn er grote verschillen te ontwaren. Zo liep het proces in Maassluis van het najaar 2008 tot het voorjaar van 2011. In Schiedam startte men zichtbaar met dit proces eind 2008 en duurde tot eind 2010. Vlaardingen begon weliswaar als laatste in april 2010 maar was ruim een jaar later in juni 2011 klaar. Hier duurde het formele proces het kortst.

Maassluis geeft vanaf 2010 (wanneer het nieuwe college er is) haar programmabegrotingen titels mee: Harde Wind, De Uitdaging. Dit doen de andere gemeenten niet. Maassluis zoekt het in 2010 ook in de taal. Deze is expliciet. Er wordt geschreven over “draconische maatregelen” en een “stringent begrotingsbeleid”. Ook was er meer draagvlak en rust in het proces ten opzichte van de andere gemeenten.

Schiedam voldeed aan alle formele stukken op de juiste momenten, maar liet het maken van scherpe keuzes achterwege. Door interne onrust op ambtelijk en bestuurlijk niveau en een bijkbare concentratie op het vormen van een Stadsvisie, ontbrak focus op de bezuinigingopgave.

In Vlaardingen werd pas over bezuinigingen gesproken bij het aantreden van een nieuw college in juni 2010. Voor die tijd wordt er in formele stukken met geen woord gerept over bezuinigen. Blijkbaar was de urgentie er niet om er eerder aan te beginnen. Zij was ten tijde van de deadline nog volop bezig met het voeren van een takendiscussie waardoor zij niet in staat was een sluitende begroting op tijd in te leveren bij de provincie. Dit zorgde ervoor dat de gemeente onder preventief toezicht werd gesteld.

5.2 Verschillen rol actoren

Deelvraag 2 luidt:

Zijn er verschillen te onderscheiden in de manier waarop de actoren hun rol hebben ingevuld in het besluitvormingsproces ten aanzien van bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?

- Welke relevante actoren zijn in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?
- Hoe hebben zij het proces beïnvloed?

Voor het beantwoorden van deze vraag worden in paragraaf 5.2 de empirische gegevens per gemeente in beeld gebracht, die voortkomen uit de tweede indicator van de interviews (betrokken actoren) en de data die voortkomen uit de antwoorden op vraag 14 en 17, die betrekking hebben op de rol van actoren van de enquête, gebruikt voor het beantwoorden van deze deelvraag. Het antwoord op het eerste deel van deelvraag 2 is derhalve een weergave van de perceptie van de respondenten van de interviews en de enquête. Op basis van deze gegevens geven de onderzoekers een normatief oordeel in het tweede deel van de deelvraag.

5.2.1 Empirische gegevens ‘relevante actoren’ op basis van interviews (indicator 2)

De tabellen 31 tot en met 33 geven de resultaten van de interviews weer. Het betreft een overzicht van actoren die door de respondenten in het besluitvormingsproces in hun gemeente als relevant of minst relevant gezien worden. In de eerste rij van de tabellen staan de genoemde actoren per ronde weergegeven. In de tweede rij staan de antwoorden weergegeven op de vragen wie de respondenten als meest en minst relevant ervaren hebben.

Maassluis

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>R1 College B&W</p> <p>R2 Commissie bestaat uit raadsleden coalitie en oppositie, met de burgemeester als voorzitter. Accountant en hoofd financiën als adviseur.</p> <p>R3 college B&W, Raad,</p> <p>R4 college B&W, Raad, invloed burgerraden (sportraad, onderwijsraad, cultuurraad)</p>	<p>R1: College B&W</p> <p>R2: Wethouder financiën, wethouder Sociale Zaken, afdelingshoofden, financieel consultants, belangrijke stakeholders en personeel ambtelijke organisatie.</p> <p>R3: wethouder financiën en toezichthouders provincie</p> <p>R4: wethouder financiën, College, afdeling financiën, raad</p>	<p>R1 hoofd financiën en externe accountant signaal naar College en directie</p> <p>R2 Commissie bestaat uit raadsleden coalitie en oppositie, burgemeester, hoofd financiën en accountant als adviseur. Ook ambtelijk apparaat denkt mee.</p> <p>R3 wethouder financiën met andere wethouders en ambtelijk apparaat</p> <p>R4 wethouder financiën met andere wethouders en ambtelijk apparaat.</p>	<p>R1: hoofd financiën en gemeentesecretaris.</p> <p>R2: Overdrachtscommissie (burgemeester en Raad)</p> <p>R3: College en Raad.</p>
<p>Meest relevante actoren: burgemeester, fractievoorzitter PVDA</p>	<p>Meest relevante actor: Wethouders financiën en Sociale zaken.</p> <p>Minst relevant: Raad. Is de baas, maar werd gemist in discussie grote lijnen. Kleine onderwerpen veel debat, grote beslissingen snel door besluitvorming</p>	<p>Meest relevante actor: tot verkiezingen 2010 gemeentesecretaris, daarna wethouder financiën, ondersteund door afdeling financiën.</p> <p>Minst relevant: Raad → wel in ronde 2, daarna marginale rol, vooral volgzaam, stellen zelf geen kaders.</p>	<p>Meest relevante actoren: burgemeester → urgentiebesef, raad initiërende rol, hoofd financiën inhoudelijk voorbereidende rol en gemeentesecretaris hield proces op gang.</p> <p>Minst relevante rol: nieuwe wethouders, m.u.v. ontwapende rol wethouder financiën.</p>

Tabel 29: Resultaten interviews Maassluis: actoren.

Tabel 29 laat zien dat alle vier geïnterviewden van de gemeente Maassluis andere (combinaties van) actoren in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen waarnemen. Als relevante actor in het proces wordt wel twee keer de Wethouder Financiën genoemd, twee keer de burgemeester en twee keer afdeling Financiën. Eén geïnterviewde kent de Raad een relevante rol toe, terwijl twee personen de Raad juist als minst relevant in het proces ervaren. Zo wordt ook één keer de Wethouder Sociale zaken als relevant voor het besluitvormingsproces ervaren, terwijl een andere persoon daarentegen de rest van het College (naast de wethouder Financiën) juist als minst relevant ziet. Wat verder opvalt is dat drie personen de overdrachtscommissie wel noemen in de beschrijving van de actoren per ronde, maar niet specifiek benoemen als relevante actor.

Schiedam

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
<p>R1 ambtelijk apparaat en bestuurlijke stuurgroep</p> <p>R2 College</p> <p>R3 College en gemeentesecretaris</p> <p>R2 Wethouders. Ambtelijk apparaat marginale rol (gekregen)</p>	<p>R1 ambtelijk apparaat → werkgroep → stuurgroep.</p> <p>R2 College en Raad</p> <p>R3 College, Raad en financiële afdeling.</p>	<p>R1 ambtelijk apparaat</p> <p>R2 ambtelijk apparaat luidde noodklok. Bestuurlijke stuurgroep: burgemeester, wethouder Financiën, directeuren ambtelijk apparaat</p> <p>R3 Stuurgroep moest link zijn naar College en raad, maar stuurgroep hield veel tegen, rest van het college had de uitkomsten van de kerntakenanalyse niet gezien.</p> <p>R4 Collegewerkprogramma: niet duidelijk wie de regie had. Wethouder Financiën sloeg niet met zijn vuist op tafel. Raad → krijgt wel informatie, voelt zich niet goed genoeg geïnformeerd</p>
<p>Meest relevante actoren: wethouder financiën, PvdA-fractie, gemeentesecretaris.</p> <p>Minst relevant: Raad → afwachtende houding, reflecterend, weinig richtinggevend.</p>	<p>Meest relevante actor: wethouder financiën → wil integraal collegedebat.</p> <p>Minst relevant actor: Raad → afwezigheid van Raad meest opvallend, heeft zorgen om hoe de Raad mee te krijgen</p>	<p>Meest relevante actoren: burgemeester, ambtelijk apparaat (directie, staf en financiële afdeling) en gemeentesecretaris, raad.</p> <p>Minst relevante: Wethouder Financiën → nam een voorzichtige rol in. En Raad → geen sturende rol, zegt steeds niet goed geïnformeerd te zijn, maar dat is niet zo.</p>

Tabel 30: Resultaten interviews Schiedam: actoren.

Tabel 30 laat zien dat de drie geïnterviewden van de gemeente Schiedam geen eenduidig beeld delen over de relevante actoren in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. Twee keer worden wel de Wethouder Financiën en de gemeentesecretaris genoemd. De Wethouder Financiën wordt echter ook één keer als minder relevant gezien (voorzichtige rol). Alle geïnterviewden delen wel de mening dat de raad de minst relevante actor in het besluitvormingsproces was door haar afwachtende, weinig richtinggevende houding.

Vlaardingen

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>R1: Wethouder Middelen met ambtelijke organisatie. College B&W minimale invloed.</p> <p>R2: College B&W</p> <p>R3: Raad, wel marginale rol → begroting was 'dicht'.</p> <p>R4: gehele College B&W en gemeentesecretaris</p>	<p>R1: oppositie en College</p> <p>R2: wethouder middelen en ambtelijk apparaat (gemeentesecretaris, afdeling Financiën en afdelingshoofden). Daarna College en Raad.</p> <p>R3: College en Raad.</p>	<p>R1: Wethouder Middelen, hoofd Financiën en afdelingshoofden/ directieberaad.</p> <p>R2: Wethouder Middelen, hoofd financiën en rest College.</p> <p>R3: Wethouder Middelen, hoofd financiën en rest College.</p> <p>R4: Nieuwe College en afdeling Financiën.</p>	<p>R1: wethouder Middelen, gemeentesecretaris en hoofd financiën.</p> <p>R2: wethouder middelen, hoofd financiën.</p> <p>R3: College B&W, gemeentesecretaris.</p>
<p>Meest relevante actor: Wethouder Middelen.</p> <p>Minst relevant: rest College B&W. En hoofd financiën buiten beeld, ook Raad marginale rol.</p>	<p>Meest relevante actoren:wethouder Middelen, gemeentesecretaris en relevante spelers ambtelijke organisatie, vooral afdeling Financiën</p> <p>Minst relevante actoren: burgemeester en Raad (wil overal bij betrokken worden).</p>	<p>Meest relevante actoren: wethouder Middelen trok proces naar zich toe, gemeentesecretaris gericht op samenwerking en efficiency en hoofd Financiën</p> <p>Minst relevante actoren: Raad→ geen adviserende rol en rest van College → naïef.</p>	<p>Meest relevante actoren waren wethouder Middelen (had kennis van zaken en focus en was bepalend) en ambtelijke organisatie (Afdeling Financiën: initiërend waar nodig en toetsend. Medewerkers zelf weten het beste waar bezuinigd kan worden. Rol van ambtelijke organisatie: voorbereidend: afdelingshoofden hebben zelf aangegeven hoe de bezuinigingen te realiseren zijn, vakkundig. Rol Gemeentesecretaris: relativerend)</p> <p>Minst relevante (aanwezige) actor was de raad. College en raad voelden zich onvoldoende betrokken. Maar volgens geïnterviewde was hun rol goed zo.</p>

Tabel 31: Resultaten interviews Vlaardingen: actoren.

Tabel 31 laat zien dat alle geïnterviewden van de gemeente Vlaardingen hetzelfde beeld hebben van de betrokken actoren in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. De wethouder Middelen, gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie worden gezien als de meest relevante actoren in het proces. De rest van college B&W en de raad speelden volgens de geïnterviewden een minder relevante rol in het proces.

5.2.2 Empirische gegevens ‘relevante actoren’ op basis van enquête

De respondenten hebben bij vraag 14 en 17 in de enquête aangegeven wat zij in het besluitvormingsproces over de bezuinigingen in hun gemeente het meest opvallend vonden. Per gemeente staan de antwoorden van de respondenten die betrekking hebben op de rol van actoren random weergegeven.

Maassluis

- Kaderstellende rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van het overdrachtsdocument.
- Strakke voorbereiding van directie.
- Alternatieven door de oppositie ingebracht worden terzijde geschoven.
- Creativiteit bij oppositie en coalitie.

De antwoorden van de respondenten van de gemeente Maassluis hebben vooral betrekking op de rol van de raad. Eenmaal wordt ook de rol van directie benoemd.

Schiedam

- Politiek en ambtenaren lijken elkaar niet echt te kunnen vinden in de totstandkoming van de bezuiniging.
- De raad heeft nog geen uitspraak kunnen doen over de richting die het college gekozen heeft en dus geen prioriteiten heeft kunnen stellen.
- De coalitie sluit de rijen en er is geen debat met de oppositie.
- Interessant is de zware rol en invloed van de pers.
- Soms wat weerstand vanuit de organisaties, maar over het algemeen denken ze constructief mee.

De antwoorden van de respondenten van de gemeente Schiedam hebben vooral betrekking op de interactie tussen actoren: twee maal de interactie tussen College en Raad, eenmaal de interactie tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Daarnaast wordt door één respondent de rol van maatschappelijke organisatie genoemd en door één respondent de rol van de media.

Vlaardingen

- De lijdzame houding van de raad en een groot deel van het college.
- Wethouder Middelen is schuldig aan slechte afstemming met het maatschappelijke middenveld.
- Ambtelijk apparaat heeft een verdienstelijke bijdrage geleverd aan de inventarisatie, scenario's en afwegingen van diverse bezuinigingsmaatregelen.
- Het nieuwe college heeft verschuivingen toegepast zonder daarbij met de raad daarover in debat te treden.
- De ambtenaren en de burgers van de stad worden het meest getroffen door het proces, terwijl de mensen die in grote mate verantwoordelijk zijn ongestoord verder hun gang kunnen gaan.
- Onkunde en onbegrip bij bestuurders over belangrijke financiële zaken. Relevante actoren zijn niet doordrongen van de noodzaak tot bezuinigen.
- De coalitie bepaalt, de oppositiepartijen krijgen weinig kans daar verandering in te brengen.
- Raadsleden hebben geen contacten met raadsleden in Maassluis en Schiedam.

De meeste antwoorden van de respondenten van de gemeente Vlaardingen hebben betrekking op interactie tussen actoren: twee maal wordt de interactie tussen College en Raad benoemd. Eén maal wordt de interactie van Vlaardingse raadsleden met raadsleden uit de andere twee Nieuwe Waterweggemeenten genoemd. Men weet eigenlijk niet waar de raadscollega's in de Nieuwe Waterweggemeenten mee bezig zijn en hoe zij hun rol uitoefenen. Eenmaal wordt de interactie met het maatschappelijk middenveld genoemd. Daarnaast wordt er iets gezegd over de houding en kennis van raadsleden en bestuurders, deze zou verdieping en verbreding kunnen gebruiken. Door één respondent wordt de verdienstelijke rol van het ambtelijk apparaat benoemd.

5.2.3 Antwoord deelvraag 2 Rol actoren MSV

Op basis van het combineren van de empirische gegevens uit de enquête (vraag 14 en 17) en de interviews (Indicator 2), zoals weergegeven in 5.2.1 en 5.2.2, genereren we het antwoord op deelvraag 2 van het onderzoek:

Zijn er verschillen te onderscheiden in de manier waarop de actoren hun rol hebben ingevuld in het besluitvormingsproces ten aanzien van bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten?

Antwoord op het eerste deel van deze deelvraag

- Welke relevante actoren zijn in de drie Nieuwe Waterweggemeenten te onderscheiden in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen?

is een weergave van de percepties van de respondenten. Voor het beantwoorden van deze deelvraag, zijn de empirische gegevens geanalyseerd op basis van de volgende criteria (Teisman 2000:946):

- Besluitvorming wordt getypeerd door de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren.
- Wederzijdse afhankelijke actoren nemen onafhankelijk of gezamenlijk beslissingen die inhoud tot stand brengen.

Relevante actoren Maassluis

In de perceptie van de respondenten van de gemeente Maassluis zijn de burgemeester, de Wethouder Financiën en afdeling Financiën de relevante actoren in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. Over de rol van de Raad is geen eenduidig beeld: enerzijds wordt zij creatief genoemd en kaderstellend in relatie tot het overdrachtsdocument, anderzijds wordt zij juist als minst relevant in het proces ervaren door haar volgzaam gedrag en weinig scherpe houding ten aanzien van de grote lijnen in het besluitvormingsproces. Opvallend is ten slotte dat eenmaal de constructieve rol van de directie van de ambtelijke organisatie wordt benoemd.

Relevante actoren Schiedam

De respondenten van de gemeente Schiedam zijn van mening dat de slechte interactie tussen College en Raad, en tussen bestuur en ambtelijke organisatie een belangrijke rol heeft gespeeld in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. De Wethouder Financiën en de gemeentesecretaris worden als meest relevante actor genoemd. De Wethouder Financiën wordt echter ook één keer als minder relevant gezien vanwege zijn voorzichtige houding. In de perceptie van de respondenten is de Raad de minst relevante actor in het besluitvormingsproces door haar reflecterende houding. Opvallend is dat eenmaal de zware rol en invloed van de media wordt benoemd.

Relevante actoren Vlaardingen

In de perceptie van de respondenten van de gemeente Vlaardingen zijn op basis van houding, kennis en urgentiebesef de wethouder Middelen, de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie de meest relevante actoren in het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen. De rest van College B&W en de Raad speelden volgens de respondenten

een minder relevante rol in het proces, op zichzelf en in interactie. Opvallend is ten slotte dat één respondent de slechte interactie met het maatschappelijk veld benoemt in het kader van het besluitvormingsproces.

Verschillen invloed relevante actoren

De verschillen tussen de drie gemeenten richten zich op leiderschap. In Schiedam vooral gebrek aan, in Maassluis en Vlaardingen persoonlijk leiderschap.

Schiedam lijkt stuurloos in deze dagen van verregaande bezuinigingen. Politiek en (top) ambtenaren lijken elkaar niet te vinden. De raad pakt haar kaderstellende en controlerende rol niet. Niemand heeft echt de leiding genomen in dit proces.

Zowel in Maassluis als in Vlaardingen zijn het individuen die de inrichting en snelheid van het proces hebben bepaald. In Maassluis was dit de burgemeester. Immers, hij besluit om in te grijpen en stelt een overdrachtscommissie in die met voorstellen naar het nieuwe college komt. Opvallend is dat dit onder zijn eigen voorzitterschap gebeurde: was dit een noodzakelijke actie om verzet van de ambtelijke organisatie te voorkomen en college, oppositie en coalitie in het gareel te houden en te komen tot snelle gedeelde besluiten of was er sprake van een persoonlijke behoefte om het proces zelf te managen?

In Vlaardingen was het de wethouder Middelen die de aanpak van de bezuinigingen domineerde. Hij had een duidelijke visie waarmee hij het proces sturing gaf: geen portefeuille was heilig, geen plan, geen geld. Echter, zijn zelfstandige en eigenzinnige manier van handelen kon op weinig draagvlak rekenen. De bezuinigingen heeft hij erdoorheen geduwd, maar in juni 2011 werd een motie van wantrouwen tegen hem aangenomen en werd hij door de raad ontslagen. De rest van het college en de raad werd onvoldoende betrokken bij het proces, maar heeft tegelijkertijd geen leiderschap getoond en (formeel) initiatief genomen om die betrokkenheid te doen gelden.

6. Verklaring verschillen in besluitvormingsprocessen

Hoofdstuk 6 geeft antwoord op deelvraag 3 van het onderzoek:

Hoe zijn de verschillen tussen de besluitvormingsprocessen te verklaren?

- Vanuit de karakteriserende beleidsbenaderingen?
- Hoe nog meer vanuit onze eigen bestuurskundige waarnemingen?

6.1 Verklaring voor verloop besluitvormingsprocessen MSV

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 worden in paragraaf 6.1.1 de resultaten van de enquête, vraag 1 tot en met 13, weergegeven. Per gemeente worden de scores uit de enquête systematisch in beeld gebracht.

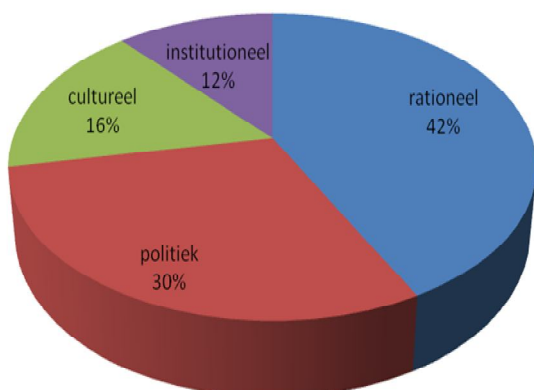
In paragraaf 6.1.2 brengen we per gemeente de assumpties over de verklaring van het verloop van het proces in beeld, op basis van de empirische gegevens uit de interviews (indicator 3).

6.1.1 Empirische gegevens 'verklaring' op basis van enquête

Op basis van de theorie over de vier beleidsbenaderingen van Bekkers hebben we 13 keuzevragen geformuleerd. Elke vraag had 4 antwoordmogelijkheden die elk één van de vier benaderingen representeerde. Door het samenvoegen van alle antwoorden op vraag 1 tot en met 13 van alle respondenten is per gemeente de karakteriserende beleidsbenadering bepaald.

Per gemeente wordt deze karakterisering in beeld gebracht en toegelicht in figuren 3, 4 en 5.

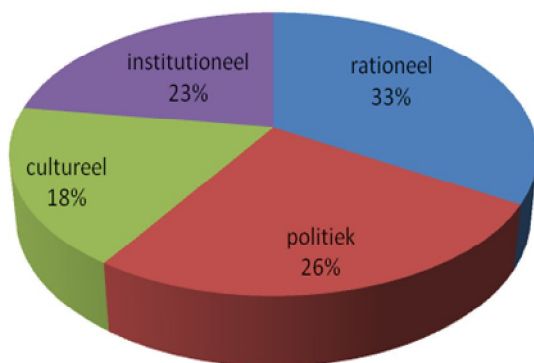
Maassluis



De uitslag van de enquête laat zien dat het karakter van de gemeente Maassluis vooral gekenmerkt wordt door een rationele benadering (42%), aangevuld door een politieke beleidsbenadering (30%); de institutionele benadering is het minst zichtbaar.

Figuur 3: Karakterisering Maassluis

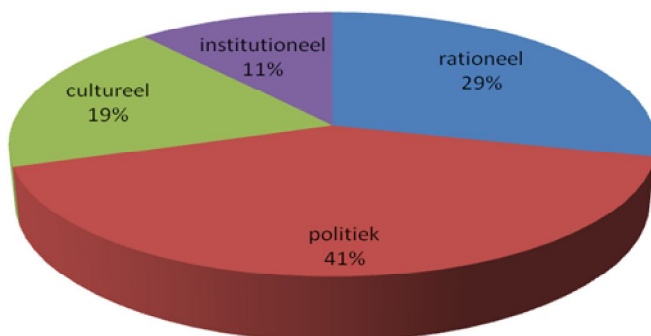
Schiedam



De gemeente Schiedam wordt het meest gekarakteriseerd door een meer evenredige verdeling van een rationele beleidsbenadering (33%), een politieke beleidsbenadering (26%) en een institutionele beleidsbenadering (23%). De culturele beleidsbenadering scoort in Schiedam het laagst.

Figuur 4: Karakterisering Schiedam

Vlaardingen



Bij de gemeente Vlaardingen is de politieke beleidsbenadering het meeste dominant (41%), gevolgd door de rationele benadering (29%). De gemeente Vlaardingen scoort het laagst op de institutionele benadering.

Figuur 5: karakterisering Vlaardingen

6.1.2 Empirische gegevens ‘verklaring’ op basis van interview (indicator 3)

Onderstaande tabellen geven de assumpties over het verloop en de aard van het besluitvormingsproces per gemeente weer. De gegevens hiervoor komen voort uit de interviews.

Maassluis

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>Kenmerkend:</p> <p>- Draagvlak belangrijk, belang van de stad staat boven partijbelang.</p> <p>Verklaring:</p> <p>- stabiel, politieke rust, positie van de Raad zeer sterk in Maassluis; is proactief en oplossingsgericht. Coalitie volgt trouw college. Politiek altijd scherp, maar nooit rauw.</p> <p>- ernst van de situatie. “geld bepaalt heel veel” → gedeeld urgentiebesef bezuinigingen hoog.</p>	<p>Kenmerkend:</p> <p>- gedeeld belang van saamhorigheid heeft proces beïnvloed</p> <p>Verklaring:</p> <p>- politiek evenwicht College: 2 PVDA en 2 VVD. Goed coalitieproces en goede communicatie. Persoonlijk contact College o.a. door persoonlijk leed binnen het College (collega ziek en overleden)</p> <p>- goed overleg college-fracties.</p> <p>.</p>	<p>Kenmerkend:</p> <p>- gedeeld urgentiebesef. Begrotingstekort ook beïnvloed door externe factoren (milieu, opbrengst grond, afname bevolkingsgroei). Oude bestuur onderschatte effect daarvan.</p> <p>Verklaring:</p> <p>- politieke samenstelling nieuwe college, ander krachtenveld dan voorheen.</p> <p>- informele invloed fracties op hun wethouders beïnvloedt proces</p>	<p>Kenmerkend:</p> <p>- eensgezindheid om financiële problemen aan te pakken: geen institutioneel of politiek gedoe. Men is niet met zichzelf bezig, maar met de stad</p> <p>Verklaring:</p> <p>- Geluk: bestuurlijk rustig: minder politieke spanningen nieuwe College t.o.v. oude College en raad functioneert naar behoren. En ambtelijke organisatie rustig en administratie op orde</p> <p>.</p>

Tabel 32: Assumpties verloop Maassluis

Tabel 32 laat zien dat de actoren van de gemeente Maassluis het verloop van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen verklaren door een evenwichtig politiek klimaat en een stabiel ambtelijk apparaat. Het proces wordt naar de mening van de geïnterviewde actoren gekenmerkt door gedeeld belang en urgentiebesef, eensgezindheid en draagvlak voor de bezuinigingen.

Schiedam

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
<p>Kenmerken verloop: terughoudendheid in maken van keuzes</p> <p>Verklaring: - geen heldere keuzes in begin: te snel een coalitieakkoord gesloten, niet genoeg aan elkaar geroken. Alleen afgesproken dat niets taboe is, geen besluiten genomen. - Faciliterende rol wethouder Financiën: veel energie in gezamenlijk opwerken, samen eens zijn over de politieke koers. .</p>	<p>Kenmerken verloop: - volgens het boekje: netjes, en zorgvuldig. Wel achter de schermen veel getouwtrek - lang proces met veel hick ups, maar het heeft wel iets opgeleverd en daar mogen we ook trots op zijn.</p> <p>Verklaring: - Afwezigheid van de raad het meest opvallend. Raad weinig kennis van gemeentefinanciën. Raad heeft veel informatie gekregen, maar is wantrouwend en wil niet in discussie. Belemmert proces. - Eilandvormen en kokerdenken, geen gezamenlijke visie. Als je verder wilt komen met de bezuiniging moet je draagvlak zoeken: het moet uit de lengte of de breedte komen.</p>	<p>Kenmerken verloop: - Geen fundamentele keuzes → ad hoc verloop en te weinig regie. - stukken kerntakenanalyse stranden, implementatieproces niet goed verlopen</p> <p>Verklaring: - grote rol burgemeester - Politieke spanning, ingewikkelde verhoudingen College → veel zaken zijn uitwerkingsopdrachten, Ambtelijk apparaat had moeten doorduwen - te weinig aansluiting bestuur en ambtelijk apparaat - wantrouwen van raad naar College</p>

Tabel 33: Assumpties verloop Schiedam

Tabel 33 laat zien dat de geïnterviewde actoren van de gemeente Schiedam het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen vooral karakteriseren als een lang proces, met terughoudendheid in het maken van keuzes. Dit wordt naar hun mening verklaard door gebrek aan draagvlak en regie. Dit is zichtbaar in de houding van college B&W (grote rol burgemeester, politieke spanning college en faciliterende rol Wethouder Financiën) en hun verhouding met de raad (wantrouwend en financieel inhoudelijk zwak) en met het ambtelijk apparaat (verkokerd en afwachtend).

Vlaardingen

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4
<p>Kenmerken verloop proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zeer rationele aanpak wat leidde tot sluitende meerjarenbegroting -deze bezuinigingsronde anders verlopen dan anders → College B&W kwam er niet aan te pas, geen openbaar debat. Democratisch onjuist. - geen enkele afdeling ontzien. <p>Verklaring:</p> <ul style="list-style-type: none"> - verkiezingen heeft gezorgd voor politieke verschuiving → College moest aan elkaar wennen, kostte tijd. - Wethouder Middelen heeft ervoor gekozen het proces met het ambtelijk apparaat op te pakken gepakt. 	<p>Kenmerken verloop proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incidentenpolitiek: College en Raad vooral bezig met dagelijkse gang van zaken, maar heeft gebrek aan kennis over gemeentelijke financiën. En niet bereid zaken rationeel te bekijken. <p>Verklaring verloop:</p> <ul style="list-style-type: none"> - urgentie bezuiniging bepaalde loop van het proces. 	<p>Kenmerken verloop proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - systematisch, volgens planning - volledigheid, transparantie, afdelingshoofden betrokken. - meest opvallend: beperkte groep betrokken. - geen draagvlak College <p>Verklaring verloop: Kennis is macht→</p> <ul style="list-style-type: none"> - Macht en kracht bij één wethouder. College niet in staat gezamenlijk een vuist te maken. En wethouder financiën strak in proces, geen debat. - invloed hoofd financiën groot→ alle informatie ligt centraal. - bestuur verdeelt en versplinterd → Raad geen financiële kennis. 	<p>Kenmerken verloop proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bottom-up - snelheid: proces verliep soepel en doeltreffend <p>Verklaring: (tijdelijke) combinatie van mensen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een wethouder financiën, met kennis van zaken, die focus had en dominant daarin was. - professionaliteit van de ambtelijke organisatie - lange termijn relaties tussen gemeentesecretaris en ambtelijke organisatie

Tabel 34: Assumpties verloop Vlaardingen

Tabel 34 laat zien de actoren van de gemeente Vlaardingen het verloop van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen kenmerken als rationeel, doeltreffend en systematisch, waarbij het ambtelijk apparaat een grote rol had (bottom-up, betrokkenheid en geen enkele afdeling werd ontzien). Daarnaast was er geen draagvlak binnen het college en geen intellectuele aansluiting met de raad. De actoren verklaren de loop van het proces door de urgentie van de bezuinigingen, de persoonlijke verhoudingen binnen het college en de houding van de wethouder Middelen, en de professionaliteit van het ambtelijk apparaat.

6.1.3 Antwoord deelvraag 3 Verklaring voor verschillen besluitvormingsprocessen MSV

Op basis van de empirische gegevens uit de enquête (vraag 1 tot en met 13, 14 en 17) en de data uit de interviews met betrekking tot indicator 3 verklaren we het besluitvormingsproces in de Nieuwe Waterweggemeenten. Daarmee beantwoorden we deelvraag 3 van het onderzoek:

Hoe zijn de verschillen tussen de besluitvormingsprocessen te verklaren?

- Vanuit de karakteriserende beleidsbenaderingen?
- Hoe nog meer vanuit onze eigen bestuurskundige waarnemingen?

Maassluis

We zien in Maassluis dat haar karakter gedomineerd wordt door de rationele en politieke benadering. Enerzijds wordt dit onderbouwd door de wijze waarop de respondenten aangeven hoe de bezuinigingen tot stand komen; nauwkeurig, goed voorbereid en stapsgewijs (rationeel). Anderzijds is dit ook zichtbaar in de interactie met de bevolking en de samenleving. Ook spreekt men van een evenwichtig politiek klimaat (politiek). Inhoudelijk lijken deze laatste verklaringen tegenstrijdig aan elkaar maar “beiden leggen de nadruk op het primaat van de politiek die de doelstelling van het beleid bepaalt en vastlegt” (Bekkers 2007: 62). In figuur 3 is te zien dat het karakter van Maassluis voor slechts 16% gekenmerkt wordt door een culturele benadering. In de interviews komt de culturele benadering juist nadrukkelijk naar voren. Dit wordt zichtbaar doordat de actoren van de gemeente Maassluis het verloop van het proces vooral kenmerken door gedeeld belang en urgentiebesef, eensgezindheid en draagvlak, consensus en harmonie. Deze zingevingsprocessen komen ook tot uitdrukking in de titels van formele besluitvormingsdocumenten. We constateren dat de institutionele kenmerken het minst voorkomen in het karakter van de gemeente Maassluis.

De eerste ronde (agendavorming 2008 – 2009) is gestart met een rationele constatering dat er ingegrepen moet worden in de verslechterde financiële situatie van Maassluis. Daarop volgde politiek ingrijpen door de burgemeester. De wijze waarop vorm en inhoud is gegeven aan dit besef, het instellen van een overdrachtscommissie, is een uiting van de culturele beleidsbenadering. Het opleveren van het overdrachtsdocument vormt de afsluiting van deze ronde. De tweede ronde heeft vooral een politiek karakter door de vorming van een nieuw college van B&W. Er moest opnieuw worden onderhandeld en er vond een verschuiving plaats van politieke krachten. In de derde ronde stond de financieel-technische focus (2011) centraal. Deze ronde kenmerkt zich door rationele en culturele kenmerken: planmatigheid en zingeving door middel van communicatie en interactie, zowel binnen het bestuur als tussen bestuur en ambtelijke organisatie en burgerraden.

Schiedam

De gemeente Schiedam wordt vooral gekarakteriseerd door een meer evenredige verdeling van een rationele beleidsbenadering, een politieke beleidsbenadering en een institutionele beleidsbenadering. De culturele beleidsbenadering komt het minst vaak voor. Er is hier geen duidelijke dominante benadering. Dit is op de eerste plaatst zichtbaar door een gebrek aan

urgentiebesef en bevredigende keuzes (rationeel). Ten tweede door spanningen binnen het college, tussen college en raad en tussen college en ambtelijk apparaat (politiek). Ten derde wordt het gebrek aan regie in het proces genoemd. Rollen worden dus niet opgepakt (institutioneel).

De eerste ronde (agendavorming 2008 - voorjaar 2010) bestaat uit de rationele constatering dat er bezuinigd moet worden. Daarop volgde het uitvoeren van een kerntakenanalyse (rationeel en institutioneel) en het opstellen van een stadsvisie (politiek). De tweede ronde (vorming nieuw college voorjaar 2010- najaar 2010) heeft vooral een politiek karakter door de vorming van een nieuw college van B&W. Er moest opnieuw worden onderhandeld en er vond een verschuiving plaats van politieke krachten. In de derde ronde stond de financieel-technische focus (2010-2011) centraal. Voortgang wordt gecreëerd volgens de formele momenten (institutioneel) waarop financiële stukken aangeleverd moeten worden bij raad en provincie.

Vlaardingen

Bij de gemeente Vlaardingen is de politieke beleidsbenadering het meeste dominant, gevolgd door de rationele benadering. De gemeente scoort minder op de culturele en institutionele benaderingen.

We zien in Vlaardingen dat haar karakter gedomineerd wordt door de politieke benadering. Enerzijds wordt dit onderbouwd door de wijze waarop de respondenten aangeven hoe besluiten tot stand komen, namelijk door de inzet van persoonlijke invloed en belang, de onderlinge verhoudingen in het college van B&W en de wisseling van het college dat een verandering in denken over het proces en de bezuinigingen met zich meebracht. Daarnaast wordt het ambtelijk apparaat als belangrijke deelnemer aan die machtsstrijd binnen de arena genoemd (politiek). Anderzijds wordt dit onderbouwd door de wijze waarop de respondenten aangeven hoe de bezuinigingen tot stand komen: rationeel, doeltreffend en systematisch (rationeel). De institutionele en culturele kenmerken zijn in het karakter van de gemeente Vlaardingen minder zichtbaar. Dit wordt door de respondenten bevestigd. Zij geven aan draagvlak te missen in zowel het college als tussen het college en de raad (cultureel). Zij geven niets aan dat als institutioneel valt te karakteriseren. De eerste ronde (vorming nieuw college en agendavorming 2010 - najaar 2010) is gestart met een politiek karakter door de vorming van een nieuw college van B&W. Er moest opnieuw worden onderhandeld en er vond een verschuiving plaats van politieke krachten. De bezuinigingen zijn inzet van de onderhandelingen (politiek). De tweede ronde heeft vooral een rationeel karakter. Er werd een stappenplan gevolgd, de bezuinigingsopgave werd systematisch uitgevoerd (rationeel). In de derde ronde stond de vorming van een nieuw college centraal, na de val van het vorige. Er moest opnieuw worden onderhandeld en er vond een verschuiving plaats van politieke machtsverhoudingen.

Verklaring verschillen

De besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten hebben kenmerkende verschillen.

Het verloop van het besluitvormingsproces in Maasluis kenmerkte zich door politiek ingrijpen door de burgemeester en een breed gedragen overdrachtsdocument. Doordat draagvlak belangrijk was, was het niet een heel snel proces. Maar het was wel goed voorbereid, nauwkeurig en stapsgewijs. Het rationele karakter, aangevuld door politiek en cultureel is een goede combinatie.

Het verloop van het besluitvormingsproces in Vlaardingen kenmerkte zich door macht en strijd, gevolgd door een systematische aanpak. Dit zorgde voor een snelheid in het besluitvormingsproces en scherpe keuzes. De keerzijde is echter dat er te weinig aandacht besteed werd aan het creëren van draagvlak. Het karakter van de organisatie is zo politiek dat het machtspeel een doel op zich werd en men zich daarin verloor.

Het verloop van het besluitvormingsproces in Schiedam kenmerkt zich door traagheid en het uitblijven van keuzes. Dit kan verklaard worden doordat er in Schiedam geen beleidsbenadering is die de boventoon voert. Er is geen duidelijk plan of iemand die met zijn vuist op tafel slaat. Het is dus niet duidelijk hoe voortgang gecreëerd kan worden.

7. Conclusie

Dit onderzoek is uitgevoerd langs de weg van de bezuinigingen en de besluitvorming daaromheen. Besluitvorming is een thema dat veel bestuurskundige aandacht heeft. Bestuurskundigen zijn het erover eens dat besluitvorming complexer is geworden. In het rondenmodel, dat typerend is voor complexe besluitvorming, wordt ervan uitgegaan dat dit proces bestaat uit verschillende ronden. Door middel van empirisch onderzoek hebben we de besluitvormingsprocessen rond de bezuinigingen in de Nieuwe Waterweggemeenten beschreven, vergeleken en verklaard. Door het beantwoorden van de deelvragen van dit onderzoek (hoofdstuk vijf en zes) kunnen we nu antwoord geven op de centrale vraag:

Welke verschillen bestaan er tussen de besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten en hoe zijn deze te verklaren.

De besluitvormingsprocessen in de Nieuwe Waterweggemeenten kennen gelijke simultane reeksen van beslissingen die tot voortgang leiden: agendavorming, vorming nieuw college en een periode met een financieel-technische focus. De ronden in de drie gemeenten hadden wel een ander tijdsverloop. In Maassluis en Schiedam vond de besluitvorming rond de bezuinigingen plaats in de periode 2008 - 2011. In Vlaardingen begon dit proces echter in 2010 en de fasen van agendavorming en de vorming van een nieuw college van B&W vonden gelijktijdig plaats. Daarnaast kende alleen Vlaardingen in 2011 een specifieke ronde in de besluitvorming door de val van het oude college en de vorming van een nieuw college van B&W. De besluitvormingsprocessen van Maassluis en Schiedam kennen dezelfde ronden, maar het verloop vertoont wel verschillen in tijd en inhoud: de periodes van 'agendavorming' en 'financieel-technische focus' kenmerken zich in Schiedam door het uitblijven van scherpe keuzes door het college van B&W, terwijl in Maassluis bezuinigingsvoorstellen werden geformuleerd door de overdrachtscommissie, welke werden geadopteerd door het nieuwe college. Daarnaast zijn in het proces van Schiedam twee impasses ervaren; in Maassluis hebben de respondenten geen impasses ervaren.

In de drie gemeenten komen verschillende combinaties voor van sets van problemen en oplossingen gerepresenteerd door verschillende actoren. De respondenten van Maassluis geven aan dat de burgemeester, de wethouder Financiën en de afdeling Financiën onafhankelijk of gezamenlijk de inhoud van het bezuinigingsproces tot stand hebben gebracht. Over de rol van de raad is men niet eenduidig. Enerzijds heeft de raad een belangrijke rol gespeeld in de periode van agendavorming door de totstandkoming van het overdrachtsdocument. Anderzijds hebben zij in de financieel-technische periode minder proactief bijgedragen aan de voortgang van het proces. De respondenten van Schiedam hebben het in dit proces over de invloed van de interactie tussen college en raad en bestuur en ambtelijke organisatie op het verloop van de besluitvorming. De beslissingen die door de wethouder Financiën en de gemeentesecretaris in dit proces zijn genomen, zijn het meest relevant geweest in het creëren van voortgang. De raad is voor de voortgang van het proces rond de bezuinigingen het minst relevant gebleken. In het Vlaardingse proces van besluitvormen was de interactie van beslissingen tussen de wethouder Middelen, gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie het meest typerend voor de voortgang van

het besluitvormingsproces. In de eerste twee ronden hadden de overige leden van het college een minder relevante rol. Ook in deze gemeente is de rol van de raad voor de voortgang van het proces rond de bezuinigingen het minst relevant gebleken. Kortom ons is opgevallen dat individuele actoren een belangrijke stempel kunnen drukken op het verloop van het proces. Een burgemeester die initiatief neemt, een gemeentesecretaris die verbindt, een wethouder die de bezuinigingsopgave vanuit persoonlijke kracht invult en een hoofd Financiën die steeds vanuit het grotere belang handelt. Persoonlijke invloeden die van belang zijn.

De Nieuwe Waterweggemeenten laten dan wel gelijke simultane reeksen zien in de besluitvorming rond de bezuinigingen, maar het karakter verschilt. In Maassluis heeft het besluitvormingsproces een multi-actor perspectief; het verloop krijgt vorm en inhoud doordat meerdere partijen hierop invloed hebben. Voortgang wordt gecreëerd door open en authentieke dialoog en door het conceptualiseren van beleid door beelden en taal. Zingeving door interactie en communicatie speelt een belangrijke rol. Rationele keuzes en bevredigende oplossingen entameren of eindigen de ronden. In Schiedam wordt het verloop van het proces verklaard door het uitblijven van keuzes. Het verloop wordt ingekleurd door allerlei formele en informele regels, op grond waarvan rollen worden ingenomen. Er wordt veel waarde gehecht aan kennis en informatie: afwezigheid van informatie leidt tot (een gevoel van) ineffectief, inefficiënt en onsamenhangend beleid. In Vlaardingen wordt het verloop van het proces verklaard door politiek en rationeel gedrag. Vooral belangentegenstellingen en machtsstrijd geven vorm en inhoud aan het verloop van het proces.

Concluderend kan gesteld worden dat de besluitvormingsprocessen rondom de bezuinigingsopgave van de Nieuwe Waterweggemeenten verschillen qua snelheid en de wijze waarop keuzes tot stand komen.

Het rationele karakter, aangevuld door politiek en cultureel, zoals in Maassluis, is een goede combinatie. Het was een rustig en effectief, gedragen proces. Maar Maassluis kan winst behalen door te sturen op snelheid.

Schiedam mist focus op het maken van keuzes, doordat de organisatie doortastendheid en leiderschap mist. Aanbeveling voor Schiedam is dat de relevante actoren hun legitimiteit voor het maken van (politieke) keuzes inzetten. Dat komt het besluitvormingsproces rondom bezuinigingen ten goede.

Vlaardingen heeft binnen de Nieuwe Waterweggemeenten het snelste het bezuinigingsproces doorlopen en er werden keuzes gemaakt. De organisatie heeft echter zoveel politieke kenmerken dat het machtspeel een doel op zich werd. Met meer oog voor draagvlak kan dit voorkomen worden.

Tenslotte hebben we ons verwonderd over het feit dat het inzicht in het besluitvormingsproces over de bezuinigingen van de meerderheid van de respondenten in de Nieuwe Waterweggemeenten zich beperkt tot de eigen gemeente en dat men geen beeld heeft van de andere gemeenten. Dit lijkt ons wel van belang in het licht van hun samenwerking nu en in de toekomst.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging*. Den Haag. Lemma.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007), *Openbaar bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*, Alphen aan den Rijn. Kluwer.
- Bruijn, D.J. de (2010), *Kaasschaaf of Leiderschap: doorrommelen of doorpakken?*, Van Gorcum.
- Koppenjan, J. and E. Klijn (2004), *Managing uncertainties in Networks*, London, Routledge.
- Nispen, F.K.M. van (1993), *Het dossier Heroverweging. The reconsideration files. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op gezag van de rector magnificus prof. dr. C.J.Rijnvos en volgens het besluit van het College van Dekanen.*
- Teisman (2000), *Models for research and decisionmaking processes: on phases, streams and decision-making rounds. Public Administration Vol. 78 No. 4. Blackwell publishers ltd. 2000. Malden, USA.*
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, ('s-Gravenhage: Vuga Uitgeverij).
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.

Websites

- www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/%E2%80%98meer-verliezen-door-bouwcrisis%E2%80%99.444015.lynkx.
- www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/publieke-zaken/lokale-autonomie-verder-onder-druk.144100.lynkx.
- www.maassluis.nl
- www.overheid.nl
- www.schiedam.nl
- www.vlaardingen.nl
- www.zuid-holland.nl

Overig

- *Beleidsarme meerjarenbegroting 2011-2014 (Vlaardingen)*, www.vlaardingen.nl
- *Coalitieprogramma 2010 De uitdaging (Maassluis)*: www.maassluis.nl
- *Coalitieakkoord Schiedam 2010-2014*, www.schiedam.nl.
- *Coalitieakkoord (Vlaardingen) Keuzes voor de toekomst*, www.vlaardingen.nl.

- Coalitieakkoord: samen actief investeren in Vlaardingen, www.vlaardingen.nl
- Collegeprogramma 2010-2014 (Maassluis): sociaal. Solide, duurzaam. www.maassluis.nl
- Collegewerkprogramma 2010-2014: Schiedam, een stad die het waard is, www.schiedam.nl.
- Collegewerkplan Vlaardingen, www.vlaardingen.nl
- Eerste Begrotingswijziging (2010 Schiedam), www.schiedam.nl
- Herziene meerjarenbegroting 2011-2014 (Vlaardingen), www.vlaardingen.nl
- Kadernota 2009 (Maassluis): www.maassluis.nl
- Kadernota 2010 (Maassluis) www.maassluis.nl
- Kaderbrief 2011 (Maassluis), www.maassluis.nl.
- Onderzoek “Bezuinigen binnen Gemeenten” van House of Performance in samenwerking met de universiteit van Twente (2011)
- Overdrachtsdocument
- Procedureboek gemeente Schiedam: zo doen wij het. Februari 2011)
- Programmabegroting 2010 (Maassluis): harde wind www.maassluis.nl
- Programmabegroting 2011 (Maassluis): de uitdaging. www.maassluis.nl
- Programmabegroting 2009 Maassluis: www.maassluis.nl
- Programmarekening 2008 (Schiedam), www.schiedam.nl.
- Programmabegroting 2011 (Schiedam), www.schiedam.nl
- Programmarekening (Schiedam) 2010, www.schiedam.nl
- Stadsvisie Schiedam 2030, www.schiedam.nl.
- VNG: de wondere wereld van gemeentefinanciën: deel 1.
- VNG: de wondere wereld van gemeentefinanciën: deel 2.
- Voorjaarsnota 2010 (Vlaardingen), www.vlaardingen.nl
- Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA (2010)
- Zo zijn onze manieren: gemeente Vlaardingen, 2010.

Bijlage 1 Enquête

1. Welk wereldbeeld is het meest karakteristiek voor uw gemeente?
 - a. De samenleving is maakbaar.
 - b. De samenleving bestaat uit verschillende waarheden, die weergegeven worden in beelden en metaforen.
 - c. Instituties en regels beïnvloeden de rollen die worden gespeeld in een samenleving.
 - d. De samenleving bestaat uit arena's en netwerken, die van elkaar afhankelijk zijn.

2. Wat is kenmerkend voor de verhouding tussen raad en college van Burgemeester en Wethouders enerzijds en het ambtelijk apparaat anderzijds in uw gemeente?
 - a. Er is een duidelijke scheiding: het ambtelijk apparaat volgt de regels en beschouwt de politiek als gezaghebbend.
 - b. Er is geen duidelijke scheiding: het ambtelijk apparaat beïnvloedt politieke keuzes en politiek beïnvloedt de uitvoering van beleid.
 - c. Er is een duidelijke scheiding: het ambtelijk apparaat draagt zorg voor de uitvoering van het door de politiek vastgestelde beleid.
 - d. Er is geen duidelijke scheiding: politiek creëert ruimte voor debat, ook buiten de formele arena zoals de gemeenteraad.

3. Het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen kenmerkt zich in uw gemeente door:
 - a. Politieke macht en strijd
 - b. Het streven naar gemeenschappelijke beeldvorming.
 - c. Het volgen van formele regels.
 - d. Het realiseren van gegeven doelstellingen.

4. Het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen verloopt via:
 - a. Open dialoog tussen de betrokken partijen.
 - b. Het schrijven van beleidsprogramma's.
 - c. De inzet van verschillende beleidsinstrumenten, die strategisch worden ingezet.
 - d. Bestaande beleidsinstrumenten en wettelijke bevoegdheden.

5. Wanneer is het besluitvormingsproces rondom de bezuiniging succesvol?
 - a. Als het besluitvormingsproces rechtmatig en legitiem is verlopen.
 - b. Als het besluitvorming proces door onderhandeling geleid heeft tot steun en draagvlak.
 - c. Als het proces efficiënt en effectief verloopt.
 - d. Als de betrokkenen in staat zijn geweest een gemeenschappelijk beeld te creëren over de aard en omvang van het probleem en mogelijke aanpakken.

6. Welke rol spelen kennis en informatie in uw gemeente?

- a. Kennis en informatie zijn een denkkader, gebaseerd op bepaalde overtuigingen.
- b. Regels en structuren bepalen inzet van kennis en informatie: wie mag bij welke informatie, wanneer en waarvoor wordt ingezet.
- c. Kennis en informatie zijn een vereiste voor het nemen van besluiten.
- d. Kennis en informatie zijn machtsbronnen voor concurrerende probleempercepties en oplossingen.

7. Beleid en politiek zijn nauw met elkaar verweven. Wat is de rol van de politiek in uw gemeente bij de besluitvorming over de bezuinigingen:

- a. Politiek is het proces waarin raad en college van B&W de doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid bepalen.
- b. Politieke keuzen worden overal gemaakt ook binnen het ambtelijk apparaat; politiek bestaat dus niet alleen uit raad en college van B&W.
- c. Politiek geeft betekenis aan het beleid door de werkelijkheid weer te geven in symbolen, metaforen en iconen.
- d. Politiek is een institutie die vanuit gezag de keuzes maakt door waarden tegen elkaar af te wegen op basis van regels.

8. Hoe verloopt het besluitvormingsproces rondom bezuinigingen van uw gemeente in de dagelijkse praktijk?

- a. Grillig en chaotisch: vorming, voorbereiding en uitvoering lopen door elkaar heen.
- b. Traditioneel: historisch ingesleten praktijken en regels worden gevolgd.
- c. Volgtijdelijk en logisch: van agendavorming, via voorbereiding en bepaling, naar uitvoering en evaluatie.
- d. Organisch: traject van permanente interactie, waarin telkens nieuwe ronden ontstaan.

9. Welk mensbeeld is het meest karakteristiek in uw gemeente?

- a. Dat mensen gericht zijn op waardevolle interactie.
- b. Dat mensen hun eigen belangen willen veiligstellen.
- c. Dat de autonomie van mensen beperkt is .
- d. Dat mensen rationele keuzes maken.

10. Hoe verklaart u het verloop van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen in uw gemeente?

- a. Het proces rond de bezuinigingen verloopt volgens een geordend stappenplan, met heldere doelstellingen.
- b. Het proces rond de bezuinigingen verloopt volgens vaste procedures. Vastgelegd in nota's, wetten en circulaire's.
- c. Het proces rond de bezuinigingen krijgt vorm en inhoud door ruil.
- d. Het besluitvormingsproces rond de bezuinigingen komt tot stand door open communicatie gericht op draagvlak.

11. Hoe worden beleidsinstrumenten in uw gemeente ingezet?

- a. Als platform voor een gemeenschappelijk referentiekader.
- b. Als instrumenten om doelen te realiseren.
- c. Als vaststaande kaders.
- d. Als machtsbronnen.

12. Wat is volgens u de betekenis van ICT?

- a. ICT is geen waardevrij instrument, want niet iedereen heeft dezelfde toegang tot systemen.
- b. ICT is een waardevrij instrument, omdat iedereen steeds beter over de mogelijkheden beschikt om grote hoeveelheden informatie snel te verwerken.
- c. ICT is geen waardevrij instrument, omdat de inrichting van systemen gebaseerd is op de veronderstellingen van de ontwerpers van die systemen.
- d. ICT is geen waardevrij instrument, omdat informatiesystemen op basis van wet- en regelgeving een deel van de werkelijkheid weergeven.

13. De besluitvorming over de bezuinigingen verloopt goed als het voldoet aan het volgende criterium:

- a. Kwaliteit van de interactie: verschillen zijn bespreekbaar en er is sprake van een collectief leerproces.
- b. Samenhang: er is geen sprake van tegenstrijdige doelstellingen en er is een duidelijke prioriteitsstelling.
- c. Passendheid: de besluitvorming past bij het heersende politieke en maatschappelijke klimaat.
- d. Belangenafweging: oog voor verschillende posities en belangen.

14. Wat vindt u in het besluitvormingsproces in uw eigen gemeente over de bezuiniging het meest opvallend? Schrijf hieronder uw toelichting.

15. Het besluitvormingsproces in Maassluis rondom de bezuinigingen verloopt op dezelfde wijze als in Schiedam? Eventueel toelichting.¹

- a. Ja
- b. Nee
- c. Weet ik niet

16. Het besluitvormingsproces in Vlaardingen rondom de bezuinigingen verloopt op dezelfde wijze als in Schiedam? Eventueel toelichting.

- a. Ja
- b. Nee
- c. Weet ik niet

17. Zijn er nog zaken die naar aanleiding van het besluitvormingsproces rondom de bezuinigingen, die u wilt opmerken, die in de enquête niet aan de orde zijn gekomen, maar die u wel met ons wilt delen?

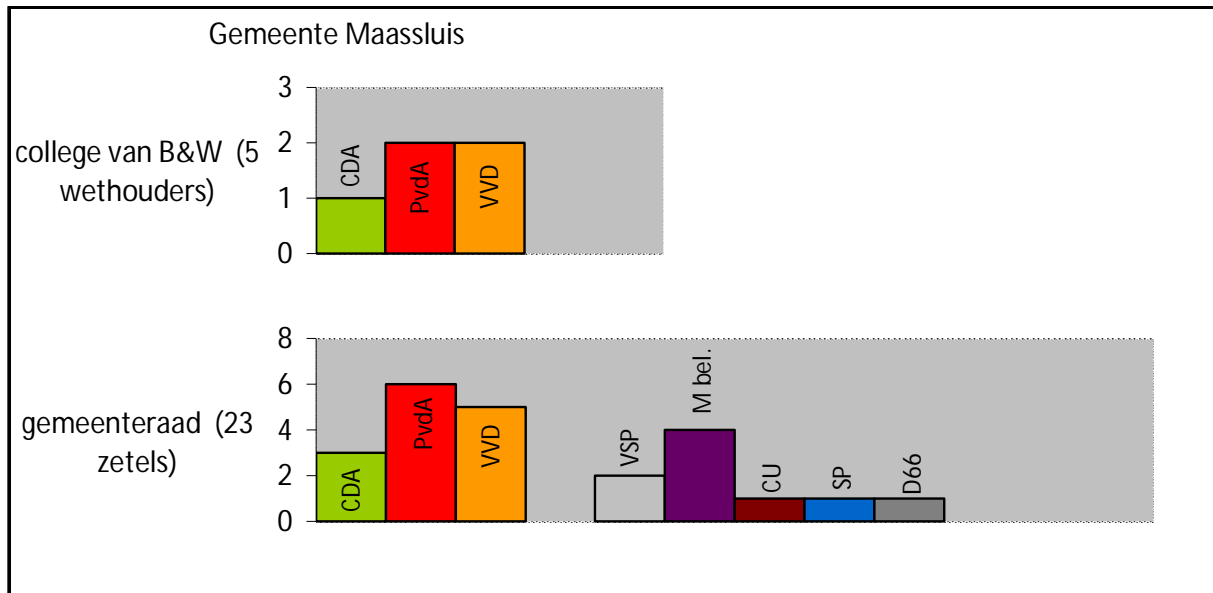
¹ Vraag 15 en 16 zijn voorbeelden van de enquête voor de gemeente Schiedam. In de enquête voor de gemeente Vlaardingen en Maassluis zijn deze aangepast.

Operationalisatie enquête

Vraag	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering	Institutionele benadering
1	<i>a</i>	<i>d</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
2	<i>c</i>	<i>b</i>	<i>d</i>	<i>a</i>
3	<i>d</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
4	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>d</i>
5	<i>c</i>	<i>b</i>	<i>d</i>	<i>a</i>
6	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
7	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
8	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>d</i>	<i>b</i>
9	<i>d</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>c</i>
10	<i>a</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>b</i>
11	<i>b</i>	<i>d</i>	<i>a</i>	<i>c</i>
12	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
13	<i>b</i>	<i>d</i>	<i>a</i>	<i>c</i>

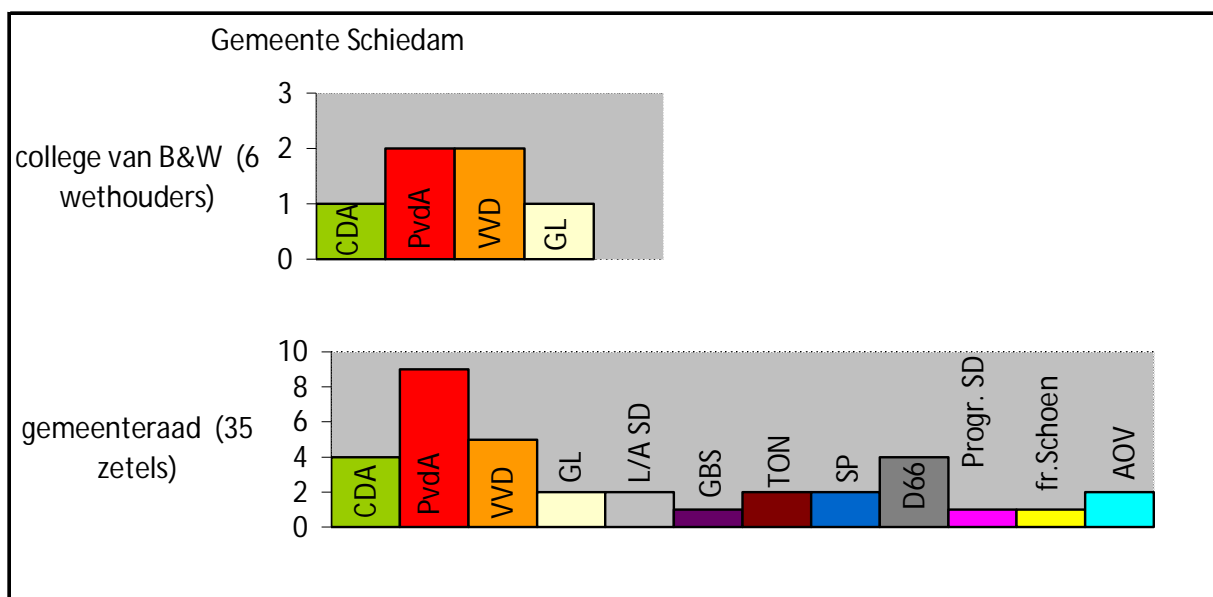
Bijlage 2 Overzicht samenstelling college van B&W en raad MSV

In Maassluis ziet de samenstelling van college van B&W en raad er als volgt uit (www.maassluis.nl):



Grafiek 1: Maassluis: college- en raadsverdeling.

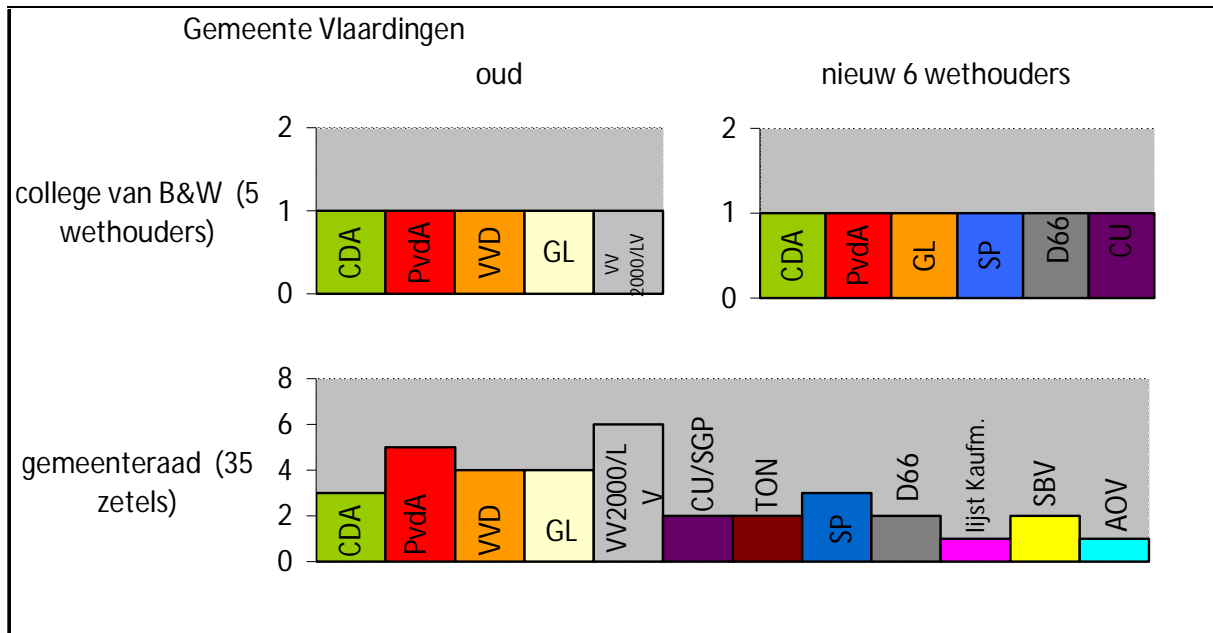
In Schiedam kent het college van B&W en de raad de volgende samenstelling (www.schiedam.nl):



Grafiek 2: Schiedam: college- en raadsverdeling.

Op 30 september 2011 is er een nieuw college geïnstalleerd in Schiedam. Dit heeft echter geen effect gehad op de samenstelling van het college van B&W.

In onderstaande figuur is de oude en nieuwe samenstelling van het college van B&W en de raad van de gemeente Vlaardingen weergegeven. De raad is niet van samenstelling veranderd (www.vlaardingen.nl).



Grafiek 3: Vlaardingen: college- en raadsverdeling