

# *Strategisch fuseren?*

*Een onderzoek naar het optreden van negatief financieel strategisch gedrag bij gemeentelijke herindelingen.*



## *Masterscriptie bestuurskunde*

*Auteur: Thomas J. Zandstra*

*Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam*

*Opleiding: master public policy*

*Datum: Februari 2006*

***Erlaubt ist, was sich ziemt (J.W. von Goethe, 1780)***

## Voorwoord

Dit onderzoek is het sluitstuk en mijn hoogtepunt van de master “public policy” aan de Erasmus universiteit te Rotterdam. De master aan de Erasmus was het vervolg op mijn hbo opleiding bestuurskunde.

Het onderzoek richt zich op een persoonlijk interesse gebied, namelijk het lokale bestuur. Ik vond het daarom erg interessant om onderzoek te doen naar het optreden van negatief financieel strategisch gedrag bij gemeenten tijdens het herindelingsproces .

Het schrijven van deze scriptie was niet mogelijk geweest zonder mijn stage bij het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Mijn dank gaat uit naar iedereen die mij tijdens mijn stage heeft geholpen en geadviseerd. Hiervoor wil ik in het bijzonder mijn stagebegeleidster drs. S. Pekelharing bedanken.

Voor het onderzoek was medewerking nodig van ambtenaren, raadsleden en leden van het college van burgemeester en wethouders uit de vier onderzochte gemeenten. Deze medewerking werd met grote bereidwilligheid verleend. Ik wil alle betrokkenen in de gemeenten Hof van Twente, Neder- Betuwe, Oss en Westland hartelijk danken voor hun medewerking.

Ook dank ik mijn begeleider Dr. L. Schaap en de tweede lezer Dr. E.H. Klijn voor de kritische blikken en stimulerende opmerkingen. Hun kritische op en aanmerkingen hebben richting en scherpste aan mijn onderzoek gegeven.

Ten slotte wil ik mijn ouders, mijn vriendin Jule, Bordeaux Rood en iedereen die ik nu vergeet bedanken voor hun steun, advies en getoonde interesse in de afgelopen periode.

Rotterdam, februari 2006.  
Thomas Zandstra

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1.    Onderzoeksvraag.....	7
1.1.2.    Relevantie .....	7
1.2.    Herindelingsproces .....	8
1.2.1.    Financieel toezicht .....	9
1.3.    Huidige veronderstellingen .....	10
1.4.    Criteria .....	11
1.5.    Pro's en contra's van herindelingen.....	12
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>14</b>
2.1.    Veranderende samenleving en veranderende beleidsprocessen .....	14
2.2.    Netwerktheorie.....	15
2.2.1.    Belangen in het netwerk.....	16
2.2.2.    Onzekerheden in het netwerk.....	16
2.3.    Probleemconstructie.....	17
2.3.1.    Probleemconstructie binnen een netwerk .....	19
2.4.    Beleidsconstructie in een netwerk .....	20
2.4.1.    Problemen bij beleidsconstructie in een netwerk.....	20
2.5.    Besluitvorming.....	21
2.5.1.    Het uitruilmodel van George .....	21
2.6.    Procescondities voor een netwerk.....	24
2.7.    Toezicht.....	24
2.7.1.    Toezicht door en op bestuursorganen .....	25
2.8.    Conceptueel model.....	26
2.9.    Onderzoeksstrategie .....	27
2.10.    Onderzoeksmethode.....	28
<b>3. Ervaringen gemeenten</b> .....	<b>32</b>
3.1.    Gemeente Neder- Betuwe .....	33
3.1.1.    Analyse interviews gemeente Neder- Betuwe .....	36
3.2.    Gemeente Hof van Twente .....	39
3.2.1.    Analyse gemeente Hof van Twente .....	41
3.3.    Gemeente Westland .....	43
3.3.1    Analyse gemeente Westland.....	45
3.4.    Gemeente Oss .....	47
3.4.1    Analyse gemeente Oss .....	49
<b>4. Cases vergeleken</b> .....	<b>51</b>
4.1.    Mate van strategisch gedrag.....	51
4.2.    Oorzaken .....	52
4.3.    Conclusies .....	60
4.3.1.    Eindconclusie .....	62
<b>5. Aanbevelingen</b> .....	<b>63</b>
<b>6. Samenvatting</b> .....	<b>66</b>

<b>Bijlage I</b> .....	<b>68</b>
<b>Bijlage II</b> .....	<b>69</b>
<b>Bijlage III</b> .....	<b>70</b>
<b>Bijlage IV</b> .....	<b>71</b>

## 1. Inleiding

Al decennia lang worden in Nederland gemeenten herindeelt. De motieven en argumenten om gemeenten te herindelen zijn per kabinet verschillend geweest. Afgezien van de motieven en argumenten die aan een herindelingsinitiatief ten grondslag kunnen liggen, is een herindeling van twee of meerdere gemeenten een omvangrijke operatie. De herindelingsprocedure kent verschillende fases. Dit onderzoek richt zich op de fusering van de verschillende gemeentelijke organisaties tot een nieuwe gemeentelijke organisatie.

### *Probleemanalyse*

Gemeentelijke herindelingen en de feitelijke fusering die uit gemeentelijke herindelingen voortvloeien, verschillen veel van fusies in het bedrijfsleven. Gemeentelijke herindelingen hebben een aantal bijzondere kenmerken namelijk:

- Gemeenten kunnen namelijk, op initiatief van het provinciebestuur gedwongen worden geherindeeld (Beleidskader herindelingen, 2003).
- De feitelijke fusie wordt niet uitgevoerd door het nieuwe gemeente bestuur, maar door de oude, op te heffen, gemeentebesturen (Wet algemene regels herindelingen, hierna: Arhi, beleidskader herindelingen 2003).
- Deze oude besturen kunnen achteraf niet door het nieuwe gemeente bestuur ter verantwoording worden geroepen (Postma 2002).
- De fusering moet in een relatief kort tijdsbestek worden gerealiseerd (maximaal binnen een jaar; Postma, 2002)
- De burgers in de betreffende gemeenten zijn vaak tegen de herindeling. In de publieke opinie worden daarom vaak vraagtekens gezet bij de democratische legitimatie van de plannen (Postma 2002)

Deze elementen lijken het verloop van het herindelingsproces voor betrokken actoren een complex proces te maken. Afgezien van de complexiteit van de feitelijke fusie zelf bevinden de bestuurders zich in een krachtenveld van (conflicterende) belangen, wat het realiseren van, een fusie nog moeilijker maakt. De complexiteit van het herindelingsproces wordt onderschreven in de literatuur (Berghuis 1995, Postma 2002) en door signalen uit het “veld”. Het ministerie Binnenlandse Zaken ontvangt vanuit de praktijk signalen over de complexiteit van het herindelingsproces. Deze eigenschappen van dit complexe proces blijken effect te hebben op het beslisgedrag van de actoren, namelijk:

- Gedurende het fusieproces nemen (sommige) actoren besluiten die negatieve financiële gevolgen voor het nieuwe gemeentebestuur kunnen hebben. Deze negatieve gevolgen uitend zich in begrotingsproblemen. Wanneer de nieuwe gemeente onverwachts met (de gevolgen van) besluiten wordt geconfronteerd en die financiële consequenties van die besluiten dan bestaat de kans dat er binnen de begroting geen ruimte aanwezig is om de financiële gevolgen van dit besluit af te dekken. In dit onderzoek wordt dit gedrag van deze actoren geduid als negatief financieel strategisch gedrag.
- De bestaande toezichtvormen zijn in bepaalde gevallen niet in staat dit negatief financieel strategisch gedrag te voorkomen. Het is hierbij onduidelijk of de wettelijke bepalingen niet voldoende zijn of dat de actoren de wettelijke bepalingen niet voldoende benutten.

Dit onderzoek richt zich op de hierboven genoemde effecten die voortvloeien uit de eerder genoemde eigenschappen van het herindelingsproces, namelijk:

- Negatief financieel strategisch gedrag en het toezicht op het negatief financieel strategisch gedrag.

## 1.1. Onderzoeksvraag

De beweringen in de voorgaande paragraaf hebben geleid tot de formulering van de centrale onderzoeksvraag:

*Waarom treedt er tijdens de fusieperiode, ondanks de toezichtmogelijkheden, financieel strategisch gedrag op dat door de fusiepartners en de provincie als negatief wordt ervaren?*

Dit onderzoek is er op gericht om oorzaken te duiden die aan het negatief financieel strategisch gedrag ten grondslag liggen. Dit gedrag en de beslissingen die hier uit voortvloeien kunnen grote financiële gevolgen voor de nieuwe gemeente met zich mee brengen.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de verhoudingen binnen het netwerk?
- Op basis van welke afwegingen worden negatief financieel strategische beslissingen genomen?
- Welke factoren zijn van invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.
- Welk financieel strategisch gedrag vindt er plaats?
- Wie houden er toezicht op het financiële strategisch gedrag?
- Waarom kan het toezicht de financieel strategische keuzes niet voorkomen?
- Kunnen er aanbevelingen worden gedaan?

### 1.1.2. Relevantie

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een breder onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het verloop van het herindelingsproces. Het onderzoek richtte zich hierbij in het bijzonder op de eventuele aanwezigheid van negatieve aspecten van het herindelingsproces, waaronder ook strategisch gedrag binnen het fusietraject. De onderzoeksvraag onderhavig aan dit onderzoek is een deelvraag van een breder onderzoek naar het verloop van het herindelingsproces. Aanleiding voor de formulering van de onderzoeksvraag van dit onderzoek, zijn signalen uit de wetenschap en praktijk geweest. In de wetenschappelijke literatuur is door verschillende auteurs aandacht besteed aan het optreden van strategisch gedrag van fusiepartners in fusietrajecten ( Berghuis ea 1995, Toonen ea 1998, Postma 2003). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uit de praktijk signalen ontvangen dat strategisch gedrag bij fusiepartners optreedt en dat de huidige toezichtstructuur niet altijd het gewenste effect bereikt. In dit licht is de onderzoeksvraag behorend bij dit onderzoek geformuleerd.

## 1.2. Herindelingsproces

Het wettelijke kader voor het herindelingsproces wordt geboden door de wet “Algemene regels herindelingen. Het provinciale bestuur is in de meeste gevallen de initiator van gemeentelijke herindelingen. Het komt voor dat gemeenten zelf op een herindeling aansturen, maar meestal gebeurt dit na aansporing van het provinciale bestuur. In beide gevallen speelt het provinciale bestuur een bepalende rol in het ontwerp van de herindeling (vrijwillig of onvrijwillig). De vorm van dit herindelingsontwerp wordt bepaald door de uitkomsten van een onderzoek door het provinciale bestuur. In dit onderzoek wordt bekeken wat het minimum aantal inwoners in de nieuwe gemeente moet zijn, waar de gemeentegrenzen komen te liggen en welke gemeenten worden betrokken (Postma, 2002, p 64).

Op basis van deze provinciale rapportage wordt het herindelingsplan ontwikkeld. Nadat dit plan ter inzage, aan de betreffende gemeenten is voorgelegd, krijgen de gemeentebesturen de gelegenheid tot inspraak. De gemeenten kunnen in deze periode hun wensen en voorkeuren kenbaar maken aan het provinciale bestuur. Na afweging van de verschillende op en aanmerkingen van de gemeentebesturen stelt het provinciale bestuur het definitieve herindelingsplan vast. Na vaststelling van het definitieve herindelingsplan wordt het plan door het provinciale bestuur aan de minister gezonden. De minister beslist vervolgens of hij het plan bij de Tweede Kamer zal indienen, of dat hij het plan op punten zal wijzigen. Het uiteindelijke herindelingswetsvoorstel wordt, na advies van de Raad van State, toegezonden aan de Tweede Kamer. Nadat de Tweede Kamer positief besloten heeft wordt het voorstel ingediend bij de Eerste Kamer. Wanneer het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer is aangenomen (en in het Staatsblad is gepubliceerd) start het feitelijke herindelingsproces. Gemeenten bevinden zich op dat moment in een overgangsfase die een half jaar tot één jaar duurt (VNG, 1995, 13).

In deze overgangsperiode moet de nieuwe gemeentelijke organisatie worden gevormd. Echter de praktijk leert dat gemeenten van geluk mogen spreken wanneer de periode, na aanname door de Eerste Kamer, ruimer is dan een half jaar. In de praktijk beginnen gemeenten vaak ook al eerder met de voorbereidingen om zo tijdig klaar te zijn (Postma, 2002, 64). In de overgangsperiode zijn gemeenten nog wel zelfstandig maar staan zij onder toezicht van het provinciale bestuur. Dit financiële toezicht richt zich sterk op het financiële beleid van de gemeenten in deze periode. Dit toezicht wordt in de wet (Arhi) geregeld. Het toezicht is gericht op het voorkomen van uitgaven die nadelig zijn voor de nieuw te vormen gemeente (Wet Arhi).

Om tot een nieuwe ambtelijke organisatie te komen richten de gemeenten een project organisatie in. Deze projectorganisatie bestaat over het algemeen uit een (Postma, 2002, 64):

- Stuurgroep; hierin hebben afgevaardigden van het college van B&W zitting. Tevens heeft de eventuele externe adviseur zitting in deze groep. De stuurgroep is bij veel onderwerpen ten aanzien van de fusie beslissingsbevoegd.
- Projectgroep; in deze groep nemen de gemeente secretarissen van de verschillende gemeenten en de externe adviseur zitting. De projectgroep coördineert de verschillende werkgroepen en zorgt voor (terug)koppeling tussen de stuurgroep en de werkgroep.
- Werkgroepen; deze ambtelijke samenwerkingsverbanden krijgen de taak om op verschillende beleidsterreinen het beleid te inventariseren en te harmoniseren.

Binnen deze projectorganisaties werken de verschillende bestuurders en ambtenaren van de fusiegemeenten met elkaar samen. Dit is een proces dat in de meeste gevallen goed verloopt, maar dat in sommige gevallen veel weerstand kan oproepen. Deze weerstand komt vaker voor bij gedwongen herindelingen, maar ook vrijwillige herindelingen blijken niet altijd even



soepel te verlopen. Dikwijls blijken verschillende ideeën te bestaan over de nieuw te vormen organisatie en blijken verschillende belangen (latent of manifest) van de verschillende partners op bepaalde vlakken met elkaar te botsen (Berghuis 1995, Postma 2002).

Ook op het financiële vlak kunnen de individuele belangen van de fusiepartners met elkaar in botsing komen. Ondanks het toezicht op financiële besluiten blijkt toch dat tijdens herindelingen beslissingen worden genomen die grote consequenties voor het nieuwe gemeente bestuur hebben. Hierbij kan worden gedacht aan het potverteren, veilig stellen van voorzieningen, ophogen van salarissen (opschalen) en toezeggingen van voormalige bestuurders (Berghuis ea 1995, Postma 2002).

Het is de vraag waarom bestuurders in dit traject besluiten nemen die nadelig zijn voor het nieuwe bestuur en waarom het huidige toezicht dit niet kan voorkomen?

### **1.2.1. Financieel toezicht**

Tijdens een gemeentelijke herindeling valt het financiële beleid van de betreffende gemeenten onder toezicht van de provincie. Hoofdstuk 4 van de wet Arhi geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid categorieën financiële besluiten aan te wijzen die vervolgens aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring moeten worden voorgelegd (preventief toezicht). Zonder deze goedkeuring kunnen de aangewezen besluiten niet in werking treden. Tevens informeren gemeenten elkaar in de herindelingperiode over de genomen besluiten. Gemeenten zijn hiertoe niet wettelijk verplicht, maar Gedeputeerde Staten verlangen dit in veel gevallen van de gemeenten. In de praktijk komt het er op neer dat de fusiepartners hun besluiten aan de fusiegroep kenbaar maken (Postma, 2002, p66).

Het toezicht van Gedeputeerde Staten bestaat uit het beoordelen of de besluiten binnen de begroting van de afzonderlijke gemeente passen. Dit toezicht moet er voor zorgen dat er tijdens de fusie geen besluiten kunnen worden genomen die leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen ( art 21, lid 2; Arhi).

Met behulp van deze bepalingen moet het “potverteren” worden voorkomen tijdens de herindelingperiode. Bij dit potverteren moet niet alleen gedacht worden aan extra kapitaal uitgaven maar ook aan belastingverlagingen en loonsverhogingen. Dit potverteren kan voor de nieuw te vormen gemeente nadelige gevolgen met zich mee brengen. De nieuwe gemeente heeft minder geld te besteden en is dikwijls nog lang aan de contractuele gevolgen van de besluiten gebonden (Postma 2003).

### 1.3. Huidige veronderstellingen

Het huidige kabinet (Balkenende II) onderschrijft dat gemeenten een belangrijke positie in het binnenlandse bestuur vervullen. Deze belangrijke positie vloeit voort uit het taken en verplichtingenpakket dat de gemeenten vervullen. Taken die in meeste gevallen direct invloed op de burgers hebben en waarop burgers aanspraak kunnen maken. Tevens is de gemeente het lichaam van de decentrale overheid dat dicht bij de burger staat en daarom het meest toegankelijk is voor de burgers (Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken; gemeentelijke herindeling 2003).

Gemeenten kunnen om hun taken en verplichtingen zo goed mogelijk ten uitvoer te brengen gebruik maken van hulpstructuren. In de literatuur worden twee verschillende vormen van hulpstructuren genoemd, intergemeentelijke hulpstructuren en binnengemeentelijke hulpstructuren (Postma, 2003). Omdat dit onderzoek zich richt op gemeentelijke herindelingen worden binnengemeentelijke hulpstructuren (decentralisatie) verder buiten beschouwing gelaten.

- Intergemeentelijke hulpstructuren zijn erop gericht om (gemeentelijke) grensoverschrijdende problemen het hoofd te kunnen bieden. Het kan hier dan gaan om gemeenschappelijke vraagstukken, maar ook om vraagstukken waarbij voor beantwoording de ene gemeenten afhankelijk is van de andere. Op basis van een intergemeentelijke hulpstructuur kunnen gemeenten er ook voor kiezen om gezamenlijk bepaalde taken uit te voeren, om zo meer efficiëntie en effectiviteit te bereiken.

In eerste instantie voorziet de Wet “ Gemeenschappelijke Regelingen” (hierna: Wgr) in een juridische basis om deze structuren op te zetten. Het huidige kabinet (Balkenende II) is echter van mening dat deze hulpstructuren een goede oplossing zijn voor een aantal problemen, maar dat het hulpstructuren blijven. Wanneer er bij gemeenten sprake is van een structureel te laag voorzieningenniveau dan zijn de hulpstructuren niet afdoende en herindeling is dan een betere optie (beleidskader herindelingen, 2003).

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het niet naar tevredenheid functioneren van gemeentebesturen in de meeste gevallen niets heeft te maken met de kwaliteit en inzet van de gemeentebestuurders. Door Postma (2003) worden een aantal fenomenen genoemd die er toe kunnen leiden dat gemeenten niet meer instaat zijn om aan de eisen van een hedendaags bestuursapparaat te voldoen:

- Maatschappelijke schaalvergroting
- Groeiend takenpakket als gevolg van decentralisatie
- De behoefte aan specialisatie
- Positie gemeenten op de arbeidsmarkt
- Positie gemeenten t.o.v. andere bestuurlijke partners en maatschappelijke partners
- Mondigere burgers

## 1.4. Criteria

Het huidige kabinet (Balkenende II) hanteert een aantal criteria waarmee de zelfredzaamheid van gemeentebesturen wordt vastgesteld. Deze criteria worden genoemd in het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken (2003).

### *Bestuurskracht*

Belangrijk criterium voor het kabinet om over te gaan tot een herindeling is de mate van bestuurskracht van een gemeente. In het beleidskader gemeentelijke herindelingen (2003, p 11) van het huidige kabinet (Balkende II), wordt bestuurskracht als volgt gedefinieerd:

*Bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en in de ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende onkwetsbaar is en in staat is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Er zal voldoende ruimte moeten zijn voor specialisatie, waarbij de gemeente goed kan functioneren op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan de gemeente kwalitatief bestuur en goede dienstverlening leveren aan de burger, die voldoet aan de eisen van deze tijd.*

Bij deze definitie moet worden opgemerkt dat dit de definitie is die door het kabinet (Balkenende II) wordt gehanteerd. De definitie wekt de indruk dat voldoende bestuurskracht, zich uit in voldoende dienstverlening. Dit is echter een beperkte definiëring. In de wetenschappelijke literatuur is er geen eenduidige definitie te vinden van bestuurskracht. In een onderzoek naar bestuurskracht zijn Toonen, van Dam, ea tot een aantal definities van bestuurskracht gekomen (Toonen, e.a.1998, p 37):

- Specialisatie van diensten, ambtelijke deskundigheid, fulltime bestuurders, samenspel, aantal gemeenschappelijke regelingen.
- De mate, vooral bepaald door de beschikbare middelen en/ of bestuurlijke mogelijkheden, waarin de taakuitoefening door een overheidsorgaan plaatsvindt.
- De mogelijkheid om tegenspel ten overstaan van andere overheden en maatschappelijke organisaties te bieden.
- Beter in staat te zijn te reageren op nieuwe ontwikkelingen of problemen.
- De mate waarin een gemeente op doeltreffende, efficiënte en democratische wijze in staat is lokale problemen op te lossen of op te vangen en in lokale behoeften te voorzien.

In dit onderzoek valt het begrip bestuurskracht verder buiten beschouwing echter om de beperktheid van de definitie van het kabinet (Balkenende II) te duiden worden de definities hier genoemd.

### *Draagvlak*

Voor het huidige kabinet is het van belang dat een herindelingsvoorstel draagvlak geniet onder de bevolking. Het kabinet acht dit in het belang van de democratische legitimatie, maar vindt het ook een belangrijke voorwaarde voor de nieuwe gemeenten om een goede start te kunnen maken. In de visie van het kabinet is een besluit van een gekozen volksvertegenwoordiging een vorm van democratische legitimatie, waaruit mag worden afgeleid dat er sprake is van draagvlak onder de bevolking.(Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken gemeentelijke herindeling 2003). In deze optiek is er voor een bemiddelingsvoorstel voldoende draagvlak.

### *Duurzaamheid*

Het huidige kabinet acht het van groot belang dat gemeenten zo toegerust zijn dat ze voor lange tijd zelfstandig kunnen opereren. Dit is een criterium om gemeenten te herindelen, maar

ook een zwaarwegend criterium waaraan een herindelingsvoorstel moet voldoen. Het kabinet wil met het hanteren van dit criterium voorkomen dat een gemeente binnen een afzienbare periode weer bij een herindeling wordt betrokken (Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken; gemeentelijke herindeling 2003).

#### *Interne samenhang van de nieuwe gemeente*

Voor nieuw te vormen gemeenten is het van belang dat er binnen de gemeente sprake is van een logische samenhang, die identiteit aan de nieuwe gemeente zal geven. Dit is bepalend voor de stevigheid en de positie van een gemeente. Deze samenhang kan een aantal verschillende uitgangsvormen hebben (Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken; gemeentelijke herindeling 2003):

- Culturele samenhang
- Sociale samenhang
- Economische samenhang
- Geografische samenhang

Met het streven naar samenhang probeert het kabinet te voorkomen dat er gemeenten ontstaan die niet méér zijn dan een administratieve eenheid.

#### *Regionale samenhang en evenwicht*

Voor een nieuw te vormen gemeente is het niet alleen van belang dat er sprake is van interne samenhang, het is in de ogen van het kabinet minstens zo belangrijk dat er sprake is van regionale samenhang. Goede regionale samenhang betekent dat een nieuwe gemeente een goede en effectieve rol in de regio kan vervullen. Hierbij moet gedacht worden aan gemeentegrens overschrijdende problemen en centrumfuncties van gemeenten (Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken; gemeentelijke herindeling 2003).

#### *Planologische ruimtebehoefte*

Het kan zo zijn dat het voor een gemeente onmogelijk is haar functies op eigen grondgebied te vervullen. Wanneer intergemeentelijke hulpstructuren ook geen uitkomst bieden, moet worden overwogen de gemeente te herindelen. Het kabinet streeft er echter naar dat dit soort problemen door intergemeentelijke hulpstructuren worden verholpen en ziet een herindeling in dit geval als laatste optie (Beleidskader ministerie van Binnenlandse Zaken; gemeentelijke herindeling 2003).

## **1.5. Pro's en contra's van herindelingen**

Het herindelingsbeleid en het herindelingsproces zijn altijd onderdeel van discussie geweest. Ten tijde van Napoleon werd er al gediscussieerd over de (ideale) omvang van een gemeente. De criteria om over te gaan tot een herindeling zijn de afgelopen decennia verschillend geweest. Het geloven in de voordelen van schaalvergroting is bij de verschillende kabinetten groot gebleven (Derksen 2001, Postma 2002).

Ook het huidige kabinet is overtuigd van de voordelen van schaalvergroting bij gemeenten door herindeling. In het beleidskader gemeentelijke herindeling (2003) wordt verondersteld dat schaalvergroting zal leiden tot meer efficiency, effectiviteit, respons, deskundigheid etc.

In de loop der jaren is er door verschillende wetenschappers onderzoek gedaan naar de effecten van herindelingen (Toonen 1998, Berghuis ea 1995, Derksen 2001, Postma 2002). Uit deze onderzoeken kunnen een aantal pro's en contra's met betrekking tot herindelingen worden afgeleid.

### *Pro*

- Herindeelde gemeenten staan meer op afstand van de bevolking. Hierdoor stijgt onder andere de kwaliteit van het handhavingsbeleid. Herindeelde gemeenten zien hierin een toename van de bestuurskracht.
- Herindeelde gemeenten ervaren in veel gevallen een toename van de deskundigheid.
- Herindeelde gemeenten ervaren in een aantal gevallen een stijging van de dienstverlening. Dit betreft voornamelijk de herindeling van kleine gemeenten waar voorzieningen in de oude variant niet meer kunnen worden geboden.

### *Contra*

- De verwachte en veronderstelde efficiency en effectiviteitsvoordelen zijn niet aangetoond. Ook wanneer de frictiekosten buiten beschouwing worden gelaten blijken efficiency en effectiviteitsvoordelen niet op te treden.
- De herindeling leidt tot een grotere afstand tussen burger en bestuur. Burgers beschouwen het bestuur als moeilijk bereikbaar en de betrokkenheid van de burgers neemt hierdoor af. Burgers tonen zich, door de kloof, politiek ook minder actief.
- Herindeling leidt in de ogen van de burgers in veel gevallen tot een daling van het voorzieningen niveau. Dit speelt voornamelijk bij herindelingen waar de afzonderlijke gemeenten een goed voorzieningenniveau hadden.

## **2. Theoretisch kader**

Wanneer een herindelingsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer (en is gepubliceerd in het Staatsblad), dan komen de betrokken gemeenten in een overgangsfase. Tijdens deze overgangsfase werken de verschillende gemeenten intensief samen en wordt er door de provincie toezicht op de besluiten gehouden. Tijdens deze overgangperiode kunnen vele belangen met elkaar botsen en blijkt er vaak achteraf dat er besluiten zijn genomen die grote gevolgen kunnen hebben voor de nieuwe gemeente (Postma 2002). Dit onderzoek richt zich op de vraag waarom bepaalde strategische besluiten worden genomen en waarom de huidige toezichtstructuren dit niet kunnen voorkomen.

De volgende factoren spelen in de overgangsfase een rol:

- De verschillende fusiepartners moeten met elkaar samenwerken
- De verschillende fusiepartners hebben verschillende belangen
- De fusiepartners nemen beslissingen met het oog op hun oude gemeente en met het oog op de nieuwe gemeente.
- De provincie houdt toezicht op de genomen besluiten.

### **2.1. Veranderende samenleving en veranderende beleidsprocessen**

Door de toenemende welvaart in Nederland en de verdeling van de welvaart zijn de verhoudingen in de Nederlandse samenleving veranderd. Inglehart (1971) duidt deze verandering als de opkomst van het postmaterialisme in de Nederlandse samenleving. Door de toegenomen welvaart is de samenleving niet meer primair georiënteerd op materiele waarden als economische zekerheid, maar heeft de samenleving in toenemende mate oog voor immateriële waarden. Volgens Inglehart (1971) hechten postmaterialisten aan immateriële waarden, zoals: kwaliteit van het leven (milieu), vrijheid van expressie, individualisme (minder hiërarchie) en tolerantie (religie, gezin en seks). (Materialisme staat, volgens Inglehart voor behoeften aan fysieke veiligheid en economische zekerheid).

Deze postmateriële oriëntatie kwam in Nederland extra in zwang door teleurstellingen bij de burger en de overheid. Deze teleurstellingen hebben geleid tot een cynische overheid en een onverschillige burger. De overheid is cynisch geworden omdat de maakbaarheid van de samenleving een illusie blijkt te zijn en de samenleving onkenbaar blijkt te zijn. De burger is onverschillig geworden omdat de ideologische bevlogenheid (maakbaarheid van de samenleving) is vervlogen en de hiërarchische ingerichte overheidsbemoeienis niet de gewenste effecten heeft gehad. (Oosten 2002)

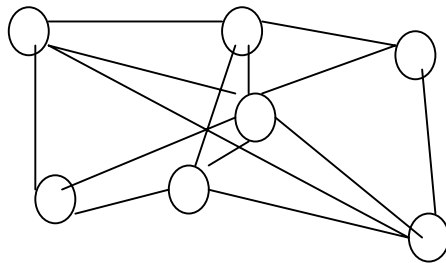
Deze opkomst van een postmateriële oriëntatie en de teleurstellingen in de samenleving hebben gevolgen gehad voor de rol en positie van dominante en hiërarchische publieke en politieke actoren (Weggeman 2003, p 154). De "oude" hiërarchische rol van publieke en politieke actoren en het oude hiërarchische sturingsmodel zijn hierdoor onder druk komen te staan. Er kwam meer aandacht voor private en maatschappelijke actoren in de beleidsarena en hun positie in deze arena. De verhoudingen zijn van een hiërarchische naar een meer horizontale verhouding verschoven. Frissen (1999) spreekt in dit kader over het vloeïend worden van corporatistische structuren, waardoor de participatie en de interactie, tussen actoren in de beleidsarena, nieuwe vormen krijgen. Frissen is van mening dat onder invloed van deze ontwikkeling, per beleidsdomein/ onderwerp netwerken gaan ontstaan die aansluiten bij een specifieke situatie. (1999, p 24-27). Deze netwerken worden niet gestuurd op basis van het rationele sturingsmodel, dat uitgaat van een centrale actor, maar op basis van de netwerkbenadering dat uitgaat uit van meerdere actoren, die een allemaal een doorslaggevende rol kunnen spelen.

## 2.2. Netwerktheorie

In het beeld dat in de vorige paragraaf geschetst is kunnen beleidsnetwerken worden gedefinieerd als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen afhankelijke actoren die vorm krijgen rond beleidsproblemen en/ of beleidsprogramma's (Kickert ea 1997: 30-31). De netwerkbenadering ontkent het bestaan van een beleidsbepalende autoriteit en het bestaan van hiërarchische ordening (Kickert ea 1997, p 7-11).

De netwerktheorie veronderstelt dat organisaties niet in een isolement leven, maar altijd opereren in een maatschappelijke context. Een organisatie onderhoudt relaties met de context en is afhankelijk van deze context. Keuzes van de organisatie kunnen invloed hebben op de context en keuzes binnen de context kunnen invloed hebben op de organisatie. Een netwerk is een verzameling actoren (knooppunten) met relaties daartussen (Klijn en van Twist, 2000). In figuur 2.1 wordt een grafische weergave van een netwerk weergegeven (figuur uit: Klijn en van Twist, 2000)

*Figuur 3.1*



De beleidsprocessen binnen deze netwerken vinden plaats op basis van coproductie. Bekkers verwoordt dit proces als: “een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren. (Bekkers 1996, p 193, in Weggeman 2003). Klijn (1997, 30-31) geeft drie kenmerken voor een beleidsnetwerk, namelijk:

- 1. netwerken bestaan vanwege de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren
- 2. netwerken bestaan uit een variëteit van actoren met elk hun eigen doelen
- 3. netwerken bestaan uit relaties van een min of meer blijvende aard.

### *Functioneren van een netwerk*

De actoren die deelnemen aan het netwerk gedragen zich anders dan actoren in het rationele sturingsmodel. Ondanks het feit dat verondersteld wordt dat de actoren zich afhankelijk van de deelnemers en de “issues” opstellen (Frissen 1999, p 24-27), noemen Koppenjan en Klijn (2003, p 3/4) de volgende kenmerken die bepalend zijn voor een netwerk:

- De actoren binnen het netwerk zijn vergaand afhankelijk van elkaar.
- Het netwerk bevindt zich in de meeste gevallen in een turbulente omgeving.
- Actoren hebben hun eigen en verschillende belangen, die met elkaar kunnen conflicteren.
- De relaties binnen het netwerk zijn in de meeste gevallen horizontaal van aard.
- Nieuwe ontwikkelen op het gebied van kennis en technologie zijn een voortdurende bron van onzekerheid.

### **2.2.1. Belangen in het netwerk**

Actoren binnen het netwerk hebben manifest een gezamenlijk belang dat hen aan het bewuste netwerk bindt. Latent blijken andere, tegenstrijdige, (strategische) belangen ook een rol te kunnen spelen. Omdat deze latente belangen ook een rol spelen, kunnen actoren keuzes maken die ten opzichte van het gezamenlijke belang niet de meeste optimale keuze zijn. Actoren zijn zich bewust van dit fenomeen, maar het is vooraf vaak onduidelijk wat de latente belangen zijn. Door de onzekerheid over de aanwezigheid van latente belangen (en het streven om eigen latente belangen te behartigen) ontstaat strategisch gedrag binnen het netwerk (zie ook strategische onzekerheid).

### **2.2.2. Onzekerheden in het netwerk**

De in de vorige paragraaf genoemde kenmerken hebben betrekking op de actoren in algemene zin. De kenmerken zijn echter bepalend voor het gedrag van de individuele actoren binnen het netwerk. De samenstellingen en structuur van een netwerk brengen ook een aantal onzekerheden voor de actoren binnen het netwerk met zich mee. Koppenjan en Klijn (2003) noemen een aantal onzekerheden, die binnen een netwerk kunnen voorkomen. Deze onzekerheden kunnen invloed op het gedrag en houding van de actoren in het netwerk hebben. Drie vormen van onzekerheid worden door Koppenjan en Klijn (2003) onderscheiden, namelijk:

- **Strategische onzekerheid**  
Het feit dat de actoren een gezamenlijk belang hebben, betekent niet dat de actoren de zelfde percepties ten aanzien van deze belangen hebben. Omdat actoren verschillende percepties kunnen hebben ten opzichte van het probleem, bestaat de kans dat de verschillende actoren ook een verschillende strategie zullen hanteren om wensen te verwezenlijken. Deze onduidelijkheid over de strategieën van de andere actoren veroorzaakt onzekerheid. De strategie van “X” kan immers een bedreiging voor de strategie van “Y” zijn.
- **Institutionele onzekerheid**  
De verschillende actoren binnen het netwerk opereren in de meeste gevallen vanuit een verschillende institutionele achtergrond. Doordat de verschillende actoren vanuit een verschillende institutionele achtergrond opereren kunnen “conflicten” ontstaan bij samenwerking, dit veroorzaakt onzekerheid over de te volgen procedure.
- **Onzekerheid over “het”probleem**  
Omdat de actoren binnen het netwerk verschillende belangen hebben, zullen zij de discrepantie tussen wens en werkelijkheid ook verschillend ervaren. Deze wetenschap maakt actoren in het netwerk onzeker, omdat het onduidelijk is wat als probleem wordt ervaren en wat de wensen zijn. Het gevaar bestaat dat de wens van actor “X”, het probleem van actor “Y” wordt en dit veroorzaakt onzekerheid.



### 2.3. Probleemconstructie

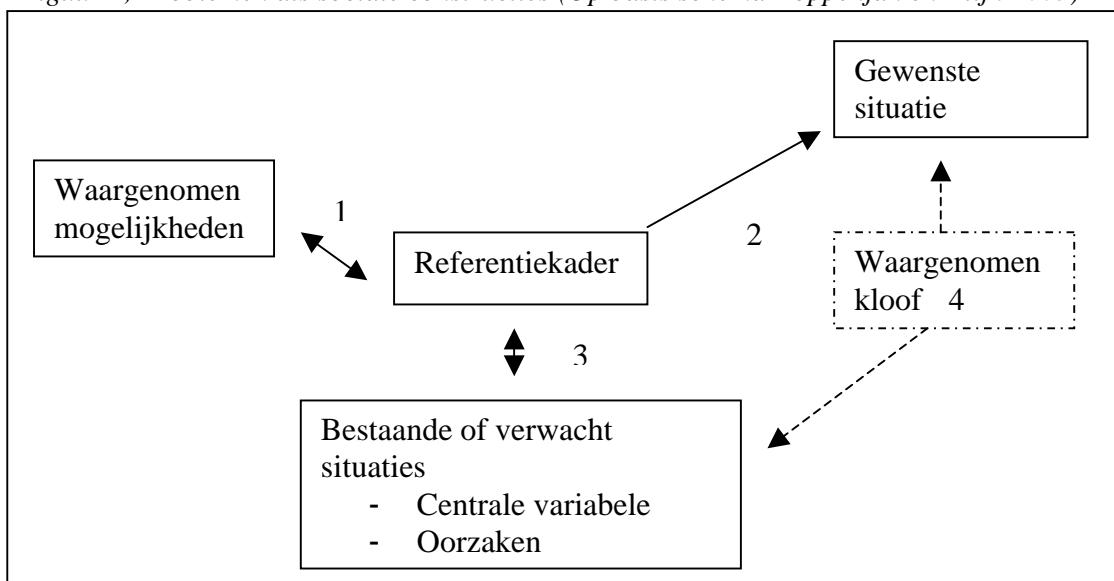
De wijze waarop actoren afwegingen maken om tot een beslissing te komen, wordt bepaald door het referentiekader van de betrokken actor. Een referentiekader is een geheel van ideeën over feiten, interesses, normen en waarden. Dit min of meer samenhangende geheel van waarden en normen vormt een kader waarmee actoren zich een oordeel vormen over nieuwe ervaringen en verschijnselen. Actoren trachten de betekenis van het nieuwe of onbekende vast te stellen door het in te passen in het bekende kader en het te meten met vertrouwde maatstaven (Maconis en Plummer, 2003). Hierdoor ontstaan oriëntatiepunten en filters die de blik op de realiteit, en wijze waarop informatie uit de realiteit wordt georganiseerd, geselecteerd en beoordeeld, bepalen (Sabatier 1988, in Weggeman 2003).

Dit is een proces dat grotendeels onbewust plaats vindt, maar in grote mate vorm geeft aan de identiteit van de actoren. Ieder individu heeft een referentiekader en is in verschillende gevallen compatible met de referentiekaders van andere actoren. Door het socialisatieproces (opvoeding, opleiding, contacten en ervaring) wordt het referentiekader gevormd en veranderd. Dit proces vindt plaats bij individuen, maar ook groepen, organisaties en samenlevingen hebben vormen van referentiekaders die de basis vormen waarop zij handelen (Maconis en Plummer, 2003). De spiegelingen tussen hetgeen een actor waarneemt en zijn referentiekader leiden tot subjectieve afwegingen. Een probleem is in dit kader dan ook geen objectief waargenomen feit, maar een opvatting ten opzichte van een bepaalde situatie.

Dery (1984) definieert het proces van probleemconstructie als volgt: “probleemconstructie is een vorm van sociale constructie en wordt gevormd door opvattingen over bestaande situaties, opvattingen over de oorzaken en gevolgen van deze situaties en opvattingen over verwachte ontwikkelingen en oplossingen”. Probleem formulering is daarom volgens Dery zeer subjectief.

Ondanks het feit dat probleem percepties sociale constructies zijn, brengen zij consequenties met zich mee ( Koppenjan en Klijn 2003, p28). Thomas (1966) merkt hier het volgende over op: *“if men define situations as real, they are real in their consequences”*. Actoren baseren hun gedrag dus op hun perceptie van hun omgeving en de problemen die zij op dat moment in die omgeving waarnemen. In figuur 2.1 wordt een schematische weergave van de probleemconstructie gegeven.

*Figuur 1; Problemen als sociale constructies (Op basis schema Koppenjan en Klijn 2003)*



*Verklaring figuur 1.*

1. Het referentiekader bepaalt de houding van een actor ten opzichte van waargenomen mogelijkheden. Het referentie kader kan veranderen door gebeurtenissen, ontwikkelingen en ervaringen (socialisatie).
2. Het referentiekader van een actor is bepalend voor de opvattingen over de gewenste situatie.
3. Het referentiekader bepaalt de houding van een actor ten opzichte van bestaande of te verwachten situaties. Ervaringen met bestaande of verwachte situaties (in het verleden) hebben invloed op de vorming van het referentiekader.
4. Tussen de gewenste situatie en de bestaande/ verwachte situatie bevindt zich een kloof. De kloof is het gevolg van een discrepantie tussen wens en werkelijkheid.

De wijze waarop actoren tegen de kloof tussen wens en werkelijkheid aankijken, bepaalt de probleemconstructie. Deze probleemconstructie heeft vervolgens invloed op de richting waarin de actoren naar een oplossing zoeken. Hierdoor gebeurt het dus vaak dat actoren in een netwerk tegen dezelfde situatie verschillend aankijken en bepaalde oplossingen omarmen en sommige oplossingen afwijzen. Hierdoor wordt de probleemdefiniëring in een netwerk vaak onderwerp van conflict (Koppenjan en Klijn 2003, p 28).

### 2.3.1. Probleemconstructie binnen een netwerk

De aanwezigheid van verschillende referentiekaders binnen het netwerk heeft gevolgen voor het verloop van de probleemconstructie.

(Koppenjan en Klijn 2003, p 28):

- De bestaande of verwachte probleemsituatie (kern variabelen, oorzaken, gevolgen en probleemafbakening)
- De mogelijke situatie (mogelijke veranderingen en mogelijke oplossingen)
- De gewenste situatie en maatstaven om de bestaande situatie te waarderen en te evalueren.

#### *Probleemformulering*

De referentiekaders van de verschillende actoren in een netwerk zijn moeilijk te beïnvloeden. Het betekent echter niet dat deze referentiekaders niet kunnen veranderen.

Met nieuwe informatie over een bestaande situatie, mogelijke oplossingen en maatstaven, is het denkbaar dat een actor zijn referentiekader aanpast. Echter omdat sommige vruchten van het socialisatieproces diepe wortels kunnen hebben (primaire socialisatie) en het referentiekader ook als filter voor beoordeling werkt, zijn de uiteindelijke effecten van het “leerproces” moeilijk te voorspellen.

Actoren hebben in een netwerk snel de neiging te denken dat de actoren waarmee ze samenwerken dezelfde opvattingen ten aanzien van het probleem hebben. Terwijl in werkelijkheid onder de actoren verschillende opvattingen over het probleem bestaan. Referentiekaders en maatstaven kunnen erg verschillen. Koppenjan en Klijn (2003) spreken in dit kader over een “dialogo van de doven”. Iedereen is het er over eens dat een bepaalde situatie (kloof) onwenselijk is en dat er een oplossing moet komen. Het blijkt namelijk vaak dat de gewenste nieuwe situatie en de beleving van de werkelijkheid, die gezamenlijk voor de kloof zorgen, per actor kunnen verschillen. In een dergelijke situatie zal het onbegrip en conflict alleen maar toenemen en zullen beslissingen worden genomen die, voor sommige deelnemers in het netwerk, nadelig zullen zijn. (Koppenjan en Klijn 2003, p 29)

## 2.4. Beleidsconstructie in een netwerk

De besluitvorming binnen een netwerk wordt gedefinieerd als 'een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren'. Doelen en/of oplossingen zijn niet gekoppeld aan een bepaalde actor of tijdperiode. (Teisman 1992). Gedurende de beleidsconstructie vervullen de verschillende actoren verschillende rollen, namelijk (Teisman 1992):

- Initiator: actor die een bepaald doel heeft en daar ook naar handelt
- Supporters: actoren die belang/ baat hebben bij het beleidsvoorstel
- Aanpassers: beoordelen beleid vooral op negatieve effecten. Wanneer de effecten acceptabel zijn, passen zij zich aan.
- Critici: tegenstanders van het initiatief omdat het voorstel hun belangen schaadt.
- Intermediair: is de stuwende kracht achter het project zonder zich ermee te identificeren en mobiliseert onmisbare actoren
- Makelaar: controleert de inzet van de partijen bij de consensusvorming. Zijn bemiddeling behoudt een vrijwillige basis.
- Arbiters: op het moment dat er geen kans meer is op consensusvorming doet de arbiter op een bepaald moment een bindende of zelfbindende uitspraak over het conflict.
- Facilitators: streven zelf geen doelen na. Hun inbreng bestaat uit het leveren van specifieke kennis om zo het besluitvormingsproces te ondersteunen.

Beleid komt tot stand via een wisselwerking tussen de verschillende actoren. In deze zienswijze wordt de nadruk gelegd op de visies van de betrokken actoren met betrekking tot het beleidsvoorstel. De visies van de actoren kunnen door de verschillende interacties tussen de actoren veranderen. Deze interacties tussen de actoren krijgen vorm in een horizontaal proces van overleg en onderhandeling.

### 2.4.1. Problemen bij beleidsconstructie in een netwerk

Deze kenmerken van de actoren in een beleidsnetwerk brengen een aantal problemen met zich mee. Kalders en Schaap (2000) noemen in hun werk een aantal problemen bij beleidsconstructie in een netwerk, namelijk:

#### *De beleidsontwerper*

De beleidsontwerper is geen neutrale figuur binnen het netwerk, maar verbonden aan een van de actoren binnen het netwerk. De beleidsontwerper zal in zijn of haar handelen gekleurd zijn door de opvattingen en oriëntaties van de actor waaraan hij of zij verbonden is. De andere actoren in het netwerk zullen niet alleen reageren op het betreffende beleidsvoorstel, maar ook op het beeld dat zij van de beleidsontwerper hebben.

#### *Probleemformulering*

Binnen het netwerk is vaak wel overeenstemming te bereiken over het feit dat er een kloof bestaat tussen de feitelijke situatie en de gewenste situatie. Echter de gewenste situatie kan per actor verschillen. Het is moeilijk om tot een probleemformulering te komen, die herkenbaar is voor de andere actoren.

#### *Multi-actoren karakter*

De initiator van een bepaald beleidsvoorstel is binnen een netwerk niet de enige actor die op een bepaald proces wil sturen. Andere actoren binnen het netwerk kunnen op het proces willen sturen. Deze actoren hebben allemaal hun eigen oriëntaties, normen en waarden, doelen en middelen. Het komt maar zelden voor dat al deze actoren de zelfde opvattingen hebben over de wijze waarop een bepaald proces moet worden gestuurd.

### *Dynamiek in het netwerk*

Door de verschillende interacties die de verschillende actoren met elkaar hebben, kunnen actoren de percepties van andere actoren beïnvloeden. Wat eerst een goed voorstel leek, blijkt opeens geen goed voorstel meer te zijn. Wat eerst niet kon, blijkt nu wel te kunnen, etc.

De verschillen tussen de actoren (oriëntaties, percepties etc) in het beleidsnetwerk staan dus centraal bij de beleidsconstructie in een netwerk. Door interactie tussen de verschillende actoren in het netwerk wordt uiteindelijk bepaald welke problemen en oplossingen relevant zijn in de besluitvorming. Deze uiteindelijke probleemformulering en de daaruit voortvloeiende beleidsconstructie kan door dit proces erg afwijken van het oorspronkelijke concept dat de initiatiefnemer (beleidsontwerper) voor ogen had (Koppenjan en Klijn 2003).

## **2.5. Besluitvorming**

Binnen het fusienetwerk worden voortdurend beslissingen genomen. Besluiten geven richting en structuur aan een organisatie en aan de processen binnen en organisatie. Overal binnen de organisatie worden besluiten genomen. Genomen besluiten kunnen verschillen in gewicht, effecten en reikwijdte. De motieven die ten grondslag liggen aan een besluit zijn ook niet altijd duidelijk. In het ene geval is er, op basis van een afweging, een keuze gemaakt tussen duidelijke alternatieven. In het andere geval wordt het besluit genomen op basis van intuïtie. Dit gegeven leidt er toe dat het fenomeen besluit zich niet makkelijk laat definiëren. Een veel gebruikte wijze om het begrip besluit te definiëren is:

- *Besluit als keuze tussen alternatieven* (in Gore 1968, p151)

Deze definitie wordt echter door Gore al in de jaren 60 verworpen omdat deze te beperkt is en te kunstmatig. De definitie houdt alleen rekening met een keuze gebaseerd op waarneembare alternatieven en niet met een keuze op basis van intuïtief aangevoelde alternatieven. Gore (1968) is daarom met een definitie gekomen die anno 2005 nog steeds bruikbaar is. Hij definieert besluitvorming als volgt:

- *Besluitvorming is een patroon van wisselwerkingen tussen individuen, waardoor de maatschappelijke mechanismen die een doelmatige collectieve activiteit schragen worden ontwikkeld en in stand gehouden.* (Gore 1968, p153)

Besluitvorming kan, volgens Gore (1968) het best worden gezien als een collectief hulpmiddel voor de identificatie van het gemeenschappelijk belang dat individuen in een situatie hebben en voor het formuleren van een reactie (Gore 1968, 153)

### **2.5.1. Het uitruilmodel van George**

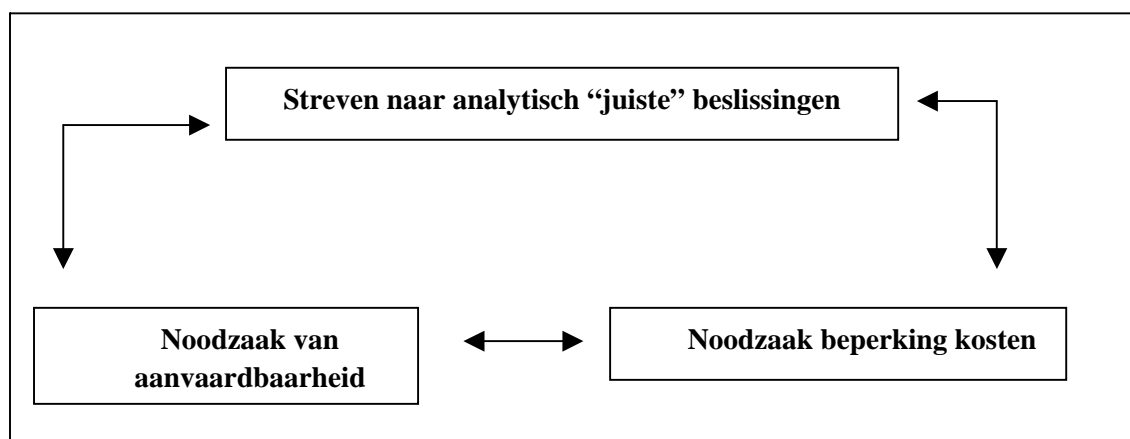
In de vorige paragraaf is een theoretische beschrijving van beleidsconstructie in een netwerk gegeven. Binnen het netwerk worden voortdurend op verschillende plekken besluiten genomen (Binnen de stuurgroep, binnen de projectgroepen, binnen de afzonderlijke gemeenten etc). Besluitvormers moeten afwegingen tussen verschillende alternatieven maken. De vraag is dan op basis waarvan deze afweging wordt gemaakt. George (1980, in 't Hart ea, 1995) heeft onderzoek gedaan naar de besluitvorming van Amerikaanse presidenten. Zijn onderzoek heeft geleid tot de vorming van een model waarin hij deze belangenafweging tracht te verklaren

George (1980) ziet bij omvangrijke projecten een drietal criteria waartussen een beslisser moet kiezen, namelijk:

- Streven naar analytisch “juiste” beslissingen
- Noodzaak van aanvaardbaarheid
- Noodzaak beperking kosten

Volgens George is het streven naar het nemen van een analytisch verantwoord besluit het primaire uitgangspunt. Echter bij omvangrijke projecten zal dit voornemen voortdurend moeten worden afgewogen tegen het gevaar dat de noodzakelijke steun voor het beleid niet tot stand komt of het gevaar dat er hoge besluitvormingskosten zijn verbonden aan het initiatief. Beslissers zijn zich bewust van deze tegenstrijdigheden en in veel gevallen zal deze wetenschap leiden tot een uitruil tussen de criteria. Deze uitruil komt neer op het aanbrengen van een rangorde in de drie criteria (Otten, 1995, p 336- 337). Dit uitruilproces ligt ten grondslag aan het uitruil- model van George.

*Figuur 2.; Uitruil- model George (Otten, 1995, p 336)*



#### *Uitruil op basis van het analytische perspectief*

Vanuit dit uitgangspunt wordt volgens George gestreefd naar het nemen van rationele beslissingen. Juist bij grote complexe projecten, waar veel (schaarse) middelen voor moeten worden aangewend, is het noodzakelijk zo rationeel mogelijk te beslissen. Dat het bereiken van een synoptisch besluit veel energie kost, moet in deze visie op de koop toe worden genomen. Centraal staat de opvatting dat het bereiken van de gewenste beleidseffecten/ producten nauw verbonden is met de analytische kwaliteit van de besluitvormingsprocedures. Een uitruil op dit punt vermindert de analytische kwaliteit van de beslissing en vermindert de kans op doelbereiking (Otten, 1995, p 337).

#### *Uitruil op basis van het politieke perspectief*

Vanuit deze visie wordt, volgens George, een andere afweging gemaakt. Vanuit het politieke perspectief is niet de kwaliteit de belangrijkste factor, maar de politieke steun en draagvlak in de arena. Juist bij complexe projecten waar veel (schaarse) middelen moeten worden aangewend, is politieke steun onontbeerlijk. Vanuit deze visie is het niet mogelijk om bij complexe projecten analytische beslissingen te nemen. Juist omdat grote hoeveelheden schaarse middelen moeten worden aangewend, is draagvlak voor het beleid onontbeerlijk. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat het analytische gehalte van het besluit ondergeschikt raakt aan het draagvlak voor het beleid. Bestuurders moeten zich, in deze visie, bij complexe besluiten zeer bewust zijn van de omgeving waarin ze opereren.

Één van de belangrijkste taken van een besluitvormer is het inventariseren van obstakels op de weg naar politieke en maatschappelijke aanvaarding. De besluitnemer kan tijdens de

vorming van zijn besluit kiezen uit drie argumenten die het belang van steun en aanvaardbaarheid bij besluiten onderschrijven (Otten, 1995, p338):

- Normatief argument. In een democratische rechtsstaat komt besluitvorming tot stand door middel van compromis en consensus (Lindblom 1965, in 't Hart ea, 1995).
- Politiek argument. In de hedendaagse beleidsarena zijn machtsmiddelen verdeeld over meerdere belanghebbende actoren. Deze partijen moeten worden gemobiliseerd wil men besluiten kunnen nemen en beleid kunnen uitvoeren. Voorwaarde daarvoor is instemming van de actoren over de richting van het beleid en een bepaalde mate van doel- middelvervlechting (Teisman 1992, in 't Hart ea, 1995).
- Cognitief argument. Binnen de beleidsarena bevinden zich hindermachten die het besluitvormingsproces kunnen frustreren of laten mislukken. Besluitvormers kunnen het zich daarom niet veroorloven om de hindermachten in het harnas te jagen.
- De besluitvormer zal zich daarom richten op een brede consensus (Baakman 1990, in 't Hart ea, 1995).

*Uitruil op basis van het opportunistische perspectief.*

Vanuit het opportunistische perspectief wordt nadruk gelegd op het spaarzaam gebruik maken van de middelen waarover de bestuurder kan beschikken (Otten, 1995, p 339). Besluitvormers moeten vanuit deze visie niet alleen oog hebben voor het te bereiken doel, maar ook voor alternatieve kosten en de belangen van andere projecten. Met andere woorden; “door beslag te leggen op schaarse middelen, kunnen de kosten voor andere beslissingen niet meer worden opgebracht (George 1980). Dit besef leeft ook bij de andere actoren in de beleidsarena. Vanuit het opportunistische perspectief is het dan ook belangrijk goed in te schatten wanneer de tijd rijp is voor een bepaalde beslissing. Wanneer de timing goed is, zal de beslissing minder weerstand oproepen en is succes waarschijnlijker.

## 2.6. Procescondities voor een netwerk

In de voorgaande paragrafen is beschreven wat de kenmerken en eigenschappen van een netwerk zijn en welke invloed deze kenmerken en eigenschappen op het gedrag en keuzes van de actoren in het netwerk hebben. De structuur van netwerken en de wijze waarop netwerken zich ontwikkelen is afhankelijk van de actoren die deelnemen aan het netwerk en het onderwerp dat centraal staat binnen dit netwerk. Ondanks dit dynamische karakter van het netwerk zijn er een aantal algemene condities voor het management van netwerken. Kickert en Koppenjan spreken van procescondities en noemen in dit kader de volgende condities voor het management van netwerken (1997: 53-58):

- Hoe groter het aantal actoren dat betrokken is bij de interactie, hoe moeilijker het is om overeenstemming te krijgen.
- Het succes van netwerkmanagement is afhankelijk van de mate waarin rekening moet worden gehouden met de pluriformiteit van het netwerk en de actoren die daarin opereren.
- Netwerkmanagement moet zijn voordeel doen met de geslotenheid van netwerken, door de capaciteiten van zelfregulering te benutten om zodoende zo min mogelijk dwang en middelen te gebruiken.
- De afwezigheid van een te groot conflict.
- Hoe hoger de kosten gemoeid met netwerkmanagement, hoe minder de actoren bereid zullen zijn hiervan gebruik te maken.
- De sociale en politieke context kunnen het netwerkmanagement zowel frustreren als ondersteunen.
- Het succes van netwerkmanagement hangt in hoge mate af van de leiderschapskwaliteiten en het vermogen om commitment af te dwingen door de vertegenwoordigers van de organisaties bij hun achterbannen.
- De kwaliteit en legitimiteit van de netwerkmanager.

## 2.7. Toezicht

Binnen het fusienetwerk wordt door Gedeputeerde Staten toezicht op het fusieproces gehouden. Dit toezicht moet het optreden van strategisch gedrag voorkomen. Gedeputeerde Staten is als toezichthouder geen actor uit het fusienetwerk. De actoren uit het fusienetwerk hebben geen invloed op de handelingen die Gedeputeerde Staten in haar rol als toezichthouder vervult. Gedeputeerde Staten kan echter in haar rol als toezichthouder wel invloed op het fusienetwerk uitoefenen en is daarom een relevante actor in het fusietraject.

Toezicht wordt door De Ridder (2004) omschreven als een bijzondere vorm van sociale controle. Onder sociale controle worden alle manieren verstaan waarop in een groep of samenleving een sociale orde in stand wordt gehouden. Er is volgens De Ridder sprake van toezicht wanneer een bestuurlijk proces de volgende kenmerken bezit (De Ridder, 2004, p27):

- Informatieverzameling  
Een meer of minder reguliere vorm van communicatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Tijdens deze communicatie wordt de toezichthouder op de hoogte gebracht van de relevante (voorgenomen) beslissingen en handelingen van de onder toezicht gestelde.
- Toezicht  
De toezichthouder beoordeelt de relevante (voorgenomen) beslissingen en handelingen van de onder toezicht gestelde.



- **Interventie**  
De toezichthouder beschikt over een tenminste daartoe strekkende bevoegdheid rustend vermogen om de onder toezicht gestelde te beïnvloeden en benut dat vermogen naar behoefte

### **2.7.1. Toezicht door en op bestuursorganen**

In de gecentraliseerde eenheidsstaat is toezicht naast autonomie en medebewind één van de drie kenmerken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Toezicht kan in dit verband worden onderscheiden in (Breunese, 1989, p 12):

- Repressief toezicht
- Preventief toezicht

#### *Repressief toezicht*

Bij deze vorm van toezicht “grijpt” het toezichthoudende bestuursorgaan in nadat een besluit door een lager bestuursorgaan is genomen. Het hogere toezichthoudende orgaan kan hiertoe beslissen wanneer het besluit in strijd is met het recht of wanneer hogere belangen door het besluit worden geschaad.

Repressief toezicht kan vorm krijgen door schorsing of vernietiging. Schorsing (meestal de voorloper van vernietiging) ontnemt aan het besluit tijdelijk zijn werking. Vernietiging doet het werkelijke besluit vervallen (Breunese, 1989, p12)

#### *Preventief toezicht*

Preventief toezicht betekent dat besluiten, door een hoger gezag, moeten worden goedgekeurd, alvorens ze in werking kunnen treden (Breunese, 1989, p 12).

## 2.8. Conceptueel model

In de vorige paragrafen is een weergave gegeven van bestaande wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de onderzoeksvraag. Na bestudering van deze theoretische inzichten kunnen de volgende variabelen worden onderscheiden:

### Afhankelijk

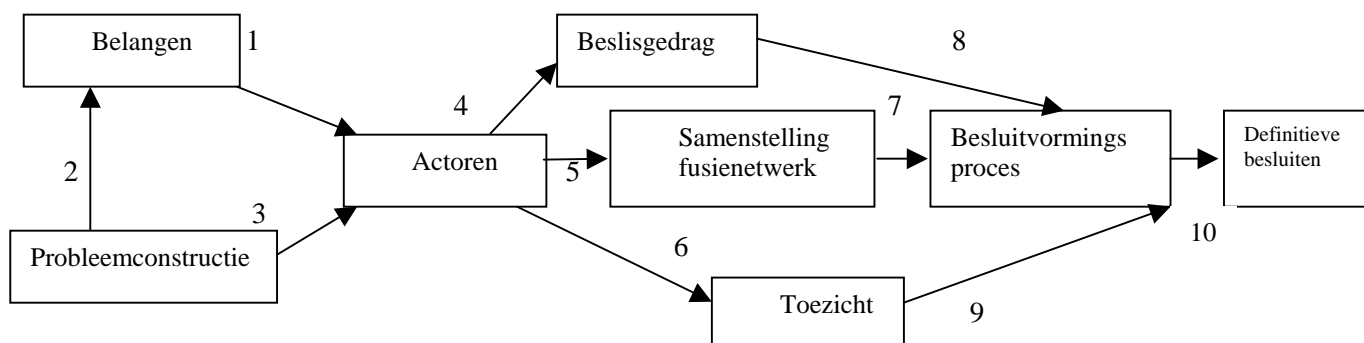
- Genomen besluiten

### Onafhankelijk

- Actoren
- Samenstelling fusienetwerk
- Belangen
- Probleemconstructie
- Besluitvormingsproces
- Beslisgedrag
- Toezicht

Deze variabelen staan in relatie met elkaar. Gedurende het overgangsproces vormen deze variabelen een aantal veronderstelde causale relaties. Deze relaties worden hieronder schematisch weer gegeven en vervolgens puntsgewijs toegelicht.

*Figuur 3; Causale relaties*



### *Toelichting op figuur 3*

1. Belangen beïnvloeden de keuzes van actoren.
2. De probleemconstructie van actoren geeft richting aan de belangen van actoren.
3. De probleemconstructie van actoren bepaalt de houding van de actoren ten aanzien van een bepaalde situatie.
4. De houding en opvattingen van de actoren bepalen het beslisgedrag.
5. Actoren vormen het fusienetwerk.
6. Actoren bepalen de invulling en uitoefening van de rol als toezichthouder.
7. De samenstelling van het fusienetwerk heeft invloed op het besluitvormingsproces.
8. Het beslisgedrag van de actoren is bepalend voor het besluitvormingsproces.
9. De wetgever heeft toezichtbepalingen geformuleerd, die als doel hebben negatief financiële strategische beslissingen te voorkomen.
10. Het besluitvormingsproces leidt tot definitieve besluiten.

## 2.9. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een breder onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het verloop van het herindelingsproces. Het onderzoek richtte zich hierbij in het bijzonder op de eventuele aanwezigheid van negatieve aspecten in het herindelingsproces, waaronder ook strategisch gedrag tijdens het fusietraject. De onderzoeksvraag onderhavig aan dit onderzoek is een deelvraag van het brede onderzoek naar het verloop van het herindelingsproces. Aanleiding voor de formulering van de onderzoeksvraag zijn signalen uit de wetenschap en praktijk geweest. In de wetenschappelijke literatuur is door verschillende auteurs aandacht besteed aan het optreden van strategisch gedrag bij de fusiepartners in een fusietraject ( Berghuis ea 1995, Toonen ea 1998, Postma 2003). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft daarnaast uit de praktijk signalen ontvangen dat strategisch gedrag bij fusiepartners optreedt en dat de toezichtstructuur die hier op toe moet zien niet altijd het gewenste effect bereikt. In dit licht is de onderzoeksvraag behorend bij dit onderzoek geformuleerd.

Het onderzoek richt zich specifiek op de fusieperiode van gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling. Formeel start deze fusieperiode nadat het herindelingwetsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen en in het Staatsblad is gepubliceerd. Echter, vaak beginnen de voorbereidingen al eerder om op het moment van de fusie ook daadwerkelijk klaar te zijn. Het onderzoek richt zich op besluiten die in deze periode met het oog op de fusie worden genomen.

### *Keuze gemeenten*

Met het onderzoek wordt getracht om tot een aantal algemene uitspraken te komen over negatief financieel strategisch gedrag in de fusieperiode. Tevens wordt getracht om tot een aantal algemene uitspraken te komen die betrekking hebben op het toezicht tijdens de fusieperiode en de effecten van dit toezicht.

Om tot een aantal algemene uitspraken over algemeen voorkomende elementen in het fusietraject te komen, zijn een viertal “verschillende” gemeenten onderzocht. Er is niet gekozen voor een vergelijking tussen “identieke” gemeenten, omdat het onuitvoerbaar is gebleken om vier herindeelde gemeenten te vinden die op alle punten identiek zijn.

Het onderzoek heeft een diagnostisch karakter, is kwalitatief van aard en wordt uitgevoerd als een casestudy. Het onderzoek richt zich op de volgende vier verschillende herindeelde gemeenten, uit vier verschillende provincies, namelijk:

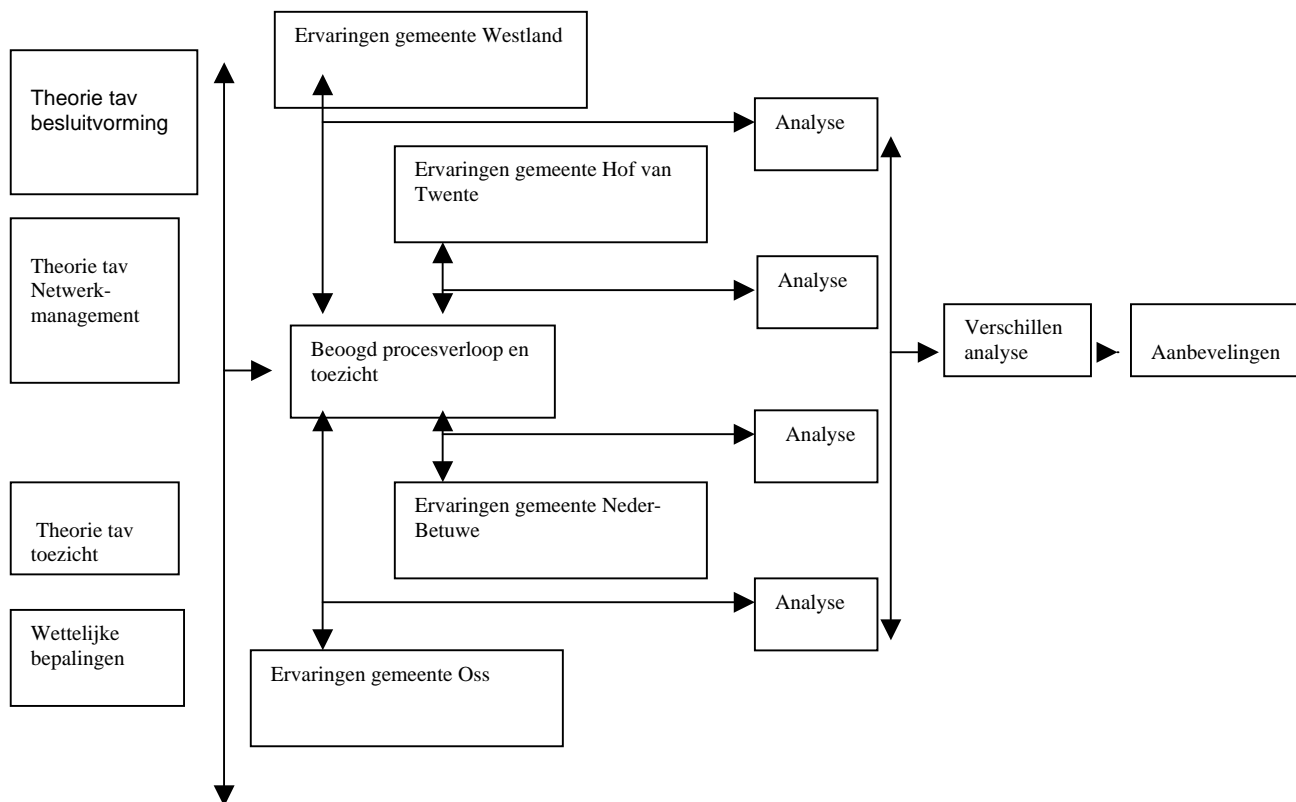
- Gemeente Neder- Betuwe ( “Artikel 12 status)
- Gemeente Hof van Twente (Herindeling van een aantal kleine plattelandsgemeenten, provincie Overijssel)
- Gemeente Westland (Vrijwillig, herindeling in een gebied met grote economische belangen, provincie Zuid- Holland)
- Gemeente Oss (Vrijwillig, herindeling van een “grote” met een “kleine” gemeente, provincie Noord- Brabant)

De rol van de provincies (feitelijk Gedeputeerde Staten) wordt in dit onderzoek besproken vanuit het oogpunt van de verschillende gemeenten. Gedeputeerde Staten is tijdens het feitelijke fusietraject niet aan te merken als direct betrokkene in het fusienetwerk. De provincie kan echter wel invloed op het fusienetwerk uitoefenen in haar rol als toezichthouder. De uitoefening van die invloed en de effecten hiervan worden, vanuit de optiek van de gemeenten betrokken bij het onderzoek. Omdat het onderzoek zich richt op het fusietraject, de actoren uit het fusienetwerk en de lokale besluitvorming in het fusienetwerk worden de provincies verder niet betrokken bij het onderzoek.

## 2.10. Onderzoeksmethode

Het conceptuele model, gevormd op basis van theoretische inzichten, heeft geleid tot de vorming van het hieronder weergegeven onderzoeksmodel.

*Figuur 4. Onderzoeksmodel*



### *Toelichting op het onderzoeksmodel*

Het onderzoek start met een studie van de verschillende theorieën met betrekking tot de verschillende variabelen afgeleid van de probleemstelling. De literatuurstudie mondt uit in het theoretisch kader. Het onderzoek bij de verschillende gemeenten heeft een objectiverend karakter en bestaat uit het houden van semi- gestructureerde interviews.

Het onderzoek is er op gericht om te achterhalen of er negatiefstrategisch gedrag is opgetreden, wat de aanleidingen/ oorzaken hiervoor waren en welke rol toezicht hierbij heeft gespeeld. Vooraf aan de interviews bestaat er geen goed beeld van het geen er zich tijdens de fusie heeft afgespeeld. Het is daarom van belang dat respondenten in alle vrijheid hun verhaal kunnen vertellen en zo al hun ervaringen kunnen delen. Om dit te kunnen bereiken is er voor semi- gestructureerde interviews gekozen. De verschillende respondenten die voor het onderzoek zijn benaderd zijn in twee groepen te verdelen:

- Respondenten vanuit de politieke organisatie:
  - Burgemeester en wethouders
- Respondenten vanuit de ambtelijke organisatie:
  - Gemeentesecretaris, raadsgriffier en projectleider

Er is gestreefd naar deze samenstelling (bijvoorbeeld geen raadsleden) omdat zij nauw betrokken zijn geweest bij het fusieproces. Deze betrokkenheid uit zich in werkzaamheden/ zitting in de fusiegroep of uit betrokkenheid bij besluitvormingsprocedures/ keuzes die de fusiepartners afzonderlijk van elkaar maakten. Deze vooraf beoogde samenstelling is niet in

alle gevallen bereikt. In die betreffende gevallen is er naar gestreefd met respondenten te spreken die eenzelfde soort positie tijdens het fusieproces vervulden. De uitkomsten van de verschillende interviews zullen vervolgens met elkaar worden vergeleken. Deze vergelijkingen moeten leiden tot inzichten en conclusies waarmee uiteindelijk de onderzoeksvraag kan worden beantwoord.

#### *Onderzoek bij de gemeenten*

Om tot beantwoording te komen van de onderzoeksvraag zijn, zoals in het onderzoeksmodel vermeld, vier verschillende gemeenten onderzocht. Het onderzoek bestond uit het afzonderlijk interviewen van respondenten uit de politieke organisatie en de ambtelijke organisatie. De interviews waren gericht op het bepalen van de invloed, van de variabelen, op het optreden van negatief-strategisch gedrag. Om dit te kunnen bepalen zijn ten aanzien van de variabelen vragen geformuleerd.

Tijdens de interviews centraal stonden de variabelen centraal. De variabelen dienden tijdens de interviews als de kernpunten waar vervolgens deelvragen van zijn afgeleid. Met deze deelvragen is de rol van de variabele bij het wel of niet optreden van negatief financieel strategisch gedrag bepaald. Dat heeft tot de volgende interviewopzet geleid:

#### Actoren

- *Wie waren betrokken bij het fusietraject?*
- *Wat was de houding van de actoren ten opzichte van de fusie?*
- *Waren de afzonderlijke actoren bij de afzonderlijke besluitvorming georiënteerd op de "oude" gemeente of op de nieuwe gemeente?*

#### Samenstelling fusienetwerk

- *Hoe waren de verhoudingen tussen de fusiepartners?*

#### Belangen

- *Welke belangen speelden een rol?*
- *Waren de belangen van elkaar vooraf bekend?*
- *Was er sprake van een belangenconflict?*
- *In welke mate hebben belangen van de "oude gemeenten" een rol in de besluitvorming gespeeld?*

#### Probleemconstructie

- *Hadden de actoren verschillende wensen ten aanzien van het uiteindelijke resultaat?*
- *Waar vloeiende deze verschillende visies uit voort?*

#### Besluitvormingsproces

- *Werden er afspraken gemaakt over het besluitvormingsproces?*
- *Is er sprake geweest van negatief financieel strategisch gedrag?*
- *Waren de actoren/stuurgroep hier tijdens het fusieproces van op de hoogte?*

#### Beslisgedrag

- *Op basis van welke afwegingen werden strategische beslissingen genomen?*

#### Toezicht

- *Door wie werd toezicht gehouden?*
- *Op wat voor een wijze werd er toezicht op de besluitvorming gehouden?*
- *Was dit toezicht succesvol?*
- *Benutten de toezichthouders de mogelijkheden en middelen voldoende?*

### *Negatief financieel strategisch gedrag?*

Herindelingen blijken weerstand op te roepen en weerstand kan een aanleiding zijn voor strategisch gedrag bij de fusiepartners. Niet al het strategische gedrag dat vertoond wordt tijdens het herindelingsproces is ook negatief financieel strategisch gedrag. Er is sprake van negatief financieel strategisch gedrag op het moment dat afzonderlijke fusiepartners besluiten nemen die leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van het vermogen.

Met behulp van de aanwezige kennis bij de respondenten over het (financiële) verloop van het fusieproces en met behulp van (financiële)inzichten achteraf is het mogelijk een beeld te vormen van het eventuele negatief financieel strategische gedrag van de fusiepartners in de fusieperiode. Overigens hoeft het niet zo te zijn dat iedere poging tot negatief financieel strategisch gedrag ook zal leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van het vermogen. Het is aannemelijk te verwachten dat in sommige gevallen afzonderlijke fusiepartners pogingen ondernemen die moeten leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van het vermogen, maar dat deze pogingen tijdens het proces worden geblokkeerd. Door de blokkade zullen de pogingen niet leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van het vermogen. Met de kennis van de respondenten moet dan ook duidelijk worden op wat voor een wijze de eventuele pogingen tot negatief financieel strategisch gedrag geblokkeerd zijn.

De informatie verkregen uit de interviews per case kan tot drie verschillende uitkomsten leiden, namelijk:

- Afzonderlijke fusiepartners hebben besluiten genomen die geleid hebben tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.
- Afzonderlijke fusiepartners hebben besluiten genomen die zonder blokkade van het betreffende besluit geleid zouden hebben tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.
- Geen poging tot negatief financieel strategisch gedrag aangetoond.

Alvorens algemene uitspraken over de invloed van (bepaalde)variabelen op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag kunnen worden gedaan, moet de invloed van de variabele per case worden vastgesteld. Om de mate van invloed vast te stellen moeten criteria worden gehanteerd waarmee kan worden bepaald of een variabele sterke, matige of geen invloed heeft uitgeoefend. Respondenten worden gevraagd aan te geven in welke mate de verschillende variabelen van invloed zijn op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in drie verschillende invloedgradaties, namelijk:

- *Sterk*  
Er is sprake van sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wanneer er een duidelijke relatie bestaat tussen de variabele enerzijds en het optreden van negatief financieel strategisch gedrag anderzijds. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan actoren die op basis van eigen overtuigingen en motieven direct aansturen op negatief financieel strategische beslissingen.
- *Matig*  
Er is sprake van matige invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wanneer de variabele indirect invloed heeft op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Er is in dat geval geen duidelijke relatie tussen het optreden van negatief financieel strategisch gedrag en de factor. Maar de

aanwezigheid van de factor heeft indirect wel invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan de inrichting van de stuurgroep. Een stuurgroep kan gericht zijn op het realiseren van een gezonde financiële nieuwe gemeente maar is door de rolinvulling van derden niet in staat het negatief strategisch gedrag te signaleren/ voorkomen.

- *Geen*  
De variabele heeft geen invloed op het wel of niet optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

Bovenstaande methodiek leidt tot het waarderen van de invloed van de variabelen per case. Om algemene uitspraken te formuleren moeten vervolgens de variabelen onderling worden vergeleken. Bij deze vergelijking staan twee zaken centraal, namelijk

- De mate van invloed per variabele en het eventuele verschil per case.  
Door de waardering van de invloed van variabelen per case wordt duidelijk in welke mate de variabele invloed heeft uitgeoefend. Wanneer de resultaten van deze waardering per case naast elkaar worden gelegd worden eventuele verschillen in de invloed zichtbaar.
- Verklaringen voor het eventuele verschil in invloed van de variabelen per case.  
Uit de interviews, gesteund door de theorie, moet blijken wat verklaringen zijn voor de invloed en het eventuele verschil van invloed van de variabelen per case. Bijvoorbeeld: de netwerktheorie verklaart strategische onzekerheid (en keuzes die hier uit voortvloeien) door onzekerheid bij de actor over de belangen van anderen actoren. Uit de interviews kan naar voren komen dat de afzonderlijke fusiepartners bij case x niet goed op de hoogte waren van de belangen van de andere fusiepartners. Wanneer daarnaast uit de waardering van de variabelen van case x blijkt dat belangen sterke invloed hebben gehad dan kan vervolgens op basis van de uitkomsten van de interviews, de waardering van de invloed en de theoretische inzichten worden geconcludeerd dat strategische onzekerheid een verklaring is voor invloed van de belangen bij case x is. Vervolgens wordt bij de andere cases op dezelfde manier gekeken naar de invloed (en de verklaring van deze invloed) van belangen (en de andere variabelen).

Wanneer verklaart kan worden waarom een variabele invloed uitoefent en wat de verschillen in invloed verklaren, kunnen algemene uitspraken worden gedaan. Zo zou kunnen blijken dat belangen bij de vier cases sterke invloed hebben gehad op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag, omdat er onzekerheid over de onderlinge belangen bestond. In de algemene uitspraak ten aanzien van belangen kan dan worden geconcludeerd dat belangen bij de onderzochte gevallen sterke invloed hebben gehad. Op basis daarvan zou in algemene zin kunnen worden aangenomen dat het ontbreken van een duidelijk beeld over de verschillende belangen bij herindelingen zal leiden tot strategische onzekerheid en dat “belangen” in dat geval sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag zullen hebben.

### 3. Ervaringen gemeenten

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen zijn een viertal verschillende gemeenten bezocht. Tijdens de bezoeken zijn personen geïnterviewd die bij de herindeling betrokken zijn geweest en personen die in de periode na de herindeling aan de gemeente zijn verbonden. De respondenten kunnen in twee groepen verdeeld worden, namelijk:

- Respondenten vanuit de politieke organisatie:
  - Burgemeester en wethouders
- Respondenten vanuit de ambtelijke organisatie:
  - Gemeentesecretaris, raadsgriffier en projectleider

Deze vooraf beoogde samenstelling is niet in alle gevallen bereikt. In die betreffende gevallen is er naar gestreefd met respondenten te spreken die eenzelfde soort positie tijdens het fusieproces vervulden.

#### *Onderzochte gemeenten*

- Gemeente Neder- Betuwe  
Op 1 januari 2002 is deze gemeente ontstaan na een gedwongen herindeling van Dodewaard, Echteld en Kesteren. Op 27 november 2003 heeft de nieuwe gemeente een beroep gedaan op artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet.
- Gemeente Hof van Twente  
De gemeente Hof van Twente bestaat sinds januari 2001. De gemeente wordt gevormd door de oude kernen van: Ambt- Delden, Stad Delden, Goor, Markelo en Diepenheim. De herindeling betreft het gedwongen samenvoegen van een aantal plattelandsgemeenten.
- De gemeente Westland  
De gemeente Westland wordt gevormd door de voormalige gemeenten De Lier, 's-Gravenzande, Maasland, Monster, Naaldwijk, Schipluiden en Wateringen. De herindeling betrof een vrijwillige herindeling in een gebied met grote economische belangen.
- Gemeente Oss  
De gemeente Oss is vrijwillig samengevoegd met de gemeente Ravensteijn. Het betreft hier een vrijwillige herindeling tussen een stad en een plattelandsgemeente.



### **3.1. Gemeente Neder- Betuwe**

#### *Actoren*

De gemeente Neder- Betuwe bestaat sinds 1 januari 2002 en wordt gevormd door de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren. De fusie van de verschillende gemeenten had een gedwongen karakter. De afzonderlijke gemeenten waren voorheen al eens betrokken geweest bij verschillende fusietrajecten. Echter geen van deze trajecten resulteerde in het gewenste resultaat. Uit eindelijk zijn de drie gemeenten, vergelijkbaar qua grote en armlastigheid, op voorstel van de provincie samen gevoegd. Vooral de gemeente Kesteren was tegen de herindeling. Dit heeft tot een minder vloeiend procesverloop geleid.

De fusie had een gedwongen karakter. De financiële positie van de afzonderlijke gemeenten bewoog Gedeputeerde Staten ertoe om na te gaan denken over een fusie. Gedeputeerde Staten waren van mening dat de gemeenten te klein waren om het groeiende (specialistische) takenpakket op juiste wijze te vervullen. De opvatting werd door de gemeenten Dodewaard en Echtveld gedeeld. De gemeente Kesteren was tegen de herindeling. Omdat het enthousiasme niet bij alle fusiepartners even groot was heeft dat gevolgen gehad voor het fusieverloop en de oriëntatie van de fusiepartners.

Kesteren was tegen de herindeling omdat er te grote cultuurverschillen zouden zijn voor een succesvolle fusie. Daarnaast was Kesteren van mening dat het zelfstandig verder kon gaan. Hierdoor was Kesteren tijdens de voorbereidingen ook meer georiënteerd op de oude gemeente dan op de nieuw te vormen gemeenten. Dit had tot gevolg dat Kesteren tijdens de voorbereidingen meer nadruk legde op de belangen van de oude gemeente dan op de nieuwe gemeente. Dit gegeven heeft het fusieproces onder druk gezet.

Alle drie de fusiepartners waren bij de voorbereiding van de feitelijke fusie erg op hun eigen personeel georiënteerd. Dit heeft de nodige consequenties voor de nieuwe organisatie met zich mee gebracht.

Binnen de stuurgroep was wel sprake van een sterke oriëntatie op de vorming van een “gezonde” nieuwe gemeente. De stuurgroep heeft in het streven naar het realiseren van die wens veel hinder ondervonden van de latente belangen van de afzonderlijke gemeentebesturen, deze waren toch sterk gefocust op de oude gemeente.

#### *Samenstelling fusienetwerk*

Het fusienetwerk werd gevormd door de fusiegroep, waarin bestuurders van de verschillende gemeenten zitting namen. De stuurgroep werd bijgestaan door een adviesbureau die de fusiegroep adviseerde en begeleidde. Daarnaast namen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisaties van de verschillende gemeenten en lokale politici deel aan het netwerk. Formeel hield Gedeputeerde Staten toezicht op de actoren in het netwerk. Gedeputeerde Staten namen niet actief deel aan het netwerk, maar konden, op het moment dat er strategische besluiten werden genomen die negatieve gevolgen zouden hebben voor de nieuwe gemeente, toetreden tot het netwerk en ingrijpen. Dit ingrijpen, zou neer komen op het blokkeren van terug draaien van genomen besluiten. In de praktijk kwam het er op neer dat Gedeputeerde Staten hun taken hebben overgedragen aan de stuurgroep. De stuurgroep kon bij conflicten over besluiten een beroep doen op Gedeputeerde Staten.

#### *Belangen*

De stuurgroep had als doel om tot de vorming van een nieuwe gemeente te komen. Om er zeker van te zijn dat fusiepartners geen beslissingen zouden nemen die konden conflicteren

met de belangen van de nieuwe gemeente, zouden de partners de stuurgroep over de te nemen besluiten informeren.

De verschillende cultuur van de gemeenten heeft er toe geleid dat bepaalde belangen tijdens het fusietraject met elkaar botsten. De gemeente Kesteren had een sterke christelijke cultuur. De andere twee gemeenten hadden een meer sociaal- democratisch karakter. Dit gegeven heeft tot veel onrust in de lokale politiek geleid. Voornamelijk de politiek in de gemeente Kesteren was van mening dat het (voortbestaan van het) aantal christelijke voorzieningen onder druk zou komen te staan. De politiek in twee andere gemeenten vreesden te veel christelijke invloed in het toekomstige beleid van de nieuwe gemeente. Dit is volgens de respondent uiteindelijk het belangrijkste thema van de verkiezingen geweest. Deze politieke onrust had zijn weerslag op de houding van de bestuurders en de sfeer in de fusiegroep.

De belangen van de ambtelijke medewerkers speelden ook een rol. Deze belangen werden door de bestuurders van de gemeente behartigd en door de vakbonden. De bestuurders hebben zich volgens de respondenten erg loyaal opgesteld ten opzichte van de medewerkers en de vakbonden snel veel loonruimte gegeven.

#### *Probleemconstructie actoren*

De probleemconstructie van de gemeente Kesteren heeft veel invloed gehad op het verloop van het fusieproces. De Christelijke achtergrond van het gemeentebestuur van de gemeente Kesteren bepaalde hun visie op de fusieplannen. De bestuurders van de gemeente (en de burgers) waren van mening dat de achtergronden van de verschillende gemeenten een goede samenwerking in de weg zouden staan en dat hun christelijke identiteit in gevaar zou komen. De andere gemeenten erkenden de verschillende opvattingen van de gemeente Kesteren en vreesden juist een overheersing van hun identiteit.

#### *Besluitvormingsproces*

De fusiepartners waren overeen gekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de besluiten die zij genomen hadden. De stuurgroep kon, wanneer zij van mening was dat de besluiten botsten met het belang van de nieuwe gemeente, aansturen op het terugdraaien van het besluit. Wanneer dit niet tot een bevredigend resultaat leidde, dan kon de provincie worden ingeschakeld. Uit de interviews komt naar voren dat de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd voelden om zich te mengen in de besluiten van een ander gemeentebestuur.

#### *Beslisgedrag?*

Ondanks het toezicht, op de besluitvorming, heeft de gemeente Kesteren in de fusieperiode voor 2.2 miljoen euro een contract gesloten met een projectontwikkelaar terwijl dit in het geheel niet binnen de begroting van de nieuwe gemeente paste. Gedeputeerde Staten en de stuurgroep waren niet op de hoogte van deze plannen. Het voornemen om tot het besluit te komen was, volgens de respondenten, bij een klein aantal personen bekend geweest en is in de laatste raadgeving voorgelegd en aangenomen. De respondenten zijn van mening dat het toenmalige bestuur van de gemeente Kesteren met dit besluit de bouw van een christelijke school wilde veilig stellen. Het nieuwe gemeentebestuur heeft met veel moeite dit contract weten te ontbinden. Dit is gelukt omdat de gemeente Kesteren niet de juiste procedures had gevolgd en de projectontwikkelaar dit had kunnen weten. Om samenwerking in de toekomst niet in gevaar te brengen heeft de projectontwikkelaar meegewerkt aan het ontbinden van het contract.

In de fusieperiode is er sprake geweest van het opschalen van personeel. Dit is buiten de notie van de stuurgroep gebeurd. Dit opschalen leidt tot meer personeelskosten, dit is echter volgens de respondenten niet het grootste probleem. Het opschalen heeft tot gevolg gehad dat medewerkers op basis van hun opgehoogde schaal in de nieuwe organisatie werden geplaatst, terwijl de bijbehorende competenties niet altijd aanwezig waren. Dit brengt volgens de

respondenten de nodige organisatorische problemen en onrust met zich mee en kan er toe leiden dat de ambtelijke organisatie op korte termijn weer met veranderingen wordt geconfronteerd.

#### *Toezicht*

Gedeputeerde Staten hielden tijdens het fusieproces formeel toezicht op de financiële besluitvorming. Met de stuurgroep was overeengekomen dat zij de provincie zouden informeren over onverantwoorde besluiten door de fusiepartners. Dat zou vervolgens voor Gedeputeerde Staten aanleiding zijn om zich met het besluit te bemoeien. De provincie had geen categorie besluiten aangewezen die aan goedkeuring moesten worden onderworpen. Wel was afgesproken dat de afzonderlijke besluiten van een fusiepartner wel binnen de begroting van de afzonderlijke fusiepartner moesten passen.

Respondenten zijn van mening dat de stuurgroep niet een geschikt instrument is om op dit soort besluiten toezicht te houden. De leden van de stuurgroep wilden elkaar best informeren over de te nemen besluiten, maar de leden bleven elkaar, volgens de respondenten, als vertegenwoordigers van democratisch gekozen bestuursorganen zien en voelden zich daarom ook niet gelegitimeerd om een besluit van een ander democratisch gekozen orgaan te blokkeren.

### **3.1.1. Analyse interviews gemeente Neder- Betuwe**

#### *Actoren*

De actoren waren vooral georiënteerd op het behoud van de voorzieningen in de oude kernen. Vooral de bestuurders uit de gemeente Kesteren hechtten waarde aan het veilig stellen van voorzieningen in de oude gemeente. Zij streefden naar tolerantie voor het religieuze karakter van de gemeente. De christelijke politieke partijen en de bevolking vreesden dat de continuïteit van christelijke voorzieningen, in de toekomst, in de nieuwe gemeente niet kon worden gegarandeerd. Voor de christelijke politieke partijen was dit een belangrijk strijdpunt. Bestuurders hebben zich hier in hun keuzes door laten beïnvloeden (contract bouw christelijke school)

#### *Samenstelling van het netwerk*

De relaties tussen de fusiepartners waren horizontaal. Het fusienetwerk werd gevormd door de stuurgroep, de ambtelijke organisaties, de bestuurders uit de afzonderlijke gemeenten en de lokale politici. De stuurgroep liet zich bijstaan door een adviesbureau. Burgers namen niet deel aan het fusienetwerk, maar hebben via inspraakrondes en via contacten met lokale politici indirect invloed op het netwerk kunnen uitoefenen.

Tijdens het fusietraject had het fusienetwerk een verticale relatie met de provincie. De provincie had een rol als toezichthouder. In de rol als toezichthouder kon de provincie invloed op het netwerk uitoefenen. De stuurgroep kon Gedeputeerde Staten verzoeken tot interventie, maar kon hier verder niet in sturen. Buiten de toezichtrol konden Gedeputeerde Staten geen invloed op het fusienetwerk uitoefenen.

#### *Belangen*

De fusie had een gedwongen karakter. De gemeente Kesteren was tegen de herindeling. De gemeente was van mening dat de gemeente zelfstandig verder kon en daarom niet hoefde te fuseren. Daarnaast was de gemeente van mening dat de politieke cultuur van de betrokken gemeenten te veel verschilde. De gemeente Kesteren werd echter gedwongen deel te nemen aan de fusie. Met de gedwongen fusie in het vooruitzicht werden burgers, politici en bestuurders onzeker over het behoud en realisatie van christelijke voorzieningen in de toekomst. Men was onzeker over het beleid dat de nieuwe gemeente, mede onder invloed van de andere twee gemeenten, zou gaan voeren.

In de twee andere gemeenten waren burgers en politici onzeker over de invloed die de christelijke gemeente op het beleid in de toekomst zou hebben. Deze vrees was bij de bestuurders niet aanwezig, maar is uiteindelijk wel de inzet van de verkiezingen geweest.

In de ambtelijke organisatie bestond veel institutionele onzekerheid. De fusie zou leiden tot de realisatie van een nieuwe organisatie met een ander (specialistisch) karakter. Medewerkers waren onzeker over de gevolgen voor hun werkzaamheden en positie in de nieuwe organisatie.

#### *Probleemconstructie*

De politici en de bevolking in de twee andere gemeenten vreesden de invloed van de christelijke partijen in de nieuwe gemeente. De angst bestond dat het christelijke karakter van de gemeente Kesteren te veel invloed op het beleid in de nieuwe gemeente zou krijgen. Zij vreesden door de invloed van de christelijke politieke cultuur een beperking van hun vrijheden (bijv openingstijden op zondag). De politici en de burgers uit de andere gemeenten waren erg georiënteerd op het waarborgen van deze vrijheden. Deze opvattingen hebben veel invloed gehad op de houding van de actoren.

### *Besluitvormingsproces*

De stuurgroep streefde er naar om besluiten te nemen met het oog op de vorming van de nieuwe gemeenten. De stuurgroep was hierbij echter ook afhankelijk van de beslissingen die door de afzonderlijke partners werden genomen. De fusiepartners waren vooraf overeengekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de te nemen besluiten. Deze constructie blijkt te afhankelijk van de bereidheid, van de fusiepartners, om elkaar te informeren. Wanneer dit niet gebeurt, is het voor de stuurgroep moeilijk om zicht te houden op de genomen beslissingen.

Van de besluitvorming binnen de stuurgroep kan worden gezegd dat binnen de stuurgroep werd gestreefd naar het nemen van analytisch juiste beslissingen. Beslissingen binnen de stuurgroep waren er op gericht om de nieuwe gemeente zo goed mogelijk van start te laten gaan. De stuurgroep stelde het belang van de nieuwe gemeente bij beslissingen voorop.

### *Beslisgedrag*

Van de gemeenten Dodewaard en Echteld bestaat het beeld dat zij bij hun afzonderlijke beslissingen het belang van de nieuw te vormen gemeente voorop hebben gesteld. De gemeente Kesteren heeft echter ook beslissingen met een ander karakter genomen. Binnen de gemeente Kesteren bestond de angst dat in de nieuwe gemeente de toekomst van christelijke voorzieningen gevaar liep. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat de gemeente Kesteren, buiten medeweten van de stuurgroep, een contract met een projectontwikkelaar had gesloten voor de bouw van een christelijke school. Met dit contract moesten de bouwplannen veilig worden gesteld.

Aan deze beslissing heeft een afweging ten grondslag gelegen. De respondenten zijn van mening dat dit is gedaan om de bouw van de school in de nabije toekomst veilig te stellen. De respondenten zijn van mening dat de gemeente Kesteren zich bewust is geweest van het feit dat deze beslissing botste met de belangen van de nieuw te vormen gemeente. De beslissing moet worden gezien als een uitruil op basis van het opportunistische perspectief. Bestuurders vreesden dat er in de toekomst geen ruimte meer zou zijn om een christelijke school te bouwen en zagen de fusieperiode als een geschikt moment dit alsnog veilig te stellen.

Men zou kunnen vermoeden dat de beslissing ook een uitruil op basis van het politieke perspectief is geweest. De beslissingen moeten in dat geval worden gezien als een poging om, door een aantal voorzieningen vooraf veilig te stellen, de weerstand onder de lokale bevolking laag te houden (cognitief argument). De weerstand onder de bevolking in Kesteren was groot, juist door de angst dat de hun gemeente haar christelijke karakter zou verliezen. Het is denkbaar dat men tot de aanbesteding van het contract is genomen om de weerstand binnen de lokale gemeenschap te verkleinen.

Beslissingen om medewerkers op te schalen, botsten met de belangen van de nieuwe gemeente. Volgens de respondenten waren bestuurders zich bewust van het feit dat de medewerkers in de nieuwe organisatie waarschijnlijk minder groei mogelijkheden zouden hebben. Dit is volgens de respondenten de aanleiding geweest de medewerkers op te schalen. Deze besluiten moeten worden gezien als een uitruil op basis van het opportunistische perspectief.

### *Toezicht*

Gedeputeerde Staten hebben in het voorbereidingstraject geen categoriebesluiten aangewezen aan die toezicht waren onderworpen. Gedeputeerde Staten was met de stuurgroep overeen gekomen dat fusiepartners besluiten aan elkaar zouden melden en dat de stuurgroep GS zou inschakelen wanneer er besluiten werden genomen die niet binnen de begroting van de betrokken gemeenten zouden passen.

Doordat GS geen besluiten had aangewezen, was er ook geen juridische basis om besluiten tegen te houden. Was dit wel gebeurd dan was de beslissing van Kesteren niet rechtsgeldig geweest (de beslissing paste niet binnen de begroting van de gemeente Kesteren). Het toezicht was door GS verplaatst naar de stuurgroep. De stuurgroep voldeed echter niet aan de criteria waaraan een toezichthouder moet voldoen. De stuurgroep was afhankelijk van de bereidheid van de fusiepartners om de stuurgroep te informeren over besluiten. De stuurgroep is nooit geïnformeerd over de beslissing van de gemeente Kesteren en kon dus ook geen stappen ondernemen. Daarnaast beschikte de stuurgroep niet over de wettelijke bevoegdheden om besluiten tegen te houden.

## **3.2. Gemeente Hof van Twente**

### *Actoren*

De gemeente Hof van Twente bestaat sinds januari 2001. De gemeente wordt gevormd door de oude kernen van: Ambt- Delden, Stad Delden, Goor, Markelo en Diepenheim. De herindeling betrof het samenvoegen van een aantal plattelandsgemeenten. Van de vijf fusiepartners was er één gemeente tegen de herindeling. Dit gegeven maakte de bereidheid om samen te werken minder vanzelfsprekend.

### *Samenstelling fusienetwerk*

Het fusienetwerk werd gevormd door de fusiegroep, waarin bestuurders van de verschillende gemeenten zitting namen. De stuurgroep werd bijgestaan door een adviesbureau die de fusiegroep adviseerde en begeleidde. Daarnaast namen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisaties van de verschillende gemeenten deel aan het netwerk. Formeel hield Gedeputeerde Staten toezicht op de actoren in het netwerk. Gedeputeerde Staten nam niet actief deel aan het netwerk, maar kon, op het moment dat er strategische besluiten werden genomen die negatieve gevolgen zouden hebben voor de nieuwe gemeente, toetreden tot het netwerk en ingrijpen. Dit ingrijpen zou neer komen op het blokkeren en/of van terugdraaien van genomen besluiten. In de praktijk kwam het er op neer dat Gedeputeerde Staten hun taak hebben overgedragen aan de stuurgroep.

### *Belangen*

De stuurgroep behartigde, volgens de respondenten, de belangen van de nieuwe gemeente en nam besluiten met het oog op de nieuwe gemeente. De afzonderlijke gemeenten waren volgens de respondenten, erg gebrand op behartiging van de belangen in de oude gemeenten. De verschillende fusiepartners streefden er naar om het voorzieningsniveau in de oude gemeenten voor de toekomst zeker te stellen. Voorbeelden hiervan zijn het toekennen van extra subsidies en het ter beschikking stellen van openbare ruimtes ( bijvoorbeeld het vastleggen gebruiksrechten sporthal)

Tevens zijn de belangen van de medewerkers uit de oude organisatie inzet van veel discussie geweest. De bestuurders zijn volgens de respondenten erg loyaal naar de medewerkers uit de oude organisatie geweest. De bestuursters en ook de vakbonden streefden er naar dat de medewerkers uit de oude organisatie ook binnen de nieuwe organisatie een goede plek zouden krijgen.

### *Probleemconstructie*

Omdat de herindeling geïnitieerd was door de provincie en één fusiepartner faliekant tegen de fusie was zijn de gemeenten lang op hun oude kern gericht gebleven. Pas nadat het wetsvoorstel door de 1<sup>e</sup> Kamer was aangenomen zijn de fusiepartners intensief gaan samenwerken.

Bij de bevolking en de lokale politiek leefde het gevoel dat de herindeling was opgelegd door de provincie. Men wilde de voorzieningen in de oude kernen (voor de toekomst) veilig stellen. Respondenten verklaren deze drang tot veilig stellen door het feit dat de “lijnen” tussen bestuurders en burgers kort waren. Iedereen kende elkaar in de oude kernen en iedereen wist elkaar ook te vinden om belangen behartigd te krijgen.

### *Besluitvormingsproces*

De fusie partners waren overeen gekomen dat besluiten boven de €50.000 aan elkaar werden voorgelegd en door het nieuwe bestuur in heroverweging konden worden genomen. De stuurgroep kon, wanneer zij van mening was dat de besluiten botsten met het belang van de nieuwe gemeente, aansturen op het terugdraaien van het besluit.

Wanneer dit niet tot een bevredigend resultaat leidde, dan kon de provincie worden ingeschakeld. Uit de interviews komt naar voren dat de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd voelden om zich te mengen in de besluiten van een ander gemeentebestuur.

### *Beslisgedrag*

Tijdens de fusieperiode is er volgens de respondenten niet echt sprake geweest van negatief strategisch gedrag. In een aantal gevallen heeft de nieuwe gemeente een besluit in heroverweging genomen, maar er zijn tot nu toe geen gevallen bekend die grote financiële consequenties met zich mee hebben gebracht. De besluiten die door het nieuwe gemeente bestuur in heroverweging zijn genomen, waren gericht op het veilig stellen van het voorzieningenniveau in de oude gemeente.

De nieuwe gemeente heeft wel te kampen met personeel dat in de laatste maanden door de oude organisatie, is “opgeschaald”. Deze besluiten zijn niet in de stuurgroep gemeld. De directe financiële gevolgen van dit fenomeen zijn niet zo heel groot. Het opschalen van personeel heeft er toe geleid dat medewerkers in de nieuwe organisatie op een plek zijn terecht gekomen die niet altijd overeen komt met hun competenties. Dit brengt qua scholing, werving etc wel weer extra kosten met zich mee en veroorzaakt onrust in de organisatie. Dit wordt al met al door de respondenten toch wel als negatief strategisch gedrag ervaren.

### *Toezicht?*

Gedeputeerde Staten waren met de fusiepartners overeen gekomen dat de fusiepartners elkaar zouden informeren over besluiten die meer dan €50.000 betroffen. Tevens was afgesproken dat het bestuur van de nieuwe gemeente deze besluiten in heroverweging konden nemen. Zolang de stuurgroep geen problemen met de besluiten van de fusiepartners had, hield Gedeputeerde Staten zich op afstand. Gedeputeerde Staten had geen categorie besluiten aangemerkt die ter goedkeuring moesten worden voorgelegd.

Respondenten zijn van mening dat de provincie op een actievere wijze toezicht had kunnen houden. Gedeputeerde Staten heeft bij deze herindeling te veel aan de stuurgroep overgelaten. Bij deze fusie heeft dat niet tot grote problemen geleid, maar een stuurgroep is niet toegerust om toezicht op de besluiten van de fusiepartners te houden. Volgens de respondenten voelden de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd om zich te bemoeien met de besluiten van democratisch gekozen organen.



### **3.2.1. Analyse gemeente Hof van Twente**

#### *Actoren*

De herindeling heeft een gedwongen karakter gehad. Één van de vijf fusiepartners was tegen de herindeling. Dit gegeven heeft er volgens de respondenten toe geleid dat de samenwerking minder soepel verliep. De gemeentebesturen van de verschillende gemeenten bleven tijdens de fusie erg georiënteerd op de oude kernen. Door deze oriëntatie ontstond binnen de stuurgroep voortdurend discussie over beslissingen ten behoeve van de nieuwe gemeente.

#### *Samenstelling fusienetwerk*

De relaties tussen de fusiepartners waren horizontaal van aard. Het fusienetwerk werd gevormd door de stuurgroep, de ambtelijke organisaties, de bestuurders uit de afzonderlijke gemeenten en de lokale politici. De stuurgroep liet zich bijstaan door een adviesbureau. Burgers namen niet deel aan het fusienetwerk, maar hebben via inspraakrondes en via contacten met lokale politici indirect invloed op het netwerk kunnen uitoefenen.

Tijdens het fusietraject had het fusienetwerk een verticale relatie met de provincie. De provincie had een rol als toezichthouder. In de rol als toezichthouder kon de provincie invloed op het netwerk uitoefenen. De stuurgroep kon Gedeputeerde Staten verzoeken tot interventie, maar kon hier verder niet in sturen. Buiten de toezichtrol konden Gedeputeerde Staten geen invloed op het fusienetwerk uitoefenen.

#### *Belangen in het netwerk*

In de aanloopfase van het fusietraject is binnen het fusienetwerk sprake geweest van onzekerheid over het probleem. Een van de fusiepartners was tegen de herindeling. Pas nadat het wetsvoorstel door de 1<sup>E</sup> Kamer was aangenomen, heeft deze gemeente haar bezwaren laten varen. Hierdoor zijn de gemeenten pas laat begonnen met het gezamenlijk voorbereiden van de fusie. Dit heeft het traject wel onder druk gezet.

Tijdens het fusietraject bestond in het netwerk onzekerheid over het voorzieningen niveau in de oude afzonderlijke gemeenten. Men was onzeker of de belangen van de oude gemeente, in de nieuw te vormen gemeente wel behartigd zouden worden. Deze onzekerheid heeft geleid tot negatief strategisch gedrag.

In de ambtelijke organisatie bestond ook veel onzekerheid. De medewerkers waren zich bewust van het feit dat de fusie zou leiden tot de realisatie van een nieuwe organisatie met een ander (specialistisch) karakter. Medewerkers waren onzeker over de gevolgen voor hun werkzaamheden en positie in de nieuwe organisatie.

#### *Probleemconstructie*

De fusiepartners waren erg gericht op het behouden van de voorzieningen in de oude gemeenten. De bestuurders voelden zich volgens de respondenten erg verbonden met de bewoners uit hun oude gemeenten. Binnen het fusienetwerk leefde het gevoel dat de herindeling van boven af was opgelegd. De fusiepartners konden de fusie niet blokkeren, maar konden er wel voor zorgen dat de burgers in de oude gemeentekernen zo goed mogelijk achter bleven. Bestuurders waren erop gericht de lokale kwaliteit van leven zo goed mogelijk te waarborgen.

Binnen de stuurgroep was wel sprake van een oriëntatie ten behoeve van de nieuwe gemeente. De genomen beslissingen moesten er voor zorgen dat de nieuwe gemeente zo efficiënt en effectief mogelijk van start kon gaan. Ten aanzien van de werknemers waren de bestuurders erop gericht dat de medewerkers ook in de nieuwe organisatie een goede positie zouden krijgen.

### *Besluitvormingsvormingsproces*

De stuurgroep streefde er naar om besluiten te nemen met het oog op de vorming van een gezonde nieuwe gemeente. De stuurgroep was hierbij echter ook afhankelijk van de beslissingen die door de afzonderlijke partners werden genomen. Het besluit om besluiten boven de €50.000 voor te leggen aan de stuurgroep en door het nieuwe bestuur te laten heroverwegen heeft een positieve uitwerking gehad. Door het nieuwe bestuur zijn een aantal besluiten in heroverweging genomen. Hierdoor zijn (financiële) consequenties die uit de besluiten konden voortvloeien tot een minimum beperkt. Men blijft bij deze constructie echter afhankelijk van de bereidheid van de fusiepartners om elkaar te informeren.

Van de besluitvorming binnen de stuurgroep kan worden gezegd dat binnen de stuurgroep werd gestreefd naar het nemen van analytisch juiste beslissingen. Beslissingen binnen de stuurgroep waren er op gericht om de nieuwe gemeente zo goed mogelijk van start te laten gaan. De stuurgroep stelde het belang van de nieuwe gemeente bij de beslissingen voorop.

### *Beslisgedrag*

De stuurgroep behartigde de belangen van de nieuwe gemeente en nam besluiten met het oog op de nieuwe gemeente.

De afzonderlijke fusiepartners namen over het algemeen ook besluiten met het oog op de nieuwe gemeente. Ondanks dit streven zijn er besluiten genomen die er opgericht waren het voorzieningenniveau in de oude gemeenten veilig te stellen. Bij de afwegingen om tot deze besluiten te komen is sprake geweest van een uitruil op het opportunistische perspectief.

Men zou kunnen vermoeden dat de beslissingen ook een uitruil op basis van het politieke perspectief zijn geweest. De beslissingen moeten in dit licht worden gezien als een poging de weerstand onder de lokale bevolking laag te houden (cognitief argument). Dit is echter een veronderstelling, die niet verder is onderzocht.

Ten aanzien van de “oude” medewerkers is bij alle fusiepartners sprake geweest van het opschalen van het personeel. De bestuurders wilden de positie van de medewerkers veilig stellen in de nieuwe organisatie. Hier is sprake geweest van een uitruil op basis van het opportunistische perspectief.

### *Toezicht*

Gedeputeerde Staten hebben in het voorbereidingstraject geen categoriebesluiten aangewezen die aan toezicht waren onderworpen. Gedeputeerde Staten was met de stuurgroep overeen gekomen dat fusiepartners besluiten boven de €50.000 aan elkaar zouden melden en dat gezamenlijk zou worden bekeken of het besluit doorgang kon vinden. Ook werd afgesproken dat deze besluiten door het nieuwe bestuur konden worden heroverwogen. Wanneer hier over een patstelling zou ontstaan zou Gedeputeerde Staten worden ingeschakeld.

Doordat GS geen besluiten had aangewezen, was er ook geen juridische basis om besluiten tegen te houden. Het toezicht was door GS verplaatst naar de stuurgroep. De stuurgroep voldeed echter niet aan de criteria waaraan een toezichthouder moet voldoen. De stuurgroep was te afhankelijk van de bereidheid van de fusiepartners om de stuurgroep te informeren over besluiten. Daarnaast beschikte de stuurgroep niet over de wettelijke bevoegdheden om besluiten tegen te houden.

### 3.3. Gemeente Westland

#### *Actoren*

De gemeente Westland wordt gevormd door de voormalige gemeenten De Lier, 's-Gravenzande, Maasland, Monster, Naaldwijk, Schipluiden en Wateringen. De fusie is onder leiding van een stuurgroep voorbereid.

#### *Samenstelling fusienetwerk*

Het fusienetwerk werd gevormd door de fusiegroep, waarin bestuurders van de verschillende gemeenten zitting namen. De stuurgroep werd bijgestaan door een adviesbureau die de fusiegroep adviseerde en begeleidde. Daarnaast namen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisaties van de verschillende gemeenten deel aan het netwerk. Formeel hield Gedeputeerde Staten toezicht op de actoren in het netwerk. Gedeputeerde Staten nam niet actief deel aan het netwerk. Op het moment dat er strategische besluiten werden genomen die negatieve gevolgen zouden hebben voor de nieuwe gemeente, kon Gedeputeerde Staten toetreden tot het netwerk en ingrijpen. Dit ingrijpen zou neer komen op het blokkeren en/of terug draaien van genomen besluiten. In de praktijk kwam het er op neer dat Gedeputeerde Staten hun taken hebben overgedragen aan de stuurgroep.

#### *Belangen*

Bestuurders zaten, volgens de respondenten, tussen twee vuren. Ze moesten de belangen van een nieuw te vormen organisatie dienen, waarbij ze zelf vaak niet wisten of ze ook werkzaam in die nieuwe organisatie zouden zijn. Daarnaast wilden ze de eigen gemeente zo goed verzorgd achter laten (in veel gevallen met de opvatting in het achterhoofd dat het geld van de "oude" burgers betrof). Maatschappelijke organisaties en verenigingen speelden hier, volgens de respondenten, slim op in en hebben in deze periode veel bij de bestuurders "los" kunnen krijgen. (subsidies, bijdrages etc).

#### *Probleemconstructie*

Binnen de stuurgroep leefde, volgens de respondenten, een bijzondere visie ten aanzien van de fusie. Volgens de respondenten waren de bestuurders van de afzonderlijke gemeenten en de leden van de stuurgroep zich bewust van het feit dat ze in de nieuwe gemeente geen rol meer zouden vervullen. Hierdoor is volgens de respondenten het gevoel gaan leven dat de bestuurders als het ware over hun graf heen regeerden. Dit gevoel maakte het soms moeilijk om tot rationele besluiten te komen en zorgde er voor dat de fusiepartners en stuurgroep sterk op de oorspronkelijke kernen georiënteerd waren.

#### *Besluitvormingsproces*

De fusiepartners waren overeen gekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de besluiten die zij genomen hadden. De stuurgroep kon, wanneer zij van mening was dat de besluiten botsten met het belang van de nieuwe gemeente, aansturen op het terugdraaien van het besluit. Wanneer dit niet tot een bevredigend resultaat leidde, dan kon de Gedeputeerde Staten worden ingeschakeld. Uit de interviews komt naar voren dat de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd voelden om zich te mengen in de besluiten van een ander gemeente bestuur.

#### *Beslisgedrag*

Ondanks het feit dat de herindeling grotendeels vrijwillig was, is er sprake geweest van strategisch gedrag. Ondanks de ambitie bij de verschillende partners om die nieuwe organisatie zo goed mogelijk van start te laten gaan, komen gedurende het fusieproces allerlei mechanismen opgang die deze ambitie in de weg staan. Door de afzonderlijke fusiepartners zijn beslissingen genomen die er op gericht waren het voorzieningen niveau in de oude

gemeente te waarborgen. Hierbij moet worden gedacht aan subsidies (eenmalige en structurele) voor verenigingen en extra onderhoud aan openbare gebouwen.

Ook Westland heeft te maken gehad met het opschalen van personeel. De projectleider die de herindeling van Westland heeft begeleid is bij meer herindelingen betrokken geweest. Hij is van mening dat dit fenomeen bijna bij iedere fusie voorkomt. Hij onderschrijft de stelling van de respondenten van de twee eerder bezochte gemeenten (Neder-Betuwe en Hof van Twente) dat bestuurders erg loyaal naar hun oude medewerkers zijn, maar ziet zelf de grootste oorzaak bij de positie van de vakbonden. Hij is van mening dat de stuurgroep tijdens de onderhandelingen met de vakbonden over de positie van medewerkers in de nieuwe gemeente door het tijdspad snel met de rug tegen de muur staat. De korte fusieperiode laat weinig ruimte voor grote conflicten met de medewerkers en hij is van mening dat hierom sneller aan de eisen van de vakbonden wordt toegegeven.

De financiële consequenties van dit opschalen zijn volgens de respondenten in het geval van Westland niet het grootste probleem geweest maar de onrust in de organisatie die het opschalen met zich mee brengt. Medewerkers zijn in het geval van Westland op basis van hun schaal herplaatst in de nieuwe organisatie. Al snel bleek dat sommige medewerkers op een plek zaten die niet overeen komt met hun competenties. Dus al snel na de omvangrijke fusie moesten er weer veranderingen in de organisatie worden doorgevoerd. Respondenten achtten dit als hoogst onwenselijk.

De respondenten zijn van mening dat de stuurgroep (of leden van de stuurgroep) in de meeste gevallen op de hoogte zijn geweest van deze keuzes. De respondenten zijn van mening dat er binnen de stuurgroep een uitruil cultuur tussen de fusiepartners bestond; "Wanneer partner a geen bezwaar had tegen keuzes van partner b, had partner b ook geen bezwaren tegen keuzes van partner a". Dit gedrag sluit volgens de respondenten aan bij het gevoel van de bestuurders dat ze over hun eigen graf heen regeren en daardoor meer op de oude gemeente waren georiënteerd.

#### *Toezicht*

De provincie hield toezicht op het financiële beleid van de verschillende fusiepartners. Gedeputeerde Staten was met de stuurgroep overeengekomen dat de (financiële) besluiten van de afzonderlijke fusiepartners binnen de begroting van de betrokken gemeente moesten passen. Respondenten waren van mening dat deze opzet er te gemakkelijk van uit gaat dat wat binnen de begrotingen van de afzonderlijke gemeenten past ook binnen de begroting van de nieuwe gemeente past. Deze opzet houdt volgens de respondenten te weinig rekening met de extra kosten die op de nieuwe gemeente (in het begin) afkomen. Het is dus ook van belang om te kijken of de besluiten binnen de begroting van de nieuwe gemeente passen.

Om op de hoogte te blijven van de genomen besluiten spraken de fusiepartners met elkaar af dat zij elkaar, in de stuurgroep, over financiële besluiten zouden informeren. Uitgangspunt hierbij was dat wanneer de partners geen bezwaar hadden, de provincie ook geen bewaar had. De partners binnen de stuurgroep voelden zich echter, volgens de respondenten, niet geroepen een oordeel te vellen over besluiten van een gekozen gemeente bestuur. Hierdoor ontstond een non-interventie gedrag en een uitruil cultuur binnen de stuurgroep.

Volgens de respondenten speelt het ook mee dat de provincie in veel gevallen initiator van de herindeling is en zich daarom (ook met het oog op de samenwerking in de toekomst) in de rest van het proces meer op afstand houdt.

Ten aanzien van het toezicht zijn de respondenten van mening dat de provincie de mogelijkheden voor het toezicht niet maximaal heeft benut. Het is, volgens de respondenten, ook maar de vraag in hoeverre de gemeenten een striktere rol van de provincie accepteren.

Maar ook wanneer provincies de mogelijkheden maximaal zouden benutten, dan zijn de huidige mogelijkheden te beperkt om effectief toezicht te houden.

### **3.3.1 Analyse gemeente Westland**

#### *Actoren*

Fusie van de gemeente Westland was vrijwillig. De afzonderlijke gemeenten waren zich bewust van het feit dat zij in de nabije toekomst niet meer zelfstandig verder konden.

#### *Samenstelling fusienetwerk*

Het fusienetwerk had dezelfde structuur als het fusie netwerk van de gemeente Neder-Betuwe en Hof van Twente. De relaties tussen de fusiepartners waren horizontaal. Het fusienetwerk werd gevormd door de stuurgroep, de ambtelijke organisaties, de bestuurders uit de afzonderlijke gemeenten en de lokale politici. De stuurgroep liet zich bijstaan door een adviesbureau. Burgers namen niet deel aan het fusienetwerk, maar hebben via inspraakrondes en via contacten met lokale politici indirect invloed op het netwerk kunnen uitoefenen.

Tijdens het fusietraject had het fusienetwerk een verticale relatie met de provincie. De provincie had een rol als toezichthouder. In de rol als toezichthouder kon de provincie invloed op het netwerk uitoefenen. De stuurgroep kon Gedeputeerde Staten verzoeken tot interventie, maar kon hier verder niet insturen. Buiten de toezichtrol konden Gedeputeerde Staten geen invloed op het fusienetwerk uitoefenen.

#### *Belangen binnen het netwerk*

De fusiepartners wisten van elkaar dat de leden van het netwerk georiënteerd waren op het zeker stellen van voorzieningen in de oude gemeenten. Het was in veel gevallen vooraf onbekend in welke vorm dit gebeurde. Dit veroorzaakte onzekerheid onder de actoren. De actoren bevonden zich in een “prisoner’s” dilemma. Enerzijds wilde de partners een gezonde nieuwe gemeente realiseren, anderzijds wilden zij niet de enige zijn die hier in investeerde. De onzekerheid over de (negatief strategische) keuzes van de andere partners bewoog iedereen tot strategische keuzes.

In de ambtelijke organisatie bestond veel institutionele onzekerheid. De fusie zou leiden tot de realisatie van een nieuwe organisatie met een ander (specialistisch) karakter. Medewerkers waren onzeker over de gevolgen voor hun werkzaamheden en positie in de nieuwe organisatie.

#### *Probleemconstructie*

Ondanks het vrijwillige karakter van de herindeling waren de fusiepartners niet primair georiënteerd op het nemen van besluiten die economisch gunstig voor de nieuwe gemeente waren. De fusiepartners waren erop georiënteerd de lokale kwaliteit van leven in stand te houden en voor de toekomst te waarborgen.

Binnen de stuurgroep werd tussen de leden onderhandeld over de strategische keuzes van de verschillende leden. Deze onderhandelingen moesten leiden tot het veilig stellen van het voorzieningen niveau in de afzonderlijke gemeenten.

#### *Besluitvormingsproces*

De stuurgroep streefde er naar om besluiten te nemen met het oog op de vorming van de nieuwe gemeenten. De stuurgroep was hierbij echter ook afhankelijk van de beslissingen die door de afzonderlijke partners werden genomen. De fusiepartners waren vooraf overeengekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de te nemen besluiten. De stuurgroep kon eventueel ingrijpen wanneer het belang van de nieuw te vormen gemeente in het geding zou komen.

### *Beslisgedrag*

Door de non-interventie cultuur binnen de stuurgroep vond een uitruil plaats met betrekking tot de strategische keuzes van de verschillende fusiepartners. Dit was een uitruil op basis van het opportunistische perspectief. De verschillende leden van de stuurgroep wisten dat in de nieuwe organisatie niet voldoende middelen aanwezig waren om alle voorzieningen instant te houden of te realiseren. De verschillende leden zagen het fusietraject als een uitgelezen kans om voorzieningen te realiseren en/of te waarborgen. Dit fenomeen heeft op kunnen treden omdat binnen de stuurgroep het gevoel leefde dat iedereen over zijn eigen graf regeerde.

Ten aanzien van de “oude”medewerkers is bij alle fusiepartners sprake geweest van her opschalen van het personeel. De bestuurders wilden de positie van de medewerkers veilig stellen in de nieuwe organisatie. Hier is sprake geweest van een uitruil op basis van het opportunistische perspectief.

### *Toezicht*

De provincie hield toezicht op het financiële beleid van de verschillende fusiepartners. Gedeputeerde Staten was met de stuurgroep overeengekomen dat de (financiële) besluiten van de afzonderlijke fusiepartners binnen de begroting van de betrokken gemeente moesten passen. De stuurgroep moest hier op toezien. De stuurgroep stond in het geval van Westland te weinig op afstand om goed toezicht te kunnen houden. Binnen de stuurgroep werd onderhandeld over de strategische keuzes van elkaar.

### 3.4. Gemeente Oss

#### *Actoren*

In 2001 is de gemeente Ravenstein bij de gemeente Oss gevoegd. De fusie tussen Oss en Ravenstein was vrijwillig. De toenmalige gemeente Ravenstein was van mening dat het niet meer in staat was het gewenste voorzieningen niveau te waarborgen en wilde zich daarom samenvoegen met Oss. Deze vrijwilligheid heeft een positief effect gehad op het fusieverloop. Enkele respondenten zijn in het verleden ook betrokken geweest bij andere herindelingen en hebben deze kennis gedeeld tijdens het bezoek.

#### *Samenstelling van het netwerk*

Het fusienetwerk werd gevormd door de fusiegroep, waarin bestuurders van de twee gemeenten zitting namen. De stuurgroep werd bijgestaan door een adviesbureau dat de fusiegroep adviseerde en begeleidde. Daarnaast namen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisaties van de verschillende gemeenten deel aan het netwerk. Formeel hield Gedeputeerde Staten toezicht op de actoren in het netwerk. Gedeputeerde Staten nam niet actief deel aan het netwerk, maar kon, op het moment dat er strategische besluiten werden genomen die negatieve gevolgen zouden hebben voor de nieuwe gemeente, toetreden tot het netwerk en ingrijpen. Dit ingrijpen zou neer komen op het blokkeren en/of terugdraaien van genomen besluiten. In de praktijk kwam het er op neer dat Gedeputeerde Staten hun taken hebben overgedragen aan de stuurgroep.

#### *Belangen*

Binnen de stuurgroep werden de belangen van de nieuwe gemeente behartigd en besluiten met het oog op de nieuw te vormen gemeente genomen. De aanleiding om te fuseren was de wens van Ravenstein om het voorzieningenniveau in de gemeente voor de toekomst te garanderen. Dit was het collectieve gevoel dat de gemeente Ravenstein naar buiten uitdroeg. Latent waren politici en bestuurders, volgens de respondenten, onzeker of de fusie ook tot een behoud van het voorzieningenniveau in de oude gemeente zou leiden.

De angst onder medewerkers over hun positie in de nieuwe organisatie was volgens de respondenten bij deze fusie niet aanwezig. Volgens de respondenten is dit te verklaren door de begeleiding van de medewerkers in de fusieperiode. Medewerkers uit Oss zijn vroegtijdig voorgelicht over de werkzaamheden, procedures en de gevolgen voor hun posities. Het feit dat de arbeidsvoorwaarden in Oss gunstiger waren dan in Ravenstein heeft hier volgens de respondenten positief aan bij gedragen.

#### *Probleemconstructie*

De fusie was vrijwillig. Ravenstein was van mening dat het in de nabije toekomst niet meer in staat zou zijn om haar taken op een goede manier te vervullen. De gemeente Oss stond ook positief tegen over de fusie. Ook het merendeel van de bevolking stond positief tegenover de fusie. Zij waren er van overtuigd dat een fusie het voorzieningenniveau in de toekomst kon garanderen.

#### *Besluitvormingsproces*

De fusiepartners waren overeen gekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de besluiten die zij genomen hadden. De stuurgroep kon, wanneer zij van mening was dat de besluiten botsten met het belang van de nieuwe gemeente, aansturen op het terugdraaien van het besluit. Wanneer dit niet tot een bevredigend resultaat leidde, dan kon de provincie worden ingeschakeld. Uit de interviews komt naar voren dat de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd voelden om zich te mengen in de besluiten van een ander gemeente bestuur.

### *Beslisgedrag?*

Tijdens het fusie traject zijn door de gemeenteraad een aantal beslissingen genomen die gericht waren op het veilig stellen van voorzieningen. De te verwachten financiële effecten voor de nieuwe te vormen gemeente waren klein (toekennen subsidies) en de beslissingen hebben in het fusienetwerk dan ook niet tot grote conflicten geleid.

Achteraf blijkt echter dat er in de laatste fase van het fusietraject nogal wat strategisch gedrag is opgetreden. De nieuwe gemeente heeft na de fusie te kampen gehad met toezeggingen die door de “oude” bestuurders waren gedaan. De toezeggingen betroffen onder andere:

- Toezegging aan een woningbouwcorporatie over de verkoop van grond.
- Toezeggingen met betrekking tot eenmalige en langdurige subsidies
- Toezeggingen met betrekking tot het langdurig gebruik van openbare gebouwen.

Wat de motieven zijn geweest voor deze toezeggingen is onduidelijk. De indruk bestaat dat de betreffende bestuurders voorzieningen wilde veiligstellen en/ of gezwicht zijn voor lokale druk. Dit is niet onderzocht en het blijven dus veronderstellingen.

Deze toezeggingen zijn buiten het toezicht van de stuurgroep en de provincie gebleven en waren voor de nieuwe gemeente een verrassing. Per geval moest worden na gegaan of de persoon/ het orgaan aan wie de toezegging was gedaan had kunnen weten dat de bestuurder die betreffende toezegging niet had mogen doen. In de gevallen dat de persoon of het orgaan dit niet had kunnen weten, is de toezegging geldig. Dit heeft de gemeente veel energie gekost en veel onverwachte extra kosten met zich mee gebracht.

Van het opschalen van het personeel is bij de fusie Oss en Ravenstein geen sprake geweest. Volgens de respondenten is dit te verklaren omdat de arbeidsvoorwaarden bij de gemeente Oss gunstiger waren.

### *Toezicht*

De fusie partners hadden met elkaar afgesproken dat de partners besluiten aan de stuurgroep zouden melden. Daarnaast hield Gedeputeerde Staten toezicht op de besluiten van de fusiepartners. Gedeputeerde Staten had geen categorie besluiten aangewezen die aan toezicht waren onderworpen. Met de fusiepartners was overeen gekomen dat de partners genomen besluiten aan elkaar zouden melden en dat bij de conflicten hierover Gedeputeerde Staten zou worden ingeschakeld. De respondenten zijn op zich tevreden met deze opzet. Het biedt echter geen mogelijkheden om toezeggingen van bestuurders tegen te gaan. De respondenten zijn van mening dat de provincie te ver van de gemeenten staat om effectief toezicht te houden. Hierdoor kunnen gemeenten het toezicht ontduiken of via slimme constructies beslissingen nemen die buiten de toezichtsfeer van de provincie vallen. De toezeggingen waar Oss zijn hier een voorbeeld van. Respondenten kennen ook voorbeelden waar fusiepartners onderling onderhandelen over strategisch gedrag. Dit heeft volgens de respondenten niet plaatsgevonden in Oss, maar is volgens de respondenten nauwelijks te voorkomen.

De afspraken die Gedeputeerde Staten met de stuurgroep hebben gemaakt ten aanzien van het toezicht zijn volgens de respondenten erg kwetsbaar. De leden van de stuurgroep blijven de gemeenten in de fusieperiode als onafhankelijke organen met eigen bevoegdheden zien. De partners in de stuurgroep voelen zich, volgens de respondenten, in de meeste gevallen ook niet gelegitimeerd om een democratisch gekozen gemeentebestuur op genomen besluiten aan te spreken. Tijdens de fusie van Oss met Ravenstein heeft dit volgens de respondenten niet echt gespeeld. Volgens respondenten speelt dit vaker bij fusies met meerdere gemeenten, waar ook meerdere belangen botsen.



### 3.4.1 Analyse gemeente Oss

#### *Actoren*

De herindeling van de gemeente Oss met Ravenstein was vrijwillig. De gemeente Ravenstein was zich er van bewust dat ze in de nabije toekomst niet zelfstandig zou kunnen functioneren en wilde daarom fuseren met de gemeente Oss.

#### *Samenstelling fusienetwerk*

De relaties tussen de fusiepartners waren horizontaal. Het fusienetwerk werd gevormd door de stuurgroep, de ambtelijke organisaties, de bestuurders uit de afzonderlijke gemeenten en de lokale politici. De stuurgroep liet zich bijstaan door een adviesbureau. Burgers namen niet deel aan het fusienetwerk, maar hebben via inspraakrondes en via contacten met lokale politici indirect invloed op het netwerk kunnen uitoefenen.

#### *Belangen in het netwerk*

Ondanks het feit dat de gemeente Ravenstein wilde fuseren met Oss om het voorzieningen niveau in de toekomst te kunnen garanderen, was men in Ravenstein onzeker of dit ook echt zou gebeuren. Dit heeft strategische onzekerheid met zich mee gebracht. Achteraf bleek dat door deze onzekerheid bestuurders toezeggingen hebben gedaan om voorzieningen veilig te stellen.

#### *Probleemconstructie*

Ravenstein was met haar plannen georiënteerd op het waarborgen van de kwaliteit van het lokale leven in de toekomst. De gemeente was van mening dat het in de nabije toekomst niet meer naar behoren zou kunnen functioneren. Met een fusie moest het voorzieningenniveau in de toekomst veilig gesteld worden. Deze oriëntaties hebben anderzijds geleid tot strategisch gedrag ten behoeve van het voorzieningen niveau in Ravenstein. Oss was georiënteerd op het uitstralen van “tolerantie” voor de identiteit van Ravenstijn. Oss wilde te allen tijde voorkomen dat het beeld ging ontstaan dat Ravenstein door Oss zou worden opgeslokt.

Binnen de stuurgroep was sprake van een materiele oriëntatie. De genomen beslissingen moester er voor zorgen dat de nieuwe gemeente zo efficiënt en effectief mogelijk van start kon gaan (economische oriëntatie).

#### *Besluitvormingsproces*

De stuurgroep streefde er naar om besluiten te nemen met het oog op de vorming van de nieuwe gemeente. De stuurgroep was hierbij echter ook afhankelijk van de beslissingen die door de afzonderlijke partners werden genomen. De fusiepartners waren vooraf overeengekomen dat zij elkaar, in de stuurgroep, zouden informeren over de te nemen besluiten. Deze constructie blijkt te afhankelijk van de bereidheid van de fusiepartners om elkaar te informeren. Wanneer dit niet gebeurt of wanneer personen individueel toezeggingen gaan doen, is het voor de stuurgroep moeilijk om zicht te houden op de genomen besluiten.

Van de besluitvorming binnen de stuurgroep kan worden gezegd dat binnen de stuurgroep werd gestreefd naar het nemen van analytisch juiste beslissingen. Beslissingen binnen de stuurgroep waren er op gericht om de nieuwe gemeente zo goed mogelijk van start te laten gaan. De stuurgroep stelde het belang van de nieuwe gemeente bij de beslissingen voorop.

### *Beslisgedrag*

Binnen de stuurgroep werden rationale besluiten genomen met het oog op de nieuw te vormen gemeente. Door het gemeentebestuur van de gemeente Ravenstein zijn een aantal beslissingen genomen om het voorzieningenniveau veilig te stellen. Deze beslissingen zijn een uitruil op basis van het opportunistische perspectief geweest. Het gemeente bestuur was er niet zeker van dat het voorzieningenniveau in de toekomst zou worden gegarandeerd. De fusieperiode hebben zij als een geschikt moment gezien om dit alsnog voor de toekomst veilig te stellen.

Men zou kunnen vermoeden dat de beslissingen ook een uitruil op basis van het politieke perspectief zijn geweest. In dit licht moeten de beslissingen worden gezien als een poging, om door een aantal voorzieningen vooraf veilig te stellen, de weerstand onder de lokale bevolking laag te houden (cognitief argument). Dit is echter een veronderstelling, die niet verder is onderzocht.

Het fusienetwerk heeft te maken gehad met bestuurders die besloten toezeggingen aan derden te doen. De toezeggingen kwamen er echter op neer dat het nieuwe bestuur moest zorgen voor het na komen van de toezegging. Het was bij de respondenten niet duidelijk wat voor bestuurders de aanleiding is geweest om deze toezeggingen te doen. De toezeggingen kunnen worden bekeken als een uitruil op basis het opportunistische perspectief. Respondenten suggereerden dat deze bestuurders zijn gezwicht voor de sociale druk.

### *Toezicht*

De provincie heeft het toezicht primair aan de stuurgroep over gelaten. Met de stuurgroep was afgesproken dat de fusiepartners elkaar zouden informeren over genomen besluiten. Ook hier geldt dat de stuurgroep in deze opzet te afhankelijk was van de bereidheid van fusiepartners om informatie over genomen besluiten met elkaar te delen. Daarnaast voelden de leden van de stuurgroep zich niet gelegitimeerd om zich te bemoeien met besluiten van de fusiepartners. De provincie kan dit wel door categorie besluiten aan te wijzen die aan toezicht onderworpen zijn. Echter in het geval van Oss had dit ook geen invloed gehad op de toezeggingen van bestuurders. Dit zit zijn geen raadsbesluiten en worden ook niet genoemd in de wet Arhi. Deze toezeggingen zijn in principe niet rechtsgeldig, maar als de partij waaraan de toezegging is gedaan dit niet had kunnen weten is de toezegging alsnog rechtsgeldig.

## 4. Cases vergeleken

In het voorgaande hoofdstuk zijn de uitkomsten van de verschillende interviews beschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de verschillende oorzaken van het optreden van strategisch gedrag tussen de vier gemeenten vergeleken.

### 4.1. Mate van strategisch gedrag

In tabel 4.1, wordt weergegeven in welke mate er bij de onderzochte gemeenten sprake is geweest van strategisch gedrag. Het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wordt in drie gradaties onderscheiden. De drie gradaties zijn als volgt geformuleerd, namelijk:

- *Geen*  
Geen poging tot negatief financieel strategisch gedrag aangetoond.
- Afzonderlijke fusiepartners hebben besluiten genomen die geleid hebben tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.
- Afzonderlijke fusiepartners hebben beslissingen genomen die zonder blokkade van de betreffende beslissing geleid zouden hebben tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.

Tabel 4.1

Gemeenten	Neder-Betuwe	Hof van Twente	Westland	Oss
Negatief financieel strategisch gedrag				
Negatief financieel strategisch gedrag			X	X
Poging tot ..	X	X		
Geen				

#### *Neder-Betuwe*

Tijdens het fusieproces is er door de gemeente Kesteren geprobeerd de bouw van een christelijke school veilig te stellen. Het nieuwe bestuur is het gelukt het betreffende contract te ontbinden en hierdoor zijn de financiële effecten van het strategische gedrag beheersbaar gebleven. Was dit niet gelukt dan was de nieuwe gemeente, met toch al een slechte financiële startpositie, met een nog groter tekort geconfronteerd. Er is overigens geen relatie aangetoond tussen het optreden van strategisch gedrag en de “artikel 12” status.

De gemeente heeft ook te maken gehad met opschalen van personeel. Dit heeft echter meer organisatorische problemen met zich meegebracht, dan financiële problemen.

### *Hof van Twente*

Tijdens de fusieperiode is er bij Hof van Twente sprake geweest van negatief financieel strategisch gedrag. Dit gedrag was er voornamelijk op gericht om voorzieningen in de oude kernen veilig te stellen. De gemeenten waren echter vooraf overeen gekomen, dat besluiten boven de 50.000 in de stuurgroep zouden worden gemeld en door het nieuwe bestuur in heroverweging konden worden genomen. Achteraf zijn door het nieuwe bestuur een aantal besluiten (met negatieve consequenties voor het nieuwe bestuur) in heroverweging genomen en teruggedraaid. Hierdoor bleven de gevolgen van het negatieve strategische gedrag beheersbaar. Hof van Twente heeft ook te maken gehad met het opschalen van het personeel. Dit heeft echter meer organisatorische problemen met zich meegebracht, dan financiële problemen.

### *Westland*

Het fusieproces van de gemeente Westland is sterk bepaald door de sfeer en visie binnen de stuurgroep. De leden van de stuurgroep hadden het gevoeld dat ze over hun eigen graf heen regeerden en zijn zich (mede door dat gevoel) gaan richten op de oude dorpskernen. Binnen de stuurgroep vond tussen de leden van de stuurgroep uitruil plaats over de strategische keuzes. De nieuwe gemeente zit hierdoor met een hoger voorzieningenniveau dan vooraf bedoeld en hierdoor dus ook met hogere (vaste) uitgaven dan vooraf geraamd.

Westland heeft net als Neder- Betuwe en Hof van Twente te maken gehad met het opschalen van het personeel. Dit heeft echter meer organisatorische problemen met zich meegebracht, dan financiële problemen.

### *Oss*

Oss is in het fusieproces geconfronteerd met bestuurders die buiten de stuurgroep en de gemeenteraad toezeggingen met betrekking tot bepaalde voorzieningen hebben gedaan. Het is niet duidelijk wat de motieven zijn geweest voor deze toezeggingen. Het veilig stellen van voorzieningen en het zwichten voor lokale druk, lijken aannemelijke motieven. Dit is echter niet onderzocht.

## **4.2. Oorzaken**

In schema 4.2 wordt weergegeven in hoeverre de verschillende variabelen per case van invloed zijn geweest op het optreden van strategisch gedrag tijdens het fusie proces. Zoals de legenda van de tabel vermeldt kunnen de variabelen in drie gradaties van invloed zijn op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. De drie gradaties van invloed zijn als volgt geformuleerd, namelijk:

- Sterk
- Matig
- Geen

De waardering van de invloed van de variabelen is tot stand gekomen op basis van conclusies getrokken uit de verschillende interviews per case. Respondenten zijn direct bevestigd over de invloed van de bepaalde variabelen op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Vervolgens zijn uit het beeld dat is ontstaan uit de verschillende interviews per case conclusies getrokken. Deze conclusies hebben, zoals ook hiervoor ook vermeld, geleid tot een drieledige waardering. De motivering voor de drie waarderingen is als volgt:

### *Sterk*

Er is sprake van sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wanneer er een duidelijke relatie bestaat tussen de variabele enerzijds en het optreden van negatief financieel strategisch gedrag anderzijds. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht

aan actoren die op basis van eigen overtuigingen en motieven direct aansturen op negatief financieel strategische beslissingen.

#### *Matig*

Er is sprake van matige invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wanneer de variabele indirect invloed heeft op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Er is in dat geval geen duidelijke relatie tussen het optreden van negatief financieel strategisch gedrag en de factor. Maar de aanwezigheid van de factor heeft indirect wel invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan de inrichting van de stuurgroep. Een stuurgroep kan gericht zijn op het realiseren van een gezonde financiële nieuwe gemeente, maar is door de rolinvulling van derden niet in staat het negatief strategisch gedrag te signaleren/ voorkomen.

#### *Geen*

De variabele heeft geen invloed op het wel of niet optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

*Schema 4.2*

Gemeenten	Neder-Betuwe	Hof van Twente	Westland	Oss
Invloed op strategisch gedrag				
Houding van actoren tav de fusie	sterk	matig	sterk	sterk
Samenstelling fusienetwerk	geen	geen	geen	geen
Belangen vd fusiepartners	sterk	sterk	sterk	sterk
Probleemconstructie van de fusiepartners tav de fusie	sterk	sterk	sterk	sterk
Besluitvormingsproces in het fusienetwerk	matig	matig	sterk	geen
Beslisgedrag fusiepartners in het fusienetwerk	sterk	sterk	sterk	geen
Wijze waarop is toezicht gehouden.	sterk	matig	sterk	geen

#### **Actoren**

Actoren hebben in de vier verschillende cases een verschillende rol gespeeld. De herindelingen van Neder- Betuwe en Hof van Twente hadden allebei een gedwongen karakter. Bij beide herindelingen was sprake van een gemeente die tegen de herindeling was. Deze tegenstand vertaalde zich, voornamelijk bij de tegenstanders, in een sterke oriëntatie op de oude gemeenten en het veiligstellen van het voorzieningenniveau in de oude gemeenten. De tegenstanders van de beide herindelingen vreesden dat, in de nieuwe gemeente, het voorzieningenniveau in de oude kernen onder druk zou komen te staan.

Deze weerstand onder de actoren heeft voornamelijk in Neder-Betuwe een bepalende rol gespeeld. Lokale bestuurders en politici zijn lang (latent) tegen de herindeling geweest en hebben in dat kader ook bewust op strategische besluiten, buiten medeweten van de stuurgroep, aangestuurd.

De herindeling van Hof van Twente had ook een gedwongen karakter. Onder een aantal actoren is lang weerstand tegen de plannen blijven bestaan. Echter nadat de herindeling was aangenomen door de Eerste Kamer is de weerstand een stuk minder geworden. Persoonlijke opvattingen en overtuigingen van actoren hebben toen niet echt meer een rol gespeeld bij het

optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Actoren hebben nog wel indirect een rol gespeeld bij het optreden van negatiefstrategisch gedrag maar dat vloeide voort uit de combinatie met andere factoren.

De herindelingen van Westland en Oss hadden een vrijwillig karakter. Vrijwillige herindelingen blijken in het geval van Westland en Oss niet zo vrijwillig als de naam doet vermoeden. Gemeenten besluiten op een gegeven moment om samen te gaan. Echter op het moment dat duidelijk wordt wat de gevolgen van de herindeling zijn, komen allerlei mechanismen op gang die aansturen op strategische beslissingen.

In het geval van Westland hadden de leden van stuurgroep het gevoel dat ze over hun eigen graf aan het regeren waren. Hierdoor ontstond een sterke oriëntatie op de oude gemeenten. Binnen de stuurgroep bleek een uitruil te ontstaan tussen de strategische keuzes van de fusiepartners.

Bij de herindeling Oss waren de leden van de stuurgroep, de gemeenteraad en projectteams voor de herindeling, maar waren enkele individuele bestuurders tegen de herindelingen. Deze bestuurders hebben vervolgens individueel verschillende toezeggingen gedaan om voorzieningen veilig te kunnen stellen.

#### *Algemene uitspraken ten aanzien van actoren*

De houding van actoren ten opzichte van het herindelingsproces blijkt van sterke invloed te zijn bij het wel of niet optreden van negatief strategisch gedrag. Deze houding van actoren blijkt bij gedwongen en vrijwillige herindelingen een rol te spelen. Met name bij gedwongen herindelingen valt het te verwachten dat bepaalde actoren zich zullen verzetten tegen bepaalde (verwachte effecten van) beslissingen. Uit het onderzoek blijkt dat actoren in dat geval de (te verwachten) effecten van de fusie willen verminderen door aan te sturen op strategische beslissingen (Neder-Betuwe). Het gedwongen karakter van een herindeling blijkt geen verklaring te zijn voor het optreden van strategisch gedrag. De houding van actoren blijkt ook een rol te spelen bij vrijwillige herindelingen. Vrijwillige herindelingen blijken over het algemeen niet zo vrijwillig te zijn. Naar mate het herindelingsproces vordert worden actoren geconfronteerd met de effecten van de fusie en ontstaat bij sommige actoren weerstand tegen de effecten. Deze weerstand beweegt ook actoren in een vrijwillige fusie tot strategisch gedrag (Westland).

De actoren kunnen ook van matige invloed zijn op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. Het gaat hier dan vooral om pogingen tot negatief financieel strategisch gedrag. Actoren ondernemen wel pogingen tot het nemen van strategische beslissingen maar blijken gevoelig voor de gezamenlijke opvattingen in het fusienetwerk en/of het toezicht.

Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat actoren de herindeling willen frustreren met de strategische keuzes. Nadat het herindelingsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen blijken actoren zich bij het besluit neer te leggen en zich niet meer tegen de feitelijke herindeling te verzetten. Actoren blijken wel grote moeite te hebben met de dreigende daling van het voorzieningenniveau in de oude kernen. Deze dreigende daling in het voorzieningen niveau beweegt actoren bij gedwongen en vrijwillige herindelingen tot negatief financieel strategisch gedrag.

### **Samenstelling netwerk**

De formele samenstelling van het netwerk, zoals de wetgever voor ogen heeft gehad, is niet van invloed op het optreden van strategisch gedrag. Het netwerk wordt gevormd door (of leden van) democratisch gekozen organen. De bevoegdheden van de leden van het netwerk, zou strategisch gedrag moeten kunnen voorkomen. De wijze waarop sommige leden van het netwerk invulling aan hun taken geven is wel van invloed op het optreden van strategisch gedrag.

#### *Algemene uitspraken ten aanzien van de samenstelling van het netwerk*

De samenstelling van het netwerk speelt geen rol bij het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. De wijze waarop leden van het netwerk hun rol vervullen blijkt wel van invloed (zie ook: actoren, besluitvormingsproces, beslisgedrag en toezicht).

### **Belangen**

Belangen hebben bij alle vier de gemeenten een belangrijke en bepalende rol gespeeld bij het optreden van strategisch gedrag. Hier kan een onderscheid worden gemaakt tussen de gedwongen fusies (Neder- Betuwe en Hof van Twente) en vrijwillige fusies (Westland en Oss).

Bij een gedwongen fusie zijn de verschillende partijen zich bewust van de weerstand onder de andere partijen. De argumenten van de tegenstanders waren bij Neder- Betuwe en Hof van Twente ruimschoots bekend. Het was bekend welke belangen speelden en het was te voorzien op welke vlakken negatieve financiële strategische keuzes te verwachten waren. De stuurgroep kon hier vervolgens op anticiperen. Dit lijkt in Neder- Betuwe en Hof van Twente gelukt. Er is bij deze gemeenten sprake geweest van negatief financieel strategisch gedrag, maar effecten hiervan zijn beheersbaar gebleven.

Bij een vrijwillige fusie bestaat de schijn dat iedereen voor de fusie is en dat partners de zelfde belangen hebben. Echter wanneer de effecten van de fusie voor iedereen duidelijk worden, blijken latent toch belangen te botsen. Op basis van dit sluimerende belangenconflict werden door de afzonderlijke gemeenten strategische keuzes gemaakt, die negatieve financiële consequenties voor de nieuwe gemeente met zich mee brachten. In het geval van Westland is er binnen de stuurgroep sprake geweest van uitruil tussen strategische voorkeuren. De strategische keuzes (en de gevolgen die hier uit voortvloeiden) kwamen als een verassing voor het nieuwe bestuur.

Oss werd geconfronteerd met bestuurders die, zonder medeweten van de stuurgroep, toezeggingen hadden gedaan. De stuurgroep heeft hier dus ook niet op kunnen inspelen. Op basis van de vier cases lijkt er bij gedwongen fusies beter zicht te zijn op botsende belangen dan bij vrijwillige fusies en kan er bij gedwongen fusies beter worden geanticipeerd op negatief financieel strategisch gedrag. Bij de onderzochte vier cases zijn de vrijwillige fusies (Westland en Oss) geconfronteerd met (de effecten van) negatief financieel strategisch gedrag dat niet binnen de begroting van de nieuwe gemeente paste.

### *Algemene uitspraken ten aanzien van belangen*

Belangen spelen een grote rol bij het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. De behartiging van belangen van de oude dorpskernen (het voorzieningenniveau) blijken bij de onderzochte gemeenten het motief voor negatief financieel strategisch gedrag te zijn. De fusiepartners en de stuurgroep zijn vooraf niet goed op de hoogte van de verschillende belangen. Deze kennisleemte heeft twee gevolgen, namelijk:

- Omdat de belangen onbekend zijn kan er vooraf door de stuurgroep niet worden geanticipeerd op de eventuele behartiging van deze belangen door de afzonderlijke fusiepartners.
- Het ontbreken van kennis omtrent de verschillende belangen veroorzaakt strategische onzekerheid bij de fusiepartners. Door deze onzekerheid zijn fusiepartners sneller geneigd voorzieningen veilig te stellen.

Belangen hebben overigens bij gedwongen en vrijwillige herindelingen een even sterke invloed op het optreden van negatief strategisch gedrag. Bij herindelingen met een gedwongen karakter lijkt het logisch dat belangenconflicten optreden. Bij vrijwillige herindelingen lijkt dit minder logisch. Juist bij vrijwillige herindelingen blijken deze conflicten het venijnigst.

Bij herindelingen met een gedwongen karakter is vooraf vaak duidelijk wat de verschillende knelpunten zijn. Hier worden afspraken over gemaakt en hier kan tijdens het fusieproces op worden geanticipeerd door de stuurgroep. Dit verklaart mede waarom het negatief financieel strategisch gedrag bij de onderzochte gedwongen herindelingen niet tot grote financiële problemen bij de nieuwe gemeente heeft geleid. Vooraf bestond een beeld van eventuele belangen conflicten en het strategische gedrag dat hier uit voort kon vloeien. De stuurgroep had een beeld van de conflictpunten en kon haar toezicht daar op richten.

Bij herindelingen met een vrijwillig karakter zijn de fusiepartners vaak van mening dat “alles in kannen en kruiken is”. Naar mate het fusieproces vordert blijkt de fusie, voor sommige fusiepartners, nadelige effecten met zich mee te brengen. Bij die betreffende fusiepartners leidt dit tot strategische keuzes. Omdat bij de andere fusiepartners nog lang (of gedurende het hele proces) het beeld blijft bestaan dat er geen belangenconflicten zijn komt eventueel financieel strategisch gedrag van andere fusiepartners vaak als een verrassing.

### **Probleemconstructie**

Bij de gedwongen fusies van Neder- Betuwe en Hof van Twente speelde de probleemconstructie van de tegenstanders een grote rol in de weerstand en de strategische keuzes. De tegenstanders van de fusie zagen geen problemen in de huidige situatie of zagen wel een kloof, maar zagen door een fusie niet de realisatie van de gewenste situatie. De andere fusiepartners (voorstanders) hadden als voordeel dat zij vooraf op de hoogte waren van de zienswijze van de “tegenstanders”. Hierdoor kon er op de weerstand worden geanticipeerd en kon strategisch gedrag worden voorkomen of tijdig worden gesignaleerd.

Bij vrijwillige fusies (Westland en Oss) was men van mening dat iedereen voorstander van de fusie was. Voor een deel was dit ook het geval. Manifest deelde de fusiepartners de noodzaak om te fuseren en waren het grotendeels eens over de oplossing. Later in het proces bleek dat fusiepartners echter ook het voorzieningenniveau in de oude kernen wilden veiligstellen. Dit verlangen leidde tot negatief financieel strategische keuzes. De probleemconstructie heeft daarom bij Westland en Oss geen bepalende bijdrage geleverd aan het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.



### *Algemene uitspraken ten aanzien van de probleemconstructie*

De probleemconstructie heeft bij alle onderzochte gevallen sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. De probleemconstructie bepaald de houding van het de fusiepartners ten aanzien van het herindelingproces. Grofweg vallen er twee verschillen in de probleemconstructie van de fusiepartners te onderscheiden, namelijk:

- Het herindelingsproces botst met fundamentele opvattingen van de fusiepartner. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (politiek) culturele verschillen tussen de fusiepartners (Neder-Betuwe).
- De richting van het herindelingproces botst met de opvattingen van de fusiepartner. De fusiepartners is het er mee eens dat de gemeente moet fuseren met de andere gemeente maar de feitelijke inrichting van de nieuwe organisatie komt niet overeen met de wensen van de fusiepartner (Oss, Westland, Hof van Twente).

De probleemconstructie bepaald de houding van de fusiepartners ten aanzien van het herindelingproces. De probleemconstructie van de fusiepartners bepaald ook in grote mate het karakter van de belangen van de fusiepartners. Bij de onderzochte gevallen bleek dat er bij de fusiepartners en stuurgroep vooraf weinig bekend is over de probleemconstructie van de afzonderlijke fusiepartners. Fusiepartners zullen niet altijd bereid zijn om alle pro's en contra's te delen, maar de indruk bestaat dat er vooraf ook te snel wordt verondersteld dat iedereen op de hoogte is van elkaar opvattingen en overwegingen.

### **Besluitvormingsproces**

Voor Neder Betuwe en Hof van Twente geldt dat de stuurgroep, ten aanzien van het toezicht, met taken werd belast waarvoor het (wettelijk) niet was uitgerust. De stuurgroep werd in alle vier de gevallen belast met de toezichtstaak van Gedeputeerde Staten. De stuurgroep miste echter de wettelijke bevoegdheden om deze taak met gewicht te kunnen uitvoeren en leden van de stuurgroep bleken zich ook niet gelegitimeerd te voelen om de taken uit te voeren. Hierdoor zijn negatief financieel strategische keuzes niet geblokkeerd. Wanneer Gedeputeerde Staten vooraf besluiten hadden aangewezen, die ter goedkeuring moesten worden voorgelegd dan konden negatief financieel strategische keuzes worden geblokkeerd. Het besluitvormingsproces heeft geen bepalende rol gespeeld bij het optreden van negatief financieel strategisch gedrag, maar door het ontbreken van een geschikte toezichtstructuur het gedrag wel mogelijk gemaakt.

In de stuurgroep van Westland bestond een non-interventie gedrag. Dit non-interventie gedrag leidde tot een uitruil van strategische keuzes tussen de fusiepartners. De inrichting van het besluitvormingsproces heeft direct bijgedragen aan het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

Oss heeft te maken gehad met negatief financieel strategische beslissingen die buiten het besluitvormingsproces om werden genomen. Bestuurders hebben tijdens de fusieperiode individueel toezeggingen gedaan. Dit ging buiten elk besluitvormingsproces om. Het feitelijke besluitvormingsproces heeft dan ook geen invloed gehad op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

### *Algemene uitspraken ten aanzien van het besluitvormingsproces*

Het besluitvormingsproces blijkt sterk en matig van invloed te zijn op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

De mate van invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wordt bepaald door de wijze waarop de stuurgroep zich positioneert ten opzichte van de fusiepartners en de wijze waarop de fusiepartners zich positioneren ten opzichte van de stuurgroep.

In enkele gevallen vindt in de stuurgroep een uitruil plaats tussen strategische keuzes. Deze strategische keuzes kunnen vervolgens (vanuit de optiek van de nieuwe gemeente) leiden tot negatief financieel strategisch gedrag. De leden van de stuurgroep zijn in dit geval op de

hoogte van de strategische beslissingen en werken actief aan strategische keuzes en strategisch gedrag. In dit geval heeft het besluitvormingsproces sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag (Westland).

De stuurgroepen hebben in de onderzochte gevallen de toezichtstaken van Gedeputeerde Staten overgedragen gekregen. De leden van de stuurgroep blijken zich niet in alle gevallen gelegitimeerd te voelen om fusiepartners op hun besluiten aan te spreken en besluiten te blokkeren. Dit hangt samen met de afspraken die fusiepartners in het voortraject maken om elkaar in de stuurgroep te informeren over te nemen beslissingen. Strategische beslissingen worden echter niet aan de stuurgroep gemeld en ontvallen daardoor aan het toezicht van de stuurgroep.

Formeel ontbreekt het de stuurgroep aan de bevoegdheden om effectief toezicht te houden. De stuurgroep en de inrichting van het besluitvormingsproces dragen in deze vorm passief bij aan het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. De invloed van het besluitvormingsproces op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag wordt dan ook als matig beschouwd.

### **Beslisgedrag**

Tijdens de fusieperiode worden op verschillende plekken beslissingen genomen die effect kunnen hebben op de nieuwe gemeente. In deze periode worden besluiten genomen door de fusiegroep en door de afzonderlijke gemeente besturen.

Voor de stuurgroepen van Neder- Betuwe, Hof van Twente en Westland geldt dat de stuurgroepen manifest op de realisatie van een gezonde nieuwe gemeente waren georiënteerd. Het beslisgedrag werd gestuurd door deze oriëntatie. Het aanspreken van de afzonderlijke gemeenten op hun beslisgedrag confronteerde de stuurgroepen echter met een dilemma. Stuurgroepen blijken in de meeste gevallen op de hoogte van negatief financieel strategische keuzes. De leden van de stuurgroepen blijken zich echter niet gelegitimeerd te voelen om een ander democratisch gekozen orgaan te corrigeren en daarnaast ontbreekt het hun aan bevoegdheden om ook daadwerkelijke besluiten van een ander orgaan te blokkeren. Dit non-interventie gedrag is van directe invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

Bij de fusie van Oss bestond bij beide gemeentebesturen en de stuurgroep een sterke oriëntatie op de vorming van de nieuwe gemeente. Na de fusie werd de nieuwe gemeente geconfronteerd met toezeggingen die door bestuurders uit de oude gemeenten aan burgers waren gedaan. De motieven van deze bestuurders zijn niet onderzocht maar respondenten vermoeden dat de bestuurders hiertoe kwamen om voorzieningen veilig te stellen. Dit streven kan eventueel versterkt zijn door lokale druk. Dit is echter niet onderzocht. Dit soort toezeggingen zijn binnen de huidige wettelijke kaders moeilijk te voorkomen omdat ze buiten het zicht van de stuurgroep en gemeentebesturen vallen. Dus ook wanneer de wettelijke toezichtbevoegdheden maximaal benut zouden worden, blijft het moeilijk deze toezeggingen te voorkomen. Het beslisgedrag van de fusiepartners heeft dan ook geen invloed op het optreden van het negatief financieel strategisch gedrag gehad.

### *Algemene uitspraken ten aan zien van het beslisgedrag*

Het beslisgedrag van de fusiepartners heeft een sterke invloed op het optreden van negatief financieel gedrag. Immers strategisch gedrag vloeit voort uit een beslissing van een persoon of orgaan om tot strategisch gedrag over te gaan. De motieven voor de strategische beslissingen zijn bij de onderzochte gevallen het zelfde. De beslissingen zijn erop gericht het voorzieningenniveau in de oude gemeentekernen op peil te houden en/of veilig te stellen voor de toekomst. De context waarin de beslissingen worden genomen blijkt te kunnen verschillen. De volgende drie contexten worden onderscheiden, namelijk:

- Fusiepartners nemen afzonderlijk strategische beslissingen en informeren de stuurgroep hier niet over.
- Binnen de stuurgroep vindt uitruil plaats over strategische beslissingen.
- Bestuurders doen individueel strategische toezeggingen.

### **Toezicht**

Voor Neder-betuwe, Hof van Twente en Oss geldt dat de Gedeputeerde Staten hun toezichtbevoegdheden niet maximaal benut hebben. Hadden zij dit wel gedaan dan hadden negatief financieel strategische keuzes geblokkeerd kunnen worden. Gedeputeerde Staten droegen de toezichtstaak over aan de stuurgroep. Deze voelden zich echter niet gelegitimeerd om besluiten van de fusiepartners te blokkeren. Daarnaast misten zij hier ook de bevoegdheden voor. De wet Arhi biedt voldoende mogelijkheden om toezicht te houden. Deze bevoegdheden zijn echter voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en niet aan de stuurgroep. Wanneer de Gedeputeerde Staten vooraf besluiten zouden aanwijzen die aan goedkeuring moeten worden onderworpen dan zouden veel strategische besluiten geen doorgang kunnen vinden. De wijze waarop toezicht is gehouden heeft dan ook directe invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag gehad.

In het geval van Oss kon het negatief financieel strategisch gedrag, niet binnen de huidige wettelijke bepalingen worden voorkomen. De wet Arhi biedt geen mogelijkheden om toezeggingen te blokkeren. Het toezicht in de vorm, zoals omschreven in de wet Arhi, heeft in het geval van Oss dan ook geen invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

### *Algemene uitspraken ten aan zien van het toezicht*

De invulling van de toezichtstaak is van grote invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag en veel negatief financieel strategisch gedrag zou kunnen worden voorkomen door een juiste invulling van het toezicht. Een belangrijke oorzaak van het falende toezicht is wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling geven aan de toezichtsrol. De wet Arhi biedt Gedeputeerde Staten mogelijkheden om efficiënt toezicht te houden op financiële beslissingen van gemeenten in de fusieperiode. Gedeputeerde Staten dragen deze rol echter over aan de stuurgroep. Deze stuurgroep mist echter de wettelijke bevoegdheden om toezicht te houden zoals de wetgever in de wet Arhi voor ogen heeft. Dit fenomeen heeft twee verschillende effecten op de wijze waarop de stuurgroep vervolgens toezicht houdt, namelijk:

- De stuurgroep voelt zich niet gelegitimeerd om toezicht te houden op de fusiepartners en voelt zich niet gelegitimeerd om besluiten te blokkeren. Er ontstaat een non-interventie cultuur. Negatief financieel strategische besluiten zullen in veel gevallen doorgang vinden. Tevens heeft de stuurgroep geen zicht op de besluiten die niet aan de stuurgroep worden gemeld. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de toezichtstaak heeft een sterke invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

- De stuurgroep ontwikkelt binnen haar bevoegdheden een ander toezichtconcept. Hierbij kan worden gedacht aan de afspraak die in Hof van Twente in het voortraject is gemaakt. De fusiepartners aldaar hadden afgesproken dat besluiten boven de €50.000 door het nieuwe gemeentebestuur in heroverweging konden worden genomen. Strategische besluiten met directe effecten kunnen in deze constructie niet worden terug gedraaid, maar besluiten met verplichtingen etc voor de langere termijn wel. Deze invulling van toezicht heeft daarom een matige invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag.

Bestuurders blijken in sommige gevallen ook individueel toezeggingen aan personen en organen te doen. Deze toezeggingen kunnen in sommige gevallen (wanneer blijkt dat de persoon niet had kunnen weten dat de bestuurder deze toezegging niet mocht doen) grote negatieve financiële gevolgen voor het nieuwe gemeentebestuur met zich meebrengen. Deze toezeggingen vallen echter buiten de huidige (ook juist toegepaste) toezichtstructuur.

### 4.3. Conclusies

De centrale onderzoeksvraag, onderliggend aan dit onderzoek, is als volgt geformuleerd:

*Waarom treedt er tijdens de fusieperiode, ondanks de toezichtmogelijkheden, financieel strategisch gedrag op dat door de fusiepartners en de provincie als negatief wordt ervaren?*

Op basis van de centrale onderzoeksvraag zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Alvorens de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord, worden eerst de deelconclusies verwoord.

*Wat zijn de verhoudingen binnen het netwerk?*

De verhoudingen binnen het fusienetwerk zijn horizontaal maar tweeledig. Enerzijds zijn de actoren gericht op het realiseren van een financieel gezonde nieuwe gemeente, anderzijds blijken de fusiepartners ook sterk op hun oude gemeente georiënteerd.

*Op basis van welke afwegingen worden negatief financieel strategische beslissingen genomen?*

De oriëntatie van de fusiepartners op hun oude gemeenten blijkt aanleiding te geven voor negatief financieel strategisch gedrag. De fusiepartners willen behalve de belangen van de nieuwe gemeente ook de belangen van oude gemeente behartigen en deze veiligstellen voor de toekomst. Hierbij speelt het verlangen om het voorzieningenniveau in de oude gemeenten veilig te stellen een belangrijke rol.

*Welke factoren zijn van invloed op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag?*

Zeven factoren blijken van invloed te zijn op het optreden van negatief financieel strategisch gedrag, namelijk:

- De actoren
- Belangen
- Probleemconstructie
- Besluitvormingsproces
- Beslisgedrag fusiepartners
- Toezicht

Het vrijwillige of gedwongen karakter blijkt niet bepalend te zijn voor het optreden van negatief financieel strategisch gedrag. In beide gevallen blijkt negatief financieel strategisch gedrag voor te komen.

Probleemconstructie en de belangen oefenen bij alle vier de onderzochte cases sterke invloed uit en blijken het fundament te vormen waaruit strategisch gedrag voortvloeit. De probleemconstructie bepaald de houding van de fusiepartners ten aanzien van het herindelingsproces, maar bepaald ook in grote mate het karakter van de belangen van de fusiepartners. Bij de onderzochte gevallen blijkt dat er bij de fusiepartners en stuurgroep vooraf weinig bekend is over de probleemconstructie van de afzonderlijke fusiepartners. Fusiepartners zullen niet altijd bereid zijn om alle pro's en contra's te delen, maar de indruk bestaat dat er vooraf ook te snel wordt verondersteld dat iedereen op de hoogte is van elkaar opvattingen en overwegingen. De belangen van de afzonderlijke fusiepartners, voortvloeiend uit de probleemconstructie, kunnen botsen met de afzonderlijke belangen van andere fusiepartners. Dit belangenconflict kan aanleiding zijn voor strategisch gedrag. Echter in veel gevallen is niet het feitelijke belangenconflict maar de onzekerheid over een eventueel belangenconflict de reden om strategische beslissingen te nemen. In veel gevallen blijkt er (tijdens de fusie) onduidelijkheid te bestaan over de belangen van de andere fusiepartners en de belangenbehartiging door de nieuwe gemeente. Deze onzekerheid blijkt sterker aanwezig bij herindelingen met een vrijwillig karakter, dan bij herindelingen met een gedwongen karakter. Door de heftige reacties die een herindeling met een gedwongen karakter met zich meebrengt bestaat er bij aanvang van de fusie een redelijk beeld van de verschillende belangen. Bij herindelingen met een vrijwillig karakter blijkt men zich in het voortraject te verkijken op het vrijwillige karakter en blijken in het proces belangenconflicten te ontstaan. Hierdoor ontstaat onzekerheid onder de fusiepartners over de verschillende belangen die ook eventueel een rol zouden kunnen gaan spelen en zouden kunnen conflicteren met andere belangen. Op basis van deze onzekerheid gaan fusiepartners strategische beslissingen nemen.

*Welk financieel strategisch gedrag vindt er plaats?*

Daar waar bij de vier onderzochte cases sprake is geweest van negatief financieel strategisch gedrag, was dit gedrag gericht op het veilig stellen van het voorzieningenniveau in de oude gemeente.

*Wie houden er toezicht op het financiële strategisch gedrag?*

De wet Arhi heeft Gedeputeerde Staten aangewezen om toezicht te houden op de besluitvorming gedurende het fusieproces. De wetgever geeft Gedeputeerde Staten de mogelijkheden om deze besluiten te voorkomen of te blokkeren. Bij de onderzochte cases was deze toezichtrol door Gedeputeerde Staten overgedragen aan de stuurgroepen.

*Waarom kan het toezicht de financieel strategische keuzes niet voorkomen?*

De hierboven genoemde stuurgroepen blijken zich niet gelegitimeerd te voelen om ook daadwerkelijk toezicht te houden en missen de wettelijke bevoegdheden om strategische besluiten te voorkomen of te blokkeren.

#### **4.3.1. Eindconclusie**

Op basis van het onderzoek, ten einde de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden moet het volgende worden geconcludeerd:

- Bestuurders van gemeenten die aan de vooravond van een fusie (in het kader van een herindeling) staan, blijken in de onderzochte gevallen loyaal naar hun “oude” burgers en voormalige ambtelijke organisatie. Strategische keuzes door bestuurders moeten ook in dit licht worden verklaard. De bestuurders willen de “oude” gemeente en de “oude” organisatie zo goed mogelijk achterlaten.
- De inrichting van het fusieproces blijkt dit loyaliteitsgevoel te versterken. Binnen de stuurgroep nemen bestuurders zitting die in de meeste gevallen geen functie in de nieuwe gemeente zullen vervullen. Hierdoor blijkt onder de leden van de stuurgroep het gevoel te gaan leven dat zij over hun eigen graf heen regeren. Bestuurders zijn hierdoor meer op de oude gemeente georiënteerd dan op de nieuwe. Beslissingen worden hierdoor met het oog op de oude gemeente genomen en niet met het oog op de nieuwe gemeente. Deze keuzes brengen in een aantal gevallen negatieve financiële consequenties voor de nieuwe gemeente met zich mee. De nieuwe gemeente kan deze bestuurders ook niet meer ter verantwoording roepen.
- Gedeputeerde Staten benut onvoldoende de toezichtmogelijkheden die door de wetgever worden geboden. De provincie laat het toezicht in veel gevallen aan de stuurgroep over, maar deze stuurgroep is hier niet toe geschikt. Wanneer Gedeputeerde Staten categoriebesluiten zouden aanwijzen die ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten moeten worden voorgelegd, dan zouden veel strategische beslissingen kunnen worden geblokkeerd.

## 5. Aanbevelingen

De afgelopen decennia zijn in Nederland een groot aantal gemeenten herindeelt. Een groot deel van deze herindelingen verloopt zonder noemenswaardige problemen. Een aantal herindelingen verloopt echter meer problematisch. In de wetenschappelijke literatuur is door verschillende auteurs aandacht besteed aan het optreden van strategisch gedrag van fusiepartners in een fusietraject ( Berghuis ea 1995, Toonen ea 1998, Postma 2003). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uit de praktijk signalen ontvangen dat strategisch gedrag bij fusiepartners optreedt en dat de toezichtstructuur niet altijd het gewenste effect bereikt. In dit licht is onderzoek gedaan naar het optreden van negatief strategisch gedrag binnen de fusieperiode en het toezicht tijdens deze fusieperiode. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen.

### *Netwerk*

Strategisch gedrag wordt in veel gevallen veroorzaakt door onzekerheden bij actoren in het fusienetwerk. In de voorbereidingsfase zou aandacht moeten worden geschonken aan het inventariseren van onzekerheden in het netwerk. Koppenjan en Klijn (2003) beschrijven in hun werk een aantal stappen waarmee onzekerheden in kaart kunnen worden gebracht. Tevens geven zij een aantal handreikingen om deze onzekerheden ook te reduceren en het netwerk te sturen (Koppenjan en Klijn, 2003).

Wanneer vooraf bekend is welke onzekerheden binnen het netwerk aanwezig zijn, dan kan de stuurgroep hierop inspelen en proberen deze onzekerheden weg te nemen om de zo kans op strategische keuzes te verkleinen.

Dit alles klinkt wellicht logisch, maar uit dit onderzoek blijkt (Koppenjan en Klijn, onderschrijven dit fenomeen, 2003) dat actoren in een netwerk er te snel van uitgaan dat iedereen overtuigd is van dezelfde doelen en dat er geen onzekerheden in het netwerk aanwezig zijn.

### *Toezicht provincies*

De provincie heeft in de onderzochte gevallen te weinig gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden. Het toezicht zou een stuk effectiever kunnen verlopen wanneer de provincie categorie besluiten (Wet Arhi art. 21) had aangewezen die door Gedeputeerde Staten moesten worden goedgekeurd. Wanneer GS dit zou doen, dan zouden GS en de stuurgroep tijdig op de hoogte zijn van geplande besluiten. Er zou dan ook een wettelijke mogelijkheid bestaan om besluiten te blokkeren. Immers zonder de goedkeuring kunnen de besluiten niet in werking treden.

Toezeggingen van bestuurders blijven ook echter buiten schot in een situatie waarin de provincie haar mogelijkheden maximaal benut. Het is aan te bevelen om ook deze variant aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten te onderwerpen.

Het toezicht zou in elk geval aan effectiviteit kunnen toenemen wanneer Gedeputeerde Staten hun wettelijke mogelijkheden maximaal zouden benutten.

### *Stuurgroep*

De stuurgroep is door haar positie niet geschikt om toezicht te houden. De leden van de stuurgroep zijn te afhankelijk van de bereidheid van de fusiepartners om informatie te delen. De stuurgroep bezit geen wettelijke bevoegdheden om besluiten van de fusiepartners te blokkeren. Daarnaast blijken de leden van de stuurgroep zich ook niet gelegitimeerd te voelen om zich te bemoeien met de besluiten van andere democratisch gekozen organen. Dit leidt tot non- interventie gedrag.

De stuurgroep kan wel haar bijdrage leveren om negatief strategisch gedrag te voorkomen door met de partners overeen te komen dat besluiten door het nieuwe bestuur in heroverweging kunnen worden genomen en dus kunnen worden terug gedraaid (zoals bij de fusie van Hof van Twente). Dit is echter alleen effectief bij besluiten die op een langere termijn van toepassing zijn. Besluiten met een direct effect kunnen hier niet mee worden terug gedraaid (bijvoorbeeld opknappen zwembad).

### *Zaakwaarnemer*

Een deel van de respondenten ziet voordelen in het aanstellen van een zaakwaarnemer. De wetgever zou kunnen besluiten om bij herindelingen in de toekomst een zaakwaarnemer voor de nieuwe gemeente aan te stellen. Deze zaakwaarnemer zou de belangen van de nieuwe gemeente moeten behartigen. De rol van zaakwaarnemer zou kunnen worden vervuld door de beoogde secretaris of burgemeester. Deze zaakwaarnemer zou toezicht moeten houden op het proces door goedkeuring te geven aan beslissingen die betrekking/ of effect hebben op de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente.

Het onderzoek heeft niet tot inzichten geleid die de noodzaak van een zaakwaarnemer onderschrijven. Het is zeker van belang dat er in de toekomst effectiever toezicht wordt gehouden, maar het is onduidelijk of een zaakwaarnemer hier extra aan bij kan dragen. Het is zinvoller om te bestuderen waarom de provincie haar mogelijkheden niet maximaal benut, alvorens over de vorming van nieuwe toezichthouders na te denken.

### *Procedure*

De wetgever zou kunnen overwegen om de herindelingsprocedure aan te passen. Hierbij zou de wetgever zich moeten laten inspireren door fusies in het bedrijfsleven. Fusies met een omvang als die van gemeentelijke herindeling nemen in het bedrijfsleven een paar jaar in beslag. Het is opmerkelijk om te verwachten dat een fusie van twee of meer ambtelijke organisaties binnen jaar zal kunnen voltrekken.

Het is ook opmerkelijk dat de bestuurders waarvan het onzeker is of ze in de nieuwe gemeente terug komen de fusie voorbereiden. Deze huidige situatie wekt bij bestuurders het gevoel dat ze over hun eigen graf heen regeren in de hand. Daarnaast dwingt het bestuurders tot een spagaat. De bestuurders voelen zich loyaal naar hun oude gemeente en moeten ook de belangen van de nieuw te vormen gemeente dienen. Uit het onderzoek blijkt dat dit loyaliteitsgevoel aan de oude gemeente sterker kan zijn dan de binding met de nieuw te vormen gemeente.

Het zou beter zijn om de hierboven geschetste situaties te voorkomen. De wetgever zou kunnen besluiten dat, wanneer de herindelingswet is aangenomen door de Eerste Kamer, gemeenteraadsverkiezingen worden uitgeschreven. In de periode dat de herindeling wordt behandeld komen de betrokken gemeenten onder toezicht te staan. De wetgever wijst bij de gemeenten categorie besluiten aan die aan goedkeuring moeten worden onderworpen. Deze goedkeuring zou, na controle, door bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten kunnen worden verleend.



De nieuwe gemeenteraad kan de fusie met het oog op de nieuw te vormen gemeente uitvoeren en kan vervolgens ook (democratisch) ter verantwoording worden geroepen voor haar handelen.

## 6. Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een breder onderzoek, van het ministerie van Binnenlandse Zaken, naar het verloop van het herindelingsproces. Het onderzoek richtte zich hierbij in het bijzonder op de eventuele aanwezigheid van negatieve aspecten van het herindelingsproces, waaronder ook strategisch gedrag binnen het fusietraject. De onderzoeksvraag onderhavig aan dit onderzoek is een deelvraag van het brede onderzoek naar het verloop van het herindelingsproces. Aanleiding voor de formulering van de onderzoeksvraag van dit onderzoek zijn signalen uit de wetenschap en praktijk geweest. In de wetenschappelijke literatuur is door verschillende auteurs aandacht besteed aan het optreden strategische gedrag van fusiepartners in een fusietraject ( Berghuis ea 1995, Toonen ea 1998, Postma 2003). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uit de praktijk signalen ontvangen dat strategisch gedrag bij fusiepartners optreedt en dat de huidige toezichtstructuur niet altijd het gewenste effect bereikt. In dit licht is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Waarom treedt er tijdens de fusieperiode, ondanks de toezichtmogelijkheden, financieel strategisch gedrag op, dat door de fusiepartners en de provincie als negatief wordt ervaren?*

### *Onderzoeksopzet*

Met het onderzoek is getracht om tot een aantal algemene uitspraken te komen over strategisch gedrag in de fusieperiode. Tevens wordt getracht om tot een aantal algemene uitspraken te komen die betrekking hebben op het toezicht tijdens de fusieperiode en de effecten van dit toezicht. Om tot een aantal algemene uitspraken te komen is een viertal verschillende gemeenten onderzocht. Het onderzoek heeft een diagnostisch karakter, is kwalitatief van aard en wordt uitgevoerd als een multi-casestudy. Het onderzoek richt zich op vier verschillende herindeelde gemeenten, uit vier verschillende provincies, namelijk

- Gemeente Neder- Betuwe (Gedwongen, artikel 12 status, provincie Gelderland)
- Gemeente Hof van Twente (Gedwongen herindeling van een aantal kleine plattelandsgemeenten, provincie Overijssel)
- Gemeente Westland ( Vrijwillig, herindeling in een gebied met grote economische belangen, provincie Zuid- Holland)
- Gemeente Oss (Vrijwillig, herindeling van een “grote” met een “kleine” gemeente, provincie Noord- Brabant)

### *Resultaten onderzoek*

De fusiepartners zijn vergaand afhankelijk van elkaar. Het verloop en het slagen van de fusie is in grote mate afhankelijk van de bereidheid van actoren om (open) met elkaar samen te werken. Wanneer een van de fusiepartners met weerstand aan het fusieproces meewerkt (zo ook bij de gemeente Neder- Betuwe) dan blijkt dit gevolgen voor het procesverloop te hebben.

Naast het gemeenschappelijke belang om te fuseren en het streven om de nieuwe gemeente goed van start te laten gaan, blijkt uit de interviews dat de fusiepartners ten aanzien van de eigen gemeente, ook eigen belangen hebben. Deze belangen spelen een rol bij beslissingen die worden genomen. In de meeste gevallen staan de eigenbelangen haaks op het gemeenschappelijke belang. Binnen het fusienetwerk is men zich bewust van deze belangen. Het is echter onbekend wat deze belangen zijn. Het ontbreken van kennis over de verschillende belangen van elkaar veroorzaakt onzekerheid binnen het netwerk en creëert een klimaat waarin strategisch keuzes worden gemaakt.

Deze strategische keuzes zijn een gevolg van een belangenafweging. De verschillende leden zijn zich bewust van het belang van de vorming van een nieuwe gemeente. Echter zij voelen zich loyaal naar de bevolking uit de oude gemeenten en willen hen met een goed voorzieningenniveau achterlaten. Zij realiseren zich dat de voorzieningen (of de realisatie van nieuwe voorzieningen) in de oude kernen, in de nieuwe gemeente onder druk zullen komen te staan en nemen vervolgens strategische beslissingen om deze voorzieningen veilig te stellen. De strategische keuzes zijn in de meeste gevallen het gevolg van een uitruil op basis van het opportunistische perspectief. De fusieperiode is voor de deze bestuurders een geschikte (laatste) kans, om voorzieningen te realiseren.

Onder het huidige toezicht kunnen deze besluiten nauwelijks worden tegen gehouden. Dit komt vooral omdat Gedeputeerde Staten haar mogelijkheden in de meeste gevallen niet maximaal benut. De stuurgroep, aan wie de Gedeputeerde Staten in de meeste gevallen het toezicht overlaten, is geen geschikt orgaan voor het houden van toezicht.

### *Aanbevelingen*

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. De volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan, namelijk:

- Inventariseer de samenstelling van het fusienetwerk en de onzekerheden binnen het netwerk.
- De provincies moeten de wettelijke toezichtmogelijkheden beter benutten.
- De fusie partners moeten overeen komen dat het nieuwe gemeentebestuur besluiten uit de fusieperiode in heroverweging kan nemen.
- De fusieprocedure veranderen. Eerst verkiezingen en het nieuwe gekozen bestuur de fusie laten uitvoeren.

## **Bijlage I**

## **Bijlage II**

## Bijlage III

## **Bijlage IV**