

**De invloed van externe verantwoording
en gepolitiseerde machtsverhoudingen
op strategische besluitvorming:**

*een onderzoek tijdens het
fusie-integratieproces
bij gemeenten*



“In politics, strangely enough, the best way to play your cards is to lay them face upwards on the table.”

H.G. Wells
(1866-1946)

De invloed van externe verantwoording
en gepolitiseerde machtsverhoudingen
op strategische besluitvorming:
een onderzoek tijdens het
fusie-integratieproces
bij gemeenten

Masterscriptie
als onderdeel van het doctoraal bedrijfskunde

Auteur:

Bart Suers

Studentnummer:

461388

Afstudeercoach:

Dr. Raymond van Wijk

Meelezer:

Dr. René Olie

Erasmus University Rotterdam
RSM - Rotterdam School of Management
Department of Strategic Management and Entrepreneurship
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam



Het auteursrecht van deze afstudeerscriptie berust bij de auteur.
Het gepresenteerde werk is origineel en er zijn geen andere bronnen gebruikt dan degenen waarnaar verwezen wordt in de tekst en genoemd bij de referenties.
De inhoud van deze scriptie is geheel de verantwoordelijkheid van de auteur.
De Rotterdam School of Management - Erasmus University (RSM) is slechts verantwoordelijk voor de onderwijskundige begeleiding en aanvaardt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Voorwoord

Ruim 15 jaar ben ik persoonlijk en beroepsmatig geïnteresseerd in en betrokken bij de ontwikkelingen van gemeenten. Ze zijn fascinerend vanuit bedrijfskundig perspectief vanwege hun paradoxale uitdagingen. Ze worden sterk gereguleerd door hun omgeving bij het doorontwikkelen van hun businessmodel terwijl diezelfde omgeving tegelijk eist dat ze efficiënt en effectief presteren, transparant handelen en daarover gevraagd of ongevraagd op elk moment verantwoording afleggen. Vanuit de bedrijfskunde wordt weinig onderzoek gedaan naar de organisatieprestatie van gemeenten. Deze twee aspecten zijn mijn belangrijkste drijfveren voor dit afstudeeronderzoek. Mijn avontuur begon op 8 september 2016 en op 15 november van dit jaar komt er met de uitreiking van het diploma een einde aan 2 indrukwekkende en onvergetelijke jaren. Daarmee ben ik de belofte aan mezelf van 18 jaar geleden alsnog nagekomen. Na het voltooien van de HEAO in 2000 heb ik zoals velen getwijfeld. Ik koos niet voor de vervolgstudie maar voor de arbeidsmarkt vanwege de uitdagende baan die ik vanuit mijn stage kreeg aangeboden. Ik beloofde mezelf toen om van uitstel geen afstel te maken. Ruim 2 jaar geleden, na een uitgebreide oriëntatie, viel bij de Erasmus Universiteit alles op zijn plek; hier wilde ik 120% voor gaan, het was nu of nooit. Vanaf de eerste dag bevond ik me in gezelschap van gelijkgestemden; ambitieuze mensen die naast hun drukke baan ook steeds die stap extra wilden zetten. Terugkijkend zijn die 2 jaar omgevlogen. Vanaf dag 1 werd ik uitgedaagd om mijn intellectuele en emotionele grenzen op te zoeken, te verleggen en opnieuw te verleggen. Het was een rollercoaster van positieve druk, samenwerking met inspirerende mensen en heel veel aangereikte kennis en ervaring. waarin ik continu werd uitgedaagd om mezelf te ontwikkelen en kritisch werd beoordeeld waardoor ik mijn grenzen steeds opnieuw wist te verleggen. Bedrijfskunde studeren aan de Erasmus Universiteit naast een fulltime baan met een gezin in Limburg was een uitdaging op zich. De directie van mijn werkgever BCT ben ik erg dankbaar voor hun steun en flexibiliteit. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider Raymond van Wijk bedanken voor zijn expertise en kritische houding. Zijn feedback was voor mij een instrument om de lat hoog te leggen en te houden waardoor ik het gevoel heb dat ik het maximale uit mezelf heb gehaald. Ook René Olie als mee-lezer wil ik bedanken voor zijn waardevolle input voorafgaand aan dit onderzoek en deskundige aanwijzingen bij het afronden van deze scriptie. De VNG en de experts wil ik bedanken voor hun aanwijzingen en kritische reflectie om dit onderzoek meer duiding en betekenis te geven. Ook alle 21 bestuurders wil ik bedanken voor hun tijd en bereidheid om hun kennis en ervaringen te delen ten behoeve van dit onderzoek. En niet te vergeten Lia Hof die spin in het web bij PMB. Tenslotte zijn er nog twee stille krachten die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan mijn studie. Mijn vrouw Karin die het gezinsleven in Limburg draaiende hield tijdens de vele avonden, nachten en weekenden die deze studie opeiste omdat ik ofwel van huis was of moest studeren. En tenslotte mijn vader Rob, die honderden kilometers reed op ontelbare keren en onmogelijke tijdstippen tijdens colleges en tijdens dit onderzoek, om mij overal naartoe te brengen of op te halen. Ik sluit een prachtige periode af met een diploma, een levenservaring en mooie vriendschappen waarmee ik me bevoorrecht voel en trots ben op het voltooien van deze studie.

Bart Suers, 1 september 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Theoretische achtergrond	6
2.1 Organisatieprestatie na fusie	6
2.2 Fusie integratieproces	8
2.2.1 Taak- en menselijke integratie	9
2.3 Strategische besluitvorming tijdens fusie	10
2.3.1 Externe verantwoording.....	11
2.3.2 Gepolitiseerde machtsverhoudingen.....	13
2.4 Samenvatting.....	15
3. Methodologie	16
3.1 Type onderzoek	16
3.2 Caseselectie	17
3.3 Dataverzameling.....	18
3.4 Data analyse	20
4. Empirische bevindingen	21
4.1 Introductie casestudies	21
4.2 Introductie fusiecontext.....	22
4.2.1 De directe fusie en de getrapte fusie	23
4.2.2 Aanpak van taak- en menselijke integratie	23
4.2.3 Integratieproblemen	25
4.3 Introductie overkoepelende thema's.....	26
4.4 Cultuur in relatie tot de organisatieprestatie na fusie	27
4.5 Cultuur in relatie tot strategische besluitvorming	28
4.6 Cultuur in relatie tot het fusie-integratieproces	31
4.7 Expertise in relatie tot de organisatieprestatie na fusie	31
4.7.1 Ambtelijke expertise.....	32
4.7.2 Bestuurlijke expertise.....	33
4.8 Expertise in relatie tot strategische besluitvorming	35

4.9	Expertise in relatie tot het fusie-integratieproces	37
4.10	Bestuurskwaliteit in relatie tot het strategische besluitvorming.....	39
4.11	Typen van strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces.....	41
5.	Conclusie en discussie	47
5.1	Conclusie	47
5.2	Theoretische implicaties	47
5.2.1	Organisatieprestatie na fusie	48
5.2.2	Fusie integratieproces	49
5.2.3	Externe verantwoording.....	51
5.2.4	Gepolitiseerde machtsverhoudingen	54
5.3	Beperkingen van het onderzoek	58
5.4	Managementimplicaties.....	59
5.5	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	60
6.	Literatuurlijst	62
7.	Bijlagen.....	70
7.1	Lijst met figuren.....	70
7.2	Lijst met tabellen	70
7.3	Lijst met geraadpleegde retrospectieve data per casestudie	71
7.4	Vragenlijst interviewgide semigestructureerde interviews	72
7.5	Conversietabel.....	74

Samenvatting

Dankzij fusie kunnen organisaties sneller dan via interne ontwikkeling waarde creëren om hun organisatieprestatie te verbeteren hetgeen vaak de belangrijkste drijfveer is om te fuseren. Tijdens het fusie-integratieproces worden strategische besluiten genomen die de organisatieprestatie na fusie beïnvloeden. Fusies van publieke organisaties verlopen anders omdat strategische besluitvorming deels openbaar plaatsvindt en wordt beïnvloed door een meer geïnstitutionaliseerde omgevingscontext.

In Nederland is al jaren sprake van een sterke toename van gemeentelijke fusies. Onderzoek naar fusies bij gemeenten heeft aangetoond dat het twijfelachtig is of de organisatieprestatie dankzij fusie echt verbetert. Dat is belangrijk omdat organisaties die fuseren en veel gelijkenissen vertonen een grotere kans hebben om meerwaarde te creëren. Tegenvallende organisatieprestaties na fusie van publieke organisaties zorgen voor groeiende maatschappelijke druk die ontstaat vanuit een toename van publieke verwachtingen en een afname van maatschappelijk vertrouwen. Er is nog niet eerder onderzocht wat de invloed is van externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen op strategische besluitvorming, tijdens het fusie integratieproces en welke effect dit heeft op de organisatieprestatie. In alle onderzochte casestudies wordt hetzelfde stappenplan gevolgd om het integratieproces vorm te geven en toch leidt dit tot verschillen in de uitvoering, zichtbaar op het gebied van cultuur, expertise en bestuurskwaliteit.

Dit onderzoek draagt bij aan de ontwikkeling van een nieuwe wetenschappelijke theorie. Aangetoond wordt dat externe verantwoording leidt tot een beperking bij het nemen van strategische besluiten en da gepolitiseerde machtsverhoudingen ervoor zorgen dat strategische besluitvorming wordt vertraagd. Het effect van deze combinatie is dat het nemen van de juiste besluiten op het juiste moment niet plaatsvindt waardoor waardeverlies optreedt en kan leiden tot een slechtere organisatieprestatie

Externe verantwoording beperkt het creëren en benutten van synergiën en gepolitiseerde machtsverhoudingen vertraagt het creëren en benutten van synergiën. Externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen zorgen ervoor dat het fusie integratieproces bij gemeenten vooral is ingericht op taakintegratie niet op menselijke integratie. Externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen zorgen er ook voor dat strategische besluitvorming vaak niet op het juiste moment plaatsvindt en dat niet altijd de juiste besluiten genomen kunnen worden. Hierdoor verloopt het strategisch besluitvormingsproces tijdens het fusie integratieproces moeizaam wat een negatief effect heeft op de toekomstige organisatieprestatie.

Strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces bij de onderzochte gemeenten leidt op korte termijn tot een verslechtering van de organisatieprestatie. Er is sprake van waardeverlies omdat beoogde synergievoordelen niet of te laat en daarmee onvoldoende gecreëerd en benut worden.

Dat komt omdat bij de voorbereiding van strategische besluiten, bestuurders meer tijd aan de omstandigheden waaronder het besluit genomen wordt besteden dan aan de inhoud van het besluit zelf. Ze geven daarnaast meer prioriteit aan het individuele belang van zichzelf of de eigen organisatie dan aan het collectieve belang van de nieuwe fusieorganisatie. Een andere oorzaak is dat bij de behandeling van strategische besluiten blijkt, dat bestuurders de voorkeur geven aan een meer incrementele wijze van besluitvorming dan een rationele wijze van besluitvorming en liever concrete onderwerpen dan abstracte onderwerpen behandelen. Een derde oorzaak is afkomstig van de neiging van bestuurders om, naarmate de fusiedatum dichterbij komt, meer geneigd te zijn om voorwaardelijke en voorspelbare besluiten te nemen in plaats van onvoorwaardelijke besluiten of besluiten met een meer onvoorspelbare uitkomst. Dat verklaart waarom fusiegemeenten op termijn hooguit een vergelijkbare organisatieprestatie kunnen realiseren als de gezamenlijke prestatie van de voormalige gemeenten. Daarmee is aangetoond dat een moeizame verloop van het strategisch besluitvormingsproces tijdens fusies van gemeenten een schaduw vooruit werpt over de toekomstige organisatieprestatie

1. Inleiding

Wereldwijd hebben fusies en acquisities grote economische, maatschappelijke en financiële impact. De afgelopen decennia steeg het aantal fusies en acquisities wereldwijd tot ruim 50 duizend transacties in 2017 met een gezamenlijke waarde van meer dan € 2.9 triljoen (IMAA, 2018). In onderzoek wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen acquisities en fusies (Pablo, 1994). Bij een acquisitie bevindt 1 partij zich in een superieure positie (Frensch, 2007) en doet de andere partij afstand van economische onafhankelijkheid, beslissingsbevoegdheid (Haspeslagh & Jemison, 1991) en soevereiniteit (Hoffmann & Schaper-Rinkel, 2001). Bij een fusie is sprake van gelijkwaardigheid waarbij bestaande organisaties worden opgeheven en opgaan in een nieuwe organisatie (Frensch, 2007). Een fusie is een complex en dynamisch proces waarbij het succes afhankelijk is van vele factoren zoals het efficiënt kunnen integreren (Hayward, 2002) en het realiseren van synergie (King et al. 2004). Bij een fusie worden veranderingen in organisatie-, activiteiten, structuren, systemen en culturen van de fuserende organisaties doorgevoerd om hun consolidatie tot een functionerend geheel te realiseren (Pablo, 1994). De belangrijkste drijfveer om te fuseren is omdat organisaties sneller waarde kunnen creëren dan via interne ontwikkeling (Haspeslagh & Jemison, 1991). Waardecreatie vindt plaats na fusie (Haspeslagh & Jemison, 1991) maar onduidelijk is welke waarde fusies creëren en welke impact fusies hebben op de organisatieprestatie (Shrivastava, 1986). Fusieactiviteiten zelf zorgen namelijk voor waardeverlies (King et al. 2004).

De organisatieprestatie na fusie is de gecreëerde waarde uit het gezamenlijk behaalde voordeel in operationele effectiviteit en schaalgrootte dankzij integratie (Porter 1985, Haspeslagh & Jemison 1991; Datta 1991). Onderzoek naar de organisatieprestatie na fusie heeft niet geleid tot generaliseerbare indicatoren die zorgen voor waardecreatie (Hitt et al. 1998; King et al. 2004) en concentreert zich vooral op profit-organisaties (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; King et al. 2004). Publieke organisaties fuseren om efficiënter te kunnen werken, deregulering te realiseren en hun doelmatigheid te vergroten (Dollery & Crase 2004; Blom-Hansen, 2010; Oostendorp, 2016). Fusies van publieke organisaties leiden meestal niet tot een verbetering van de organisatieprestatie (Ring & Perry, 1985; Dollery & Crase, 2004). Uit onderzoek blijkt dat fusies van publieke organisaties leiden tot een verslechtering van de organisatieprestatie, afname van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bestuurders en toename van de afstand van democratische vertegenwoordiging (Boyne, 1992; McKay, 2004; Blom-Hansen, 2010). Onderzoek naar de organisatieprestatie na fusie van publieke organisaties is gericht op het meten van efficiency en effectiviteit (Ghobadian & Ashworth, 1994; Dollery & Ting, 2017). Efficiency en effectiviteit van publieke organisaties zijn beiden slecht gedefinieerd waardoor ze moeilijk meetbaar en controleerbaar zijn (Ghobadian & Ashworth, 1994; Rouse & Putterhill, 2006; McDavid, 2008). De samenleving heeft hoge verwachtingen van de efficiency en effectiviteit van publieke organisaties (Moore, 1995; Allers & Geertsema, 2014). Tegenvallende organisatieprestaties na fusie van publieke organisaties zorgen voor toenemende maatschappelijke druk om bestuurlijke verantwoording af te leggen (Nutt 2000; Piana & Hayes, 2005; Geertsema, 2017)

omdat er sprake is van gedwongen winkelnering en de samenleving geen duidelijke relatie weet te leggen tussen de kosten en geleverde overheidsdiensten (Ghobadian & Ashworth, 1994). Greef & Allers, 2017).

Het fusie-integratieproces beïnvloedt de organisatieprestatie (Datta, 1991; Haspeslagh & Jemison, 1991; Capron, 1999; Björkman et al. 2007). Ook cultuur (Olie, 1994; Teerikangas & Very (2006) en expertise van het management (Day & Lord, 1992; Wijk & Bosch, 2003) beïnvloeden de organisatieprestatie na fusie. Tijdens het fusie-integratieproces leidt een gefaseerde integratie van organisatietaken en mensen tot een betere organisatieprestatie als de integratie eerst voornamelijk is gericht op menselijke integratie. (Birkinshaw et al. 2000). Taakintegratie is gericht op het creëren van synergiën maar zorgt niet voor waardecreatie, benutten van gecreëerde synergiën vindt plaats door menselijke integratie waardoor waarde kan worden gecreëerd (Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al. 2000; Dauber, 2012; Gomes et al. 2013). Binnen de publieke sector ligt de focus tijdens het fusie-integratieproces vooral op taakintegratie (Ghobadian & Ashworth, 1994; Vojinovic, 1998; McKay, 2004; Allers & Geertsema, 2014). Tijdens het fusie-integratieproces wordt een integratieaanpak gevolgd (Haspeslagh & Jemison, 1991) waarbij strategische besluiten worden genomen die bepalend zijn voor het vormgeven van het fusie-integratieproces (Shrivastava 1986; Perry & Rainey, 1988; Eisenhardt & Zbaracki 1992; Vaara, 2003). Bij publieke organisaties is sprake van regulering en institutionalisering van het fusie-integratieproces en strategische besluitvorming (Nutt, 2000; McKay, 2004),

Strategische besluitvorming beïnvloedt de organisatieprestatie (Singh, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Eisenhardt & Zbaracki 1992) en het fusie-integratieproces (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al. 2000). De invloed van strategische besluitvorming op de organisatieprestatie tijdens fusie van publieke organisaties, is beperkt onderzocht (Nutt, 2000; McKay, 2004) en niet eerder tijdens een fusie-integratieproces. Onderzoek naar strategische besluitvorming van publieke organisaties zou meer gericht moeten worden op de organisatieprestatie na fusie (Trautwein, 1990). Het management beïnvloedt de organisatieprestatie door het nemen van besluiten tijdens het fusie-integratieproces over de snelheid waarmee, de mate waarin en de omvang waarop taak- en menselijke integratie plaatsvinden (Datta, 1991; Eisenhardt & Zbaracki 1992). Taak- en menselijke integratie hebben verschillende doelstellingen en vaak conflicterende belangen waardoor besluiten over taak- en menselijke integratie verschillende managementacties vereisen (Birkinshaw et al. 2000). Besluiten die leiden tot een te hoge mate van integratie of een te oppervlakkige integratie, kunnen leiden tot het niet kunnen creëren van waarde of zelfs leiden tot waardeverlies (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991). Onderzoek naar strategische besluitvorming houdt zelden rekening met afwijkende aspecten van strategische besluitvorming bij publieke organisaties zoals externe verantwoording (Nutt, 2000) en gepolitiseerde machtsverhoudingen (Kenny et al. 1987). Externe verantwoording heeft betrekking op het door de omgeving legitimeren van strategische besluiten van de organisatie omdat het besluitvormingsproces deels openbaar plaatsvindt (Dimaggio & Powel, 1983; Elbanna & Child, 2007). Van gepolitiseerde machtsverhoudingen is sprake als

verwevenheid van individuele en collectieve belangen ontstaat waarbij door waarneembaar en verborgen acties waarin autoriteit, expertise en politiek als mechanismen worden gebruikt om druk uit te oefenen, macht te vergroten en beslissers te beïnvloeden. (Allison & Zelikow, 1971; Bachrach & Lawler, 1980; Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Strategische besluitvorming bij publieke organisaties verloopt minder soepel omdat er vaak sprake is van gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen en sprake is van een verwevenheid van zowel begrensde rationele als politieke processen die zorgen voor onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beslissers en leiden tot gepolitiseerde machtsverhoudingen. (Dimaggio & Powell, 1983; Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Door gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen hebben beslissers bij publieke organisaties minder macht waardoor ze minder flexibel zijn in het kiezen van alternatieven en het nemen van besluiten (McKay, 2004; Nutt, 2005) en politiek bedrijven om tot een afweging te komen (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; McKay, 2004). Besluiten komen tot stand komen door het uitoefenen van macht als gevolg van het vormen van meerderheden in coalities waardoor de voorkeuren van de meest machtige deelnemers het besluit bepalen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992).

Publieke organisaties leggen extern verantwoording af over strategische besluiten die ze nemen. Ze opereren in een geïnstitutionaliseerde omgevingscontext waardoor besluitvorming deels openbaar plaatsvindt (Zucker, 1987; Nutt, 2000) en externe beïnvloeding van het besluitvormingsproces plaatsvindt (Kenny et al. 1987; Perry & Rainey, 1988) door het bedrijven van politiek (Kenny et al. 1987; Bourgeois & Eisenhardt, 1988). Extern toezicht en verantwoording vermindert de rationaliteit bij beslissers (Kenny et al. 1987; Perry & Rainey, 1988). Het bedrijven van politiek bij het nemen van een besluit en het afleggen van verantwoording over een genomen besluit in gestandaardiseerde processen zorgt voor gepolitiseerde machtsverhoudingen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992; McKay, 2004). Onduidelijk is welk effect gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording hebben op strategische besluitvorming bij publieke organisaties en hoe dit tijdens het fusie-integratieproces effect kan hebben op de organisatieprestatie. Het is van belang om te onderzoeken in hoeverre besluiten over de aanpak van het integratieproces goed doordacht tot stand komen. Daarnaast is het van belang om te onderzoeken hoe bij gelijksoortige publieke organisaties, die een vergelijkbare aanpak en uitvoering van integratieprocessen hanteren, duidelijke verschillen in organisatieprestatie optreden. Dit resulteert in de volgende onderzoeksvraag:

Hoe beïnvloeden externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen de strategische besluitvorming over de organisatieprestatie tijdens het fusie integratieproces bij publieke organisaties?

2. Theoretische achtergrond

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag op basis van de bestaande literatuur toegelicht door onderlinge relaties tussen de organisatieprestatie na fusie, het fusie integratieproces en strategische besluitvorming die tijdens fusie integratieproces plaatsvindt, inzichtelijk te maken.

2.1 Organisatieprestatie na fusie

De organisatieprestatie van een fusie organisatie is de gecreëerde waarde als gevolg van het gezamenlijk behaalde voordeel in operationele effectiviteit en schaalgrootte dankzij integratie (Porter 1985, Haspeslagh & Jemison 1991) welke door de organisaties afzonderlijk niet kon worden verkregen (Datta, 1991). De organisatieprestatie na fusie is de afgelopen decennia nadrukkelijk onderzocht vanuit een specifieke discipline en niet vanuit een holistisch perspectief en vooral gericht op het pre-fusie proces (Bauer & Matzler 2014). De organisatieprestatie na fusie is afhankelijk van besluiten die worden genomen tijdens het fusie-integratieproces (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison 1991; Bauer & Matzler 2014). De organisatieprestatie na fusie wordt uitgedrukt in waardevernietiging of waardecreatie (Haspeslagh & Jemison, 1991; Finkelstein & Larsson, 1999).

Waardecreatie ontstaat als activiteiten worden samengevoegd (Finkelstein & Larsson, 1999) die technologisch organisatorisch en strategisch onderscheidend zijn (Porter, 1985). Waardecreatie ontstaat ook door het samenvoegen van taken, mensen en culturen (Pablo, 1994; Birkinshaw et al. 2000). Waardecreatie is een proces van strategische acties (Seth, 1990) waardoor financiële meerwaarde wordt gerealiseerd (Schweiger & Very, 2015), die door de afzonderlijke organisaties niet zelfstandig kan worden gecreëerd en hoger is dan de intrinsieke waarde van de afzonderlijke organisaties (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Hitt et al. 2012). De intrinsieke waarde bestaat uit de cashflow die een organisatie zelfstandig kan voortbrengen op basis van haar activiteiten door materiele synergiën zoals kosten en opbrengsten en immateriële synergiën, bijvoorbeeld overdracht van kennis en vaardigheden (Schweiger & Very, 2015). De integratiemethode die wordt toegepast is het meest onderzocht om de waardecreatie te beoordelen (Haspeslagh & Jemison, 1991; Datta et al. 1992; Finkelstein & Hablan 2002; Hitt et al. 2012). Als fusies leiden tot waardecreatie dan is de gecreëerde waarde meestal niet meer dan de afzonderlijke intrinsieke waarde van de fusie organisaties (Hitt et al. 2012). Het creëren van waarde door fusie is complex omdat waardecreatie pas na de fusie plaatsvindt door middel van het fusie-integratieproces (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Finkelstein & Larsson, 1999). Waardecreatie door fusie is eveneens complex omdat fusieactiviteiten zelf tot waardeverlies leiden (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; King et al. 2004). Organisaties die wel meer waardecreatie realiseren vertonen een hoge mate van consistentie tussen de geplande en de daadwerkelijk uitgevoerde integratieaanpak (Haspeslagh & Jemison, 1991).

Waardevernietiging ontstaat indien de fusie organisatie er niet in slaagt de verwachte meerwaarde te creëren als gevolg van het niet effectief integreren (Shrivastava, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991;

Hitt et al. 2012). Integratieproblemen zijn de voornaamste oorzaak van waardevernietiging (Shrivastava 1986; Datta 1991; Haspeslagh & Jemison 1991; Pablo, 1994; King et al. 2004). Integratieproblemen die ontstaan tijdens het fusie-integratieproces, hebben een beslissende invloed op de uiteindelijke organisatieprestatie (Datta 1991) en de mate waarin waardecreatie plaatsvindt (Hitt et al. 1998; King et al. 2004; Bauer & Matzler, 2014). Integratieproblemen ontstaan door besluiten die worden genomen over het niveau van integratie of de vorm van integratie (Pablo, 1994) met als gevolg dat waarde niet kan worden gecreëerd of zelfs waardeverlies optreedt (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991). Een belangrijke bron van integratieproblemen is verkeerde besluitvorming over taak- en menselijke integratie (Pablo, 1994).

De behoefte om de organisatieprestatie van publieke organisaties te meten wordt de laatste jaren steeds belangrijker. Dit wordt veroorzaakt door samenhangende factoren: druk van de centrale overheid, grotere publieke verwachtingen en verlies van maatschappelijk vertrouwen, (Moore, 1995; Kloot & Martin, 2000; Geertsema, 2017). Het is lastig om de organisatieprestatie van publieke organisaties te meten omdat deze wordt afgeleid van de effectiviteit en efficiency van uitgevoerde activiteiten. (Rouse & Putterill, 2006) die het gevolg zijn van besluiten over het realiseren van vage doelstellingen (Zucker 1987; Nutt, 2000).

Er is veel onderzoek gedaan naar de efficiency en effectiviteit als maatstaf voor de organisatieprestatie na fusie bij publieke organisaties (Ghobadian & Ashworth, 1994; Dollery, 2009; Oostendrop, 2016; Dollery & Ting, 2017). Onder efficiëntie wordt verstaan de levering van opgegeven volume en kwaliteit en effectiviteit gaat over de mate waarin voorzien wordt in het implementeren van beleid en doelstellingen (Ghobadian & Ashworth, 1994). Efficiency en effectiviteit zijn lastig meetbaar en controleerbaar omdat ze binnen de publieke sector slecht worden gedefinieerd, heterogeen van aard en vaak ongrijpbaar zijn (Ghobadian & Ashworth, 1994; McDavid, 2008; Allers & Geertsema, 2014), waardoor twijfelachtig is of fusie van publieke organisaties leidt tot een verbetering van de organisatieprestatie (Ring & Perry, 1985; Allers & Geertsema, 2014; Geertsema, 2017).

De organisatieprestatie bij publieke organisaties wordt beoordeeld op basis van maatschappelijke verwachtingen over de mate waarin de doelstellingen zijn behaald van het beleid dat ze ontwikkelen en ten uitvoer brengen (Kluvers, 2003). Bij publieke organisaties komen doelstellingen tot stand op basis van een complexe en verwarrende set van vaak conflicterende verwachtingen die de belangen vertegenwoordigen van verschillende stakeholders (Nutt, 2000). Publieke organisaties zijn bij de verantwoording van de organisatieprestatie vooral intern gericht omdat er meer verantwoordingsdata voorhanden is en dit tastbare output oplevert (Ghobadian & Ashworth, 1994). Publieke organisaties leggen vooral de nadruk op de mate waarin financiële doelstellingen zijn behaald en in mindere mate op hoe de gemeenschap de geleverde organisatieprestatie ervaart (Ghobadian & Ashworth, 1994; Moore, 1995; Kloot & Martin, 2000; Allers & Geertsema, 2014)

2.2 Fusie integratieproces

Het fusie integratieproces beïnvloedt de organisatieprestatie (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al. 2000; Epstein, 2004). Het fusie integratieproces gaat over de vraag in welke mate waarin taak- en menselijke integratie plaatsvindt (Pablo, 1994; Birkinshaw et al. 2000; Proft 2014; Bauer et al. 2016) en over de vraag hoe taak- en menselijke integratie plaatsvindt door het kiezen van de juiste integratievorm (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991). Fusie-integratie is een interactief en veelzijdig proces dat zich geleidelijk voltrekt waarin individuen vanuit de organisaties leren om met elkaar te werken en meewerken aan de overdracht van strategische vaardigheden (Haspeslagh & Jemison, 1991) waardoor goed ingerichte processen geheel of gedeeltelijk worden aangepast en geharmoniseerd binnen een nieuwe organisatie (Buono & Bowditch, 1989). Fusie integratie is een complexe combinatie van een gelijktijdige fysieke, organisatorische integratie, een menselijke integratie (Shrivastava 1986; Birkinshaw et al. 2000, Proft 2014; Bauer et al. 2016) en politieke integratie (Pablo, 1994) van activiteiten gericht op het waarborgen van het efficiënt en effectief richting geven van de nieuwe organisatie (Haspeslagh & Jemison, 1991). Het integratieproces vereist gelijktijdige inspanningen van fysieke en organisatorische integratie van taken en van sociale & culturele integratie van mensen (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Finkelstein & Larsson, 1999; Birkinshaw et al. 2000, Epstein 2004). Het fusie-integratieproces kan worden weergegeven in een vijftal generieke stappen zoals weergegeven in onderstaand figuur 1.



Figuur 1. Overgenomen uit *Managing Acquisitions, Creating Value Through Corporate Renewal* p.190 van Haspeslagh & Jemison, 1991, New York, The Free Press

De keuze voor een integratievariant wordt bepaald door de behoefte aan behoud van organisatieautonomie en behoefte aan het creëren van afhankelijkheidsrelaties (Haspeslagh & Jemison 1991; Ellis & Lamont, 2004). Er zijn 4 integratievarianten waarbij “Absorption” de meest complexe variant is omdat het integratieproces een volledige consolidatie van activiteiten en mensen omvat (Haspeslagh & Jemison, 1991). Bij “Absorption” is het tijdsbestek waarbinnen de volledige integratie gerealiseerd moet zijn op voorhand bepaald, is behoefte aan strategische afhankelijkheden groot en de behoefte aan behoud van organisatie autonomie laag. Hierdoor kunnen snel meerdere activiteiten op meerdere momenten plaatsvinden waarvoor besluitvorming nodig is op basis van gelijkwaardigheid vanuit een gezamenlijk opgestelde gedeelde visie en organisatiedoelstellingen (Haspeslagh & Jemison 1991; Ellis & Lamont, 2004; Epstein, 2004). Organisaties die fuseren en veel gelijknissen vertonen kiezen vaak de “Absorption” variant (Haspeslagh & Jemison, 1991). Gelijksortige organisaties hebben bij fusie een grotere kans om na het fusie-integratieproces meer waarde te creëren dan afzonderlijk kon worden verkregen (Finkelstein & Larsson. 1999; King et al. 2004) waardoor ze gezamenlijk een hogere organisatieprestatie kunnen leveren dan afzonderlijk.

2.2.1 Taak- en menselijke integratie

Taak- en menselijke integratie beïnvloeden de organisatieprestatie (Birkinshaw et al. 2000). Besluiten die worden genomen over taak- en menselijke integratie hebben verschillende, vaak conflicterende doelstellingen en vereisen een verschillende aanpak (Shrivastava, 1986; Buono & Bowditch 1989; Birkinshaw et al. 2000; Epstein, 2004).

Taakintegratie is gericht op het identificeren en realiseren van operationele synergiën met als doel het creëren van waarde (Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al., 2000). Taakintegratie zorgt niet voor waardecreatie omdat het gericht is op het identificeren en realiseren van operationele synergiën. Harmonisatie en standaardisatie van processen en structuren om synergiën te realiseren zorgt voor operationele onduidelijkheid (Rushing, 1974), met meer bureaucratie bij publieke organisaties tot gevolg (Nelson, 1992; Boyne, 1992; Sancton, 1996), omdat het overzien en begrijpen van veranderingen menselijke aandacht vraagt (McKay, 2004; Blom-Hansen, 2010). Taakintegratie kan in vergelijking met menselijke integratie in een relatief kort tijdsbestek worden gerealiseerd (Birkinshaw et al. 2000).

Menselijke integratie is gericht op het genereren van tevredenheid en een gedeelde identiteit tussen medewerkers van de fusie organisaties (Birkinshaw et al, 2000; Proft 2014; Bauer et al., 2016). Menselijke integratie duurt lang en vindt plaats door processen van socialisatie en mentale aanpassing (Shrivastava, 1986) in een klimaat gecreëerd door het management waarin na een proces van kennismaking en gewenning, vertrouwen ontstaat om afhankelijkheden tot stand te brengen zodat kennis en vaardigheden aan elkaar kan worden overgedragen (Birkinshaw et al. 2000; Proft, 2014). Menselijke integratie kan nadelig worden beïnvloed door omdat machtsstructuren verschuiven als gevolg van activiteiten die ondernomen om macht te verwerven, te ontwikkelen en te gebruiken om iemands voorkeursuitkomst te verkrijgen (Bourgeois, 1984; Hrebiniak & Joyce, 1985; Judge & Zeithaml, 1992). Organisatiepolitiek kan zoveel interne concurrentie veroorzaken dat beslissers worden afgeleid en aandacht verliezen om waarde te creëren (Schweiger & Very, 2015). Menselijke integratie faciliteert taakintegratie (Birkinshaw et al. 2000; Proft, 2014). Menselijke integratie zorgt voor waardecreatie omdat dit gericht is op het creëren van een positieve attitude tussen mensen van beide organisaties om de gerealiseerde synergiën die het resultaat zijn van taakintegratie, te benutten (Birkinshaw et al., 2000; Dauber, 2012; Gomes et al. 2013; Bauer et al. 2016).

Als taak- en menselijke integratie als gelijkwaardige processen worden behandeld en met aparte tijdlijnen van elkaar zijn gescheiden, kunnen gewenste synergiën worden gerealiseerd en worden benut hetgeen een positief effect heeft op het fusie-integratieproces (Birkinshaw et al. 2000; Proft, 2014; Bauer et al. 2016). Als met taakintegratie wordt gestart zonder voorafgaand te beginnen met een proces van menselijke integratie ontstaan integratieproblemen (Birkinshaw et al. 2000; Proft; 2014). Integratieproblemen tijdens het fusie-integratieproces zijn bepalend voor de mate waarin waarde kan worden gecreëerd (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991).

2.3 Strategische besluitvorming tijdens fusie

Strategische besluitvorming is een afweging van alternatieven die fundamentele gevolgen hebben voor de structuur en koers van de organisatie en vraagt om een lange termijn inzet van middelen waarbij beslissers beperkte inzichten hebben door cognitieve en sociale beperkingen waarmee ze een persoonlijke sociale en politieke context creëren (Chandler, 1966; Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Strategische besluitvorming beïnvloedt de organisatieprestatie (Singh, 1986; Eisenhardt & Zbaracki 1992; Amason & Schweiger, 1994; Baum & Wally 2003). Het onjuist vormgeven van besluitvorming tijdens het integratieproces leidt tot ondermaatse prestaties van de fusieorganisatie (Dean, & Sharfman, 1996; Eisenhardt, & Zbaracki, 1992; Nutt, 2000; Cartwright & Schoenberg, 2006). Besluiten zijn strategisch indien ze moeilijk zijn terug te draaien, verstrekkende gevolgen hebben voor grote delen van de organisatie, in hoge mate bepalend zijn voor hoe de organisatie wordt vormgegeven, hoe de organisatie waarde creëert en prestaties levert (Mintzberg et al 1976; Porter 1980; Haspeslagh & Jemison, 1991; Eisenhardt & Zbaracki 1992).

Strategische besluitvorming is een stapsgewijs analytisch proces dat begint met de bewustwording en aandacht voor de fusiedoelstellingen, gevolgd door systematisch screenen en het evalueren van de financiële en strategische mogelijkheden, onderhandeling en tenslotte het nemen van een gerechtvaardigd besluit (Haspeslagh & Jemison, 1991; Eisenhardt & Zbaracki 1992). Het strategisch besluitvormingsproces is terug te brengen tot een vijftal generieke stappen (Fredrickson,1986; Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Baum & Wally 2003; Saaty, 2008) en samengevat in figuur 2.



Figuur 2. Het strategisch besluitvormingsproces

Het strategische besluitvormingsproces kent een strategisch planningsperspectief met analytische benadering en een incrementeel institutioneel perspectief met adaptieve en politieke benadering (Mintzberg 1973; Hrebiniak & Joyce, 1985; Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Judge & Zeithaml, 1992). Beide benaderingen worden als tegenovergestelden van elkaar beschouwd (Mintzberg 1973; Bourgeois 1980) en worden toegepast tijdens fusie-integratieprocessen (Haspeslagh & Jemison, 1991). Het strategisch planningsperspectief gaat uit van normatieve wijze van besluitvorming met een rationele benadering. Het best scorende alternatief wordt gekozen door uitputtend mogelijke alternatieven te onderzoeken en door te rekenen naar verwachte uitkomsten. Het incrementeel institutioneel perspectief stelt dat een sequentiële, adaptieve aanpak realistischer is vanwege het beperkte cognitief rationeel vermogen van beslissers (Mintzberg 1973). Het alternatief met de meeste draagvlak is de meest te rechtvaardigen oplossing. Besluitvormingsprocessen bij publieke organisaties zijn meer gebaseerd op een incrementeel adaptieve benadering (Dimaggio & Powel, 1983; Zucker, 1987; Vaara,

2003). Het is lastig om te bepalen wanneer een strategische beslissing genomen moet worden omdat ze niet effectief zijn als ze te vroeg genomen worden omdat daarmee gemakkelijk fouten gemaakt worden en ook niet effectief zijn als ze te laat worden genomen (Bourgeois & Eisenhardt, 1988). Tijdens het fusie-integratieproces is het nemen van de juiste beslissing op het juiste moment in de tijd vaak cruciaal om synergiën te creëren van waaruit waarde kan worden gecreëerd (Haspeslagh & Jemison, 1991). Het nemen van een beslissing behelst dat beslissers voldoende expertise hebben over het fusie-integratieproces (Shrivastava, 1986), het probleem, de noodzaak, het doel van de beslissing, de criteria waarop beslist wordt, de alternatieven waarover beslist kan worden en tenslotte degenen die de gevolgen van een beslissing ervaren (Papadakis et al. 1998; Saaty, 2008).

Het strategisch besluitvormingsproces van groepen verloopt anders dan bij individuen (Saaty, 2008). Bij het nemen van besluiten beschikken groepen over meer gediversifieerde relevante kennis en ervaring (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Amason & Schweiger, 1994) en zijn in een politieke omgeving meer gericht op het beschermen en behartigen van de belangen van de eigen groep omdat binnen de groep een groep beschikt over kritische expertise; kennis en ervaring om de beslissing te nemen en keuzes maakt die door de gehele groep op dezelfde wijze worden gelegitimeerd (Shrivastava & Grant, 1985). Het beoordelen van dezelfde strategische besluiten door bestuurders en directieleden verloopt anders omdat besturen vooral kijken naar de kaders en een controlerende functie hebben terwijl directieleden meer naar de uitvoerbaarheid kijken (Forbes & Milliken, 1999).

2.3.1 Externe verantwoording

De relatie van de organisatie met de omgeving is van invloed op het nemen van strategische beslissingen (Haspeslagh & Jemison, 1991; Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Elbanna & Child, 2007) maar is beperkt onderzocht (Nutt, 2005) in relatie tot het fusie-integratieproces (Vaara, 2003). Organisaties in de publieke sector verschillen in de manier waarop besluitvorming plaatsvindt omdat ze opereren in een andere omgevingscontext (Boardman & Vining, 1989; Nutt, 2000).

Publieke organisaties opereren in een institutionele context (Zucker, 1987; Judge & Zethaml, 1992), waarin een op regels gebaseerd georganiseerd patroon van acties wordt gevolgd, ingebed in formele structuren die niet gebonden zijn aan specifieke actoren of situaties (Zucker, 1987). De institutionele context zorgt ervoor dat strategische besluitvorming deels openbaar plaatsvindt (Kenny et al. 1987; Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Nutt, 2000). Externe invloed van een institutionele context zorgt voor de aanwezigheid van uitgebreide hiërarchische beslisstructuren bij publieke organisaties die interne beslissingen beïnvloeden en ervoor zorgen dat het beslissingsproces omslachtiger is. Een institutionele context zorgt voor een druk tot homogenisering van organisaties, beperkt daarmee de mogelijkheid tot veranderen en levert taak gerelateerde inefficiëntie op (Dimaggio & Powel 1983; Zucker, 1987).

Publieke organisaties beschouwen zichzelf als institutie in relatie tot hun omgeving (Rushing, 1974; Zucker, 1987; Perry & Rainey, 1988, Vaara, 2003). Doelstellingen bij publieke organisaties zijn vaag en onduidelijk geformuleerd in plaats van concreet en komen tot stand door een proces van interpretatie door de organisatie zelf (Rushing, 1974) van door de omgeving vaak hoge en vaak onbereikbare

gestelde normen als verwachting voor de prestaties die door de publieke organisatie zelf lastig te beïnvloeden zijn (Ring & Perry, 1985). Doelstellingen van publieke organisaties moeten verschillende - soms tegengestelde- belangen van verschillende groepen in de omgeving dienen (Rushing, 1974).

Tegenvallende organisatieprestaties na een fusie integratieproces bij publieke organisaties zorgen voor toenemende maatschappelijke druk (Nutt, 2000; Piana & Hayes, 2005) bij bestuurders om verantwoording af te leggen (Nelson, 1992; Ghobadian & Ashworth, 1994; Kluyers, 2003; Piana & Hayes, 2005). Die druk zorgt ervoor dat bestuurders zich laat leiden door gelegitimeerde elementen zoals neutrale en gestandaardiseerde besluit- en verantwoordingsprocessen. (Dimaggio & Powel, 1983; Judge & Zeithaml, 1992; McKay, 2004). Publieke organisaties hebben meer overlevingskansen indien de besluiten die ze nemen gelegitimeerd worden door hun omgeving (Zucker, 1987; Moore, 1995). Besluiten worden gelegitimeerd indien ze voortkomen uit alternatieven die marginale effecten hebben waardoor de status-quo kan blijven voortbestaan (Lindblom, 1959; Kenny et al. 1987; Moore, 1995; Epstein, 2004). Alternatieven komen tot stand door het verzamelen van informatie. Het kunnen genereren van alternatieven is een cruciale stap in het strategisch besluitvormingsproces omdat het ontwikkelen van alternatieven veel capaciteit vraagt (Mintzberg et al 1976; Bryson, 1988). Publieke organisaties hebben vaak een gebrek aan capaciteit en expertise waardoor ze “shortcuts” nemen hetgeen van invloed is op de manier waarop alternatieven tot stand komen (Nutt, 2000). Fusies zorgen voor een toename van ambiguïteit en onzekerheid (Datta 1991; Haspeslagh & Jemison 1991; Pablo, 1994). Het streven naar standaardisatie tijdens het fusie-integratieproces zorgt voor een verslechtering van de informatievoorziening en efficiency bij strategische besluitvorming (McKay, 2004). Informatie kan leiden tot ambiguïteit en onzekerheid als mensen het gevoel krijgen te weinig informatie te ontvangen of informatie niet consistent, duidelijk en verklarend is (Schweiger & Very, 2015). Kenmerkend voor een incrementeel /adaptieve benadering van het strategisch besluitvormingsproces is dat in plaats van fundamenteel onderzoek te doen alleen informatie wordt geselecteerd die bijdraagt aan het beargumenteren van alternatieven die resulteren in marginaal effect (Lindblom, 1959). Bij een incrementeel /adaptieve benadering worden beperkte keuzes voorgelegd omdat er sprake is van openbaarheid en de mogelijkheid tot onderzoek achteraf (Nutt, 2000). Beslissers worden hierdoor gedwongen om suboptimale besluiten door te kiezen uit alternatieven die allemaal een marginaal effect hebben (Lindblom, 1959; Nutt 2000) en waarmee ze zich conformeren aan de gelijkenis van andere organisaties aan wie ze gelieerd zijn, omdat besluiten die worden genomen door de omgeving gelegitimeerd worden (Dimaggio & Powel 1983; Judge & Zeithaml, 1992). Dit komt veelvuldig voor in een geïnstitutionaliseerde context (Dimaggio & Powell, 1983). Het risico bestaat dat de feitelijke integratiebehoeften van de organisatie zoals ze zich ontwikkelen ontoereikend beoordeeld kunnen worden omdat informatie die leidt tot een nieuwe realiteit niet beschikbaar is waardoor de kennis bij bestuurders om beslissingen te nemen over integratiekwesties onvolledig is (Haspeslagh & Jemison, 1991).

2.3.2 Gepolitiseerde machtsverhoudingen

Bij strategische besluitvorming in politieke omgevingen proberen deelnemers de machtsstructuur te veranderen door deel te nemen aan politieke tactieken zoals coalitievorming en het strategisch gebruik van informatie (Allison & Zelikow, 1971). Vanwege de verwevenheid van bij publieke organisaties, is men eerder geneigd coalities te vormen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Nieuwe informatie kan leiden tot ambiguïteit en onzekerheid als mensen het gevoel krijgen te weinig informatie te ontvangen of informatie niet consistent, duidelijk en verklarend is (Schweiger & Very, 2015). Coalities die zowel binnen als buiten de organisatie worden gevormd hanteren autoriteit, expertise en politiek als mechanismen om druk uit te oefenen en beslissers te beïnvloeden (Mintzberg, 1983). Publieke organisaties verschillen in de wijze waarop machtsverhoudingen zijn georganiseerd en de mate waarin politiek wordt bedreven om besluiten te nemen (Allison & Zelikow, 1971; Krackhardt, 1990). Politiek en macht zijn onlosmakelijk met elkaar verweven (Kenny et al. 1987; Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Krackhardt, 1990).

Strategische besluitvorming binnen publieke organisaties is het resultaat van een geïnstitutionaliseerd proces waarin beslissers verschillende -vaak tegengestelde- doelen en belangen hebben, besluiten vaak een onzekere uitkomst hebben en waarbij sprake is van een verwevenheid van zowel begrensde rationale als politieke processen (Eisenhardt & Zbarack1, 1992). Als gevolg van extern toezicht en verantwoording verminderd de rationaliteit bij beslissers (Kenny et al. 1987; Perry & Rainey, 1988). Strategische beslissingen binnen publieke organisaties zijn succesvol indien een cyclische benadering wordt toegepast omdat daardoor homogenisering plaatsvindt (Dimaggio & Powel, 1983), lerend vermogen wordt ontwikkeld en meer waardering en begrip ontstaat over het besluit dat genomen wordt (Nutt, 2000, Kluvers, 2003). Besluiten bij publieke organisaties komen tot stand komen door het uitoefenen van macht als gevolg van het vormen van meerderheden in coalities waardoor de voorkeuren van de meest machtige deelnemers het besluit bepalen (Eisenhardt & Zbarack1, 1992). Macht is het resultaat van aanpassingsgedrag, de erkenning van kennis, waardering van gedrag en formele positie in de organisatie, van individuen of groepen waarmee ondanks de aanwezigheid van weerstand van andere individuen of groepen, hun voorkeur wordt afgedwongen om doelen realiseren (Dahl, 1957; Krackhardt, 1990; Northouse 2016).

Beslissers binnen publieke organisaties hebben minder macht als gevolg van aanwezige neutrale en gestandaardiseerde besluit- en verantwoordingsprocessen waardoor ze minder flexibel zijn in het nemen van besluiten (McKay, 2004; Nutt, 2005). Er zijn verschillende varianten van gezagsstructuren waarneembaar door toepassing van een combinatie van macht, kennis en politiek van waaruit coalitievorming ontstaat die besluitvorming binnen organisaties beheerst (Dimaggio & Powel, 1983; Mintzberg, 1983). Bij de bureaucratische interne coalitievariant wordt de gezagsstructuur gevormd door formele regels om beslissingen te nemen en bij de gepolitiseerde interne coalitievariant bepaalt dynamisch politiek manoeuvreren hoe beslissingen worden genomen (Mintzberg, 1983).

Politiek omvat waarneembare, maar vaak verborgen, acties waarmee mensen hun macht vergroten om een beslissing te beïnvloeden door het vormen van tijdelijke en veranderende allianties (Bachrach & Lawler, 1980; Bourgeois & Eisenhardt, 1988). Voorbeelden van politiek zijn coalitievorming, lobbyen, coöptatie, onthouding van agenda's en controle over agenda's waarin manipulatie en beheersing van kritische informatiekkanalen een belangrijke activiteit is (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Politiek verstoort effectief management omdat het tijdrovend is, onderlinge communicatie beperkt en de informatievoorziening belemmert waardoor de organisatieprestatie negatief wordt beïnvloed (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; McKay, 2004). Politiek beïnvloedt strategische besluitvorming omdat het ingeworteld raakt in organisatiestructuren en processen en zorgt voor stabiele alliantiepatronen (Bourgeois & Eisenhardt, 1988).

Strategische beslissingen zijn niet zuiver rationele maar tegelijk ook contextuele processen die worden gekenmerkt door ambiguïteit, onzekerheid en politieke spanningen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Vaara, 2003). Strategische beslissingen zijn het resultaat van kwesties waar beslissers in meer of mindere mate behoefte hebben om aandacht aan te besteden om de situatie die ermee gemoeid is te begrijpen, waarbij niet alle kwesties door alle beslissers als even belangrijk worden ervaren (Vaara, 2003). Bij publieke organisaties hebben bestuurders bij het afwegen van alternatieven minder aandacht voor cognitieve informatieverwerking en meer aandacht voor het vormen van overtuigende aannames over de meningen van anderen (Bourgeois & Eisenhardt, 1988). Hierdoor is er minder aandacht voor de uiteindelijke organisatieprestatie tijdens fusie-integratie (Smith-Ring & Perry, 1985).

Bestuurders bij publieke organisaties hebben geen eigendomsrelatie en zijn niet aansprakelijk voor prestaties (Kenny et al. 1987; Glaeser, 2002). De betrokkenheid van beslissers neemt af naarmate de complexiteit van een te nemen besluit toeneemt omdat politiek en macht meer invloed krijgen op de uitkomst en doorlooptijd van het besluitvormingstraject waardoor besluitvorming steeds minder is bij te sturen (Banfield, 1985; Kenny et al. 1987; Perry & Rainey, 1988; Eisenhardt & Zbaracki, 1992). De betrokkenheid en flexibiliteit van beslissers wordt ook negatief beïnvloed door geplande vaak institutioneel gelegitimeerde onderbrekingen omdat dit gedwongen bestuurswisselingen bij publieke organisaties veroorzaakt (Nutt, 2000). Onduidelijkheid over taken, en verantwoordelijkheden bij bestuurders over het te nemen besluit draagt bij aan de complexiteit van besluitvorming (Rushing, 1974) omdat door extern horizontaal en verticaal toezicht interventie of zelfs het terugdraaien van besluitvorming mogelijk is (Dollery & Crase, 2004; Blom-Hansen, 2010). Besluiten over integratie van taken en mensen gedurende het fusie-integratieproces zijn complex omdat ze onafhankelijk van elkaar plaatsvinden, elkaar beïnvloeden en vaak tegengestelde doelen nastreven (Blake & Mouton, 1985; Bueno & Bowditch 1989; Brikinshaw et al. 2000; Epstein, 2004). Indien beslissers beperkt of geen invloed hebben op het besluitvormingsproces en in hun vrije keuze worden beperkt vanwege de geboden alternatieven, zal de betrokkenheid en morele verantwoordelijkheid afnemen ten aanzien van het genomen besluit (Bourgeois, 1984; Hrebiniak & Joyce, 1985; Judge & Zethaml, 1992).

2.4 Samenvatting

Er bestaan onderlinge relaties tussen de organisatieprestatie na fusie, het fusie integratieproces en strategische besluitvorming die tijdens fusie integratieproces plaatsvindt.

De organisatieprestatie bij publieke organisaties wordt beoordeeld op efficiency en effectiviteit en is afhankelijk van besluiten over taak- en menselijke integratie die worden genomen tijdens het fusie-integratieproces. Taak- en menselijke integratie hebben conflicterende doelstellingen en zorgen daarmee voor integratieproblemen als ze niet gelijkwaardig worden behandeld. De kans op integratieproblemen is minder indien organisaties onderling goed vergelijkbaar zijn en indien ze beschikken over een doordachte, sterk overeenkomstige geplande en uitgevoerde fusie integratie aanpak. Hierdoor hebben ze een grotere kans hebben om waarde te creëren. Door externe verantwoording aan een omgeving met conflicterende individuele en collectieve belangen, zijn ze echter genoodzaakt om gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen en structuren in te richten om besluitvorming te legitimeren. De aanwezigheid van gepolitiseerde machtsverhoudingen zorgt voor wisselende machtsstructuren. Samen zorgt dit ervoor dat het beoordelen van en onderhandelen over alternatieven die ter besluitvorming voorliggen, moeizaam verloopt. Het effect is dat dat niet altijd de juiste besluiten kunnen worden genomen en besluiten niet altijd op het juiste moment genomen kunnen worden.

3. Methodologie

3.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is theorievormend omdat de invloed van strategische besluitvorming op organisatieprestatie tijdens het fusie-integratieproces binnen de context van de publieke sector in Nederland niet eerder is onderzocht. Daarom is een meervoudig casestudy onderzoek uitgevoerd (Eisenhardt, 1989; Verschuren & Doorewaard, 2015) bij 10 Nederlandse gemeenten met een inwoneraantal kleiner dan 25.000 inwoners, waarbij gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording zijn onderzocht, als factoren die van invloed zijn op strategische besluitvorming.

Gemeenten maken onderdeel uit van de publieke sector in Nederland. Op dit moment zijn er 380 gemeenten in Nederland. Dit jaar is bijna 10% van de Nederlandse gemeenten betrokken bij een fusie. Het gaat dit jaar om 37 gemeenten waarvan 22 met minder dan 25.000 inwoners in 12 fusieprocessen waardoor het aantal gemeenten per 1 januari 2019 zal dalen naar 355 (Rijksoverheid, 2018). Casestudies zijn nuttig omdat daarmee vergelijkende gegevens verzameld kunnen worden waarmee het mogelijk is om een generaliseerbare theorie te ontwikkelen (Eisenhardt. & Graebner, 2007). Caseonderzoek is gebaseerd op een huidig fenomeen waarbij meerdere bewijsbronnen worden gebruikt en data, die zowel via directe observatie is verzameld als op basis van publieke archieven (Leonard-Barton, 1990).

De publieke sector, non-profit sector en profit sector verschillen van elkaar op het gebied van eigendom, organisatiebesturing en winstverdeling (Salamon & Anheier, 1992). Organisaties binnen de publieke sector zijn belast met het uitvoeren van overheidstaken (Lindblom, 1959; Perry & Rainey, 1988). Publieke belangen worden behartigd door de overheid (WRR, 2000). Een aanzienlijk deel van de overheid in Nederland wordt gevormd door gemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018) die over veel publiek toegankelijke informatie beschikken. Het overheidsbeleid van de laatste decennia is sterk gericht op het samenvoegen van kleine gemeenten met elkaar of met grotere gemeenten en wordt gemotiveerd door de verwachting dat gemeenten daardoor bestuurskrachtiger worden en beter passen in het proces van maatschappelijke schaalvergroting (Derksen, 1981 Geertsema, 2017). Het blijven benadrukken van de beoogde lange termijneffecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratisch functioneren en het uitblijven van merkbare effecten door de samenleving zorgt voor een brede maatschappelijke discussie over het nut en de noodzaak van gemeentelijke fusies volgens Boogers et al., 2014; Geertsema, 2017).

Fusies van gemeenten verlopen via een wetswijziging (VNG, 2018). Gemeenten fuseren al decennialang (Korsten, 2004) maar fusies van gemeenten verlopen moeizaam (Rijksoverheid, 2011) is een belangrijk aandachtspunt (Rijksoverheid, 2017) omdat fusies niet tot verwachte lagere kosten of tot verbetering van de kwaliteit van voorzieningen leiden (Geertsema, 2017). Gemeentelijke fusies zijn uniek omdat het situaties zijn die niet vergelijkbaar zijn met fusies van andere gemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014). Gemeenten maken weinig gebruik van elkaars ervaringen en vinden

steeds het wiel opnieuw uit (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008). Een causaal verband tussen fusie en efficiency is moeilijk aantoonbaar (Oostendorp, 2016) en samenwerking leidt eerder tot hogere kosten (Greef & Allers, 2017). Volgens Fraanje et al (2008) kan fusie bijdragen aan een betere strategische positie van gemeenten. Het ontbreekt gemeenten echter aan voldoende persoons- en organisatie gebonden vermogen om effectieve resultaten te boeken. (Korsten et al. 2007).

3.2 Caseselectie

Er zijn 3 casestudies onderzocht van fusie-integratie waarin 10 gemeenten bij betrokken zijn op basis van adhoc sampling vanuit beschikbare contacten en op basis van snowball sampling (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2015). Ook al is het aantal gemeenten beperkt tot 10, het is binnen de gelimiteerde kenmerken van een meervoudige casestudy goed mogelijk om gegevens te verzamelen, die gegeneraliseerd kunnen worden voor replicatie in vervolgonderzoek (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2015). Bij selectie van cases zijn een aantal selectiecriteria gehanteerd.

Ten eerste is gekozen voor gemeenten die vrijwillig hebben besloten om te fuseren. Fusies die tot stand zijn gekomen onder externe invloed of dwang bijvoorbeeld door inmenging in het fusie besluitvormingsproces door Provincie of Rijk zijn uitgesloten omdat strategische besluitvorming zich dan niet beperkt tot de fusiegemeenten zelf en gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording de betrokkenheid van meerdere publieke organisaties aangaat die door wet- en regelgeving een hiërarchische relatie hebben. Ten tweede is gekozen om gemeenten te onderzoeken die momenteel bezig zijn met het fusie-integratieproces en formeel per 1/1/2019 fuseren als gevolg van een aangenomen wet door de Tweede Kamer op 23 of 24 april 2018, omdat daarmee gemeenten in de fase van het fusieproces goed vergelijkbaar zijn. Het huidige kabinet wenst dat de provincie een fusie procedure start voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken (Rijksoverheid, 2018) Daarom is een derde criterium dat tussen de cases overlappings in deelname aan gemeenschappelijke regelingen vermeden moeten worden met als gevolg dat uit 3 verschillende provincies een case is geselecteerd.

De verwachting is dat de komende jaren het aantal gemeenten met minder dan 25.000 inwoners fors zal afnemen. Momenteel heeft 42% van de gemeenten minder dan 25.000 inwoners (CBS, 2018). De meeste fusies hebben betrekking op gemeenten van gelijke omvang (Allers & Geertsema, 2014). Gekozen is om 3 gemeentelijke fusies te onderzoeken waarin alle betrokken fusiepartners minder dan 25.000 inwoners hebben. Deze groep gemeenten heeft een overwegend landelijk karakter door een relatief laag aantal inwoners per km² en heeft vaak meerdere dorpsgemeenschappen met een eigen identiteit. Gebaseerd op de geraadpleegde literatuur is de verwachting dat de mate van externe verantwoording en de aanwezigheid van gepolitiseerde machtsverhoudingen gemakkelijker waarneembaar zijn dan in verstedelijkte gemeenten.

Dit heeft geleid tot een caseselectie welke is weergegeven in tabel 1. Hierin zijn 10 gemeenten opgenomen. De 3 fusiecases zijn verder aangeduid met gefingeerde namen; Gemeente Heuvellanden, Gemeente Terpenwouden en Gemeente Ommelanden.

Tabel 1:

Overzicht van omvang van de fusiegemeenten en casestudies

Provincie	Gemeente	Omvang gemeente o.b.v. inwoners	Gefingeerde naam casestudy	Omvang casestudy o.b.v. inwoners
Limburg	1	15.305	Heuvellanden	36.127
	2	7.865		
	3	12.957		
Friesland	4	23.901	Terpenwouden	45.508
	5	8.735		
	6	12.872		
Groningen	7	12.166	Ommenlanden	61.605
	8	19.643		
	9	10.388		
	10	18.859		

Noot: bron: CBS Statline, 2018

3.3 Dataverzameling

De primaire bron van dataverzameling zijn semigestructureerde interviews omdat interviews herhaalbare deels vergelijkbare gesprekken zijn met individuen, de mogelijkheid bieden om meer diepte in het gesprek aan te brengen met geïnterviewden en afwijking van onderwerpen die worden besproken toestaan, waardoor geïnterviewden een breed spectrum aan kennis kunnen delen (Edwards & Holland, 2013). Interviews zijn gestructureerd op basis van een onderwerpenlijst en vragen per onderwerp. De onderwerpenlijst en vragen per onderwerp zijn voorafgaand aan de primaire dataverzameling getoetst en aangescherpt op basis van 2 gesprekken met experts die beiden vanuit hun adviesfunctie ervaring hebben met fusie integratieprocessen in de publieke sector en zelf niet tot de onderzoeksdoelgroep behoren. Daaruit is een definitieve interviewgide opgesteld die bij elk interview is gebruik. bij elk gesprek als gespreksleidraad is gebruikt. De interviewgide is toegevoegd als bijlage 8.4.

Het juist samenstellen van de geïnterviewden uit de populatie is cruciaal omdat selectie van de juiste kandidaten bijdraagt aan het definiëren van de generaliseerbaarheid van de beperkingen (Eisenhardt, 1989). De onderzoeksdoelgroep zijn bestuurders van gemeenten omdat ze direct betrokken zijn bij strategische besluitvorming. Deze zijn doelgericht geselecteerd op basis van functie en rol (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2015) omdat ze uitspraken kunnen doen over aspecten van strategische besluitvorming die tijdens het integratieproces de organisatieprestatie beïnvloeden. Deze geïnterviewden kunnen uitspraken doen over aspecten van taak- en menselijke integratie die de verwachte organisatieprestatie na fusie van hun gemeenten beïnvloeden. Daarmee kan een uitspraak worden gedaan over de vraag of externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen strategische besluitvorming bij gemeenten als publieke organisaties beïnvloedt, waardoor bestuurders bij publieke organisaties minder aandacht hebben voor de organisatieprestatie bij -fusie-integratieprocessen dan bij profit organisaties.

De empirische dataverzameling bestaat uit 3 elementen welke vanuit het perspectief van de geïnterviewde in de rol van burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris / algemeen directeur, raadsgriffier en gemeenteraadslid zijn besproken. Het eerste element betreft het onderscheid tussen effectiviteit en efficiency op basis waarvan de verwachte organisatieprestatie na fusie helder gedefinieerd is. Het tweede element omvat het onderscheid tussen gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording. Het derde element bevat het onderscheid in de aanpak van taak- en menselijke integratie.

Strategische besluitvorming bij gemeenten vindt plaats op basis van gedeelde machtsverhoudingen. De kaderstellende en controlerende taak van het bestuur berust bij de gemeenteraad; het algemeen bestuur en de uitvoerende taak berust bij het college van burgemeester en wethouders; het dagelijks bestuur. De ambtelijke organisatie staat onder leiding van een gemeentesecretaris; algemeen directeur en strategisch adviseur van het college. De gemeenteraad kent een eigen strategisch adviseur; de raadsgriffier (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018). Onderstaande tabel specificeert het aantal geïnterviewden per fusiegemeente, per fusiecasus en per functie.

Tabel 2:

Spreiding respondenten per fusiegemeente per fusiecasus en per functie

Provincie	Gemeente	Casus	Burgemeester	Wethouder	Gemeentesecretaris / Algemeen directeur	Raadsgriffier	Gemeenteraadslid	Totaal
Limburg	1	Heuvel Landen			1	1		2
	2			1	1		1	3
	3						2	2
Friesland	4	Terpen wouden			1	1		2
	5				1			1
	6		1		1			2
Groningen	7	Ommen landen	1		1	1		3
	8		1					1
	9		1			1		2
	10		1		1		1	3
	Totaal		5	1	7	4	4	21

In totaal zijn er 21 interviews afgenomen. Alle interviews hebben verspreid over de fusiecases als 1-op-1 gesprek plaatsgevonden bij de respondent op locatie in de periode 22 mei – 18 juni 2018. Binnen elke casestudy zijn bij tenminste 3 verschillende typen geïnterviewden interviews afgenomen om het risico op de representativiteitsfout en selectieve waarneming te verminderen (Weusten, 2015). Elke respondent is direct betrokken bij strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces van zijn of haar gemeente.

Alle interviews zijn afgenomen door de onderzoeker. Elk interview heeft tussen 50 en 65 minuten geduurd en is opgenomen. Tijdens elk interview zijn door de onderzoeker notities gemaakt. Het audiobestand is verwerkt in een transcript. Elk transcript is samen met de bijbehorende notities geanalyseerd op basis waarvan een codelijst is samengesteld van veel voorkomende begrippen.

De begrippen op de codelijst zijn vervolgens gerangschikt op aantallen. De kwantitatieve gerangschikte codelijst is daarna vergeleken met een codetabel die reeds eerder is opgesteld voordat met de empirische dataverzameling was gestart. Deze codetabel bevat begrippen die als kenmerk in de literatuur worden gebruikt om de onderzochte concepten te beschrijven. Door de codelijst afkomstig uit de empirische dataverzameling en de codetabel uit de literatuurstudie met elkaar te combineren en vervolgens te ontdebellen op kenmerken, is een nieuwe verrijkte codetabel gecreëerd. Deze codetabel is bijgevoegd als bijlage 8.5. De verrijkte codetabel is gebruikt om een datatabel te creëren op basis van cross-case weergave van de 3 concepten zoals toegepast door (Galunic & Eisenhardt, 1996). Dataverwerking heeft plaatsgevonden door middel van het transcriberen van de audio van de opgenomen interviews in geanonimiseerde interviewverslagen. De lijst met geïnterviewde personen kan desgevraagd bij de onderzoeker worden ingezien.

Als secundaire bron is retrospectieve data van de cases bestudeert (Rose, Spinks, & Canhoto, 2015). Er is gebruik gemaakt van openbaar toegankelijke bestuurlijke informatie waarmee uitspraken op voorhand bestudeerd en tijdens de interviews geverifieerd en vergeleken konden worden. Het betreft documenten die ter besluitvorming zijn voorgelegd en zijn vastgesteld en betrekking hebben op het fusie integratieproces. In bijlage 8.3 is een specificatie van deze documenten opgenomen. Tenslotte is triangulatie van data toegepast door uit meerdere bronnen gebruik te maken van onderzoeksliteratuur over de onderzoekscontext (Jick, 1979). De combinatie van deze bronnen versterkt de betrouwbaarheid van retrospectieve gegevens en maakt een efficiënte inzameling van een breed spectrum aan observaties mogelijk waarmee vooringenomenheid is verminderd (Leonard-Barton, 1990).

3.4 Data analyse

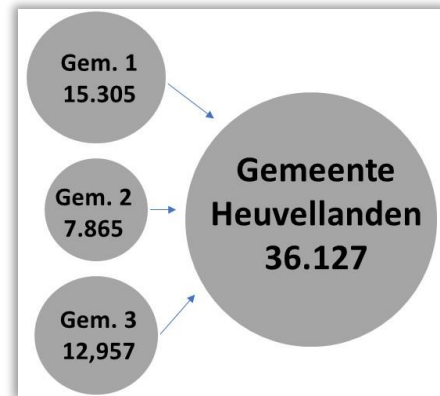
De verzamelde primaire data is voorzien van metadata en op basis daarvan gecodeerd en geclassificeerd gebruikmakend van open en axiaal coderen. Vergelijkingen zijn gemaakt door toepassing van single-case en cross-case analyse (Eisenhardt, 1989) en vergelijking met de retrospectieve data. Vervolgens is de data geanalyseerd en vergeleken op basis van een proces van hercodering, conceptualisering, het leggen verbanden van waarmee thema's zijn ontdekt (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2015). Ontdekte thema's zijn als prille conclusies beschouwd en vergeleken met de ruwe data ter bevestiging, controle en verificatie en vervolgens in een tabel afgebeeld om patronen weer te geven. (Miles & Huberman, 1994). Uitspraken van geïnterviewden zijn vergeleken met eerder onderzoek over strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces en onderzoek naar de invloed van gefaseerde taak- en menselijke integratie op de organisatieprestatie. Deze data-analyse heeft geleid tot resultaten die zijn ingedeeld op basis van 3 overkoepelende thema's. De resultaten en conclusies zijn tenslotte besproken met 2 andere experts die vanuit hun expertise kennis hebben van de onderzoekscontext en zelf niet tot de onderzoeksdoelgroep behoren. In beide gesprekken is vanuit het perspectief van de expert duiding gegeven aan de betekenis van de resultaten en conclusies van dit onderzoek. Gedetailleerde resultaten van dit onderzoek kunnen desgevraagd bij de onderzoeker worden ingezien.

4. Empirische bevindingen

4.1 Introductie casestudies

Gemeente Heuvellanden

Deze gemeente in de provincie Limburg ontstaat per 1 januari 2019 uit 3 gemeenten. De nieuwe gemeente telt ruim 36.000 inwoners verdeeld over 15 dorpen, omvat een totale oppervlakte van bijna 8.000 hectare en kent een organisatieomvang van circa 210 FTE en een geschatte omzet van circa € 108 miljoen. De nieuwe gemeente ligt tussen 2 stedelijke agglomeraties. De 3 gemeenten die samen fuseren tot gemeente Heuvellanden werken al een aantal jaren samen met 2 andere gemeenten om uitvoeringstaken op grotere schaal uit te voeren. Eind 2015 besloten de gemeenteraden van 2 van de 3 fusiegemeenten bijna unaniem om te fuseren waarbij de andere 3 samenwerkingspartners werd gevraagd zich aan te sluiten.

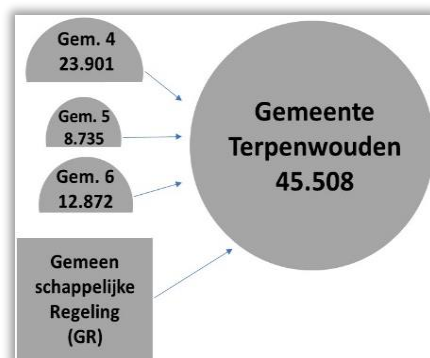


Figuur 3. Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Heuvellanden

In de eerste helft van 2016 besloot de gemeenteraad van de derde fusiepartner met een minimale meerderheid om zich bij het fusietraject aan te sluiten. Het besluit tot fusie is gemotiveerd vanuit de gezamenlijke overtuiging dat het toenemende takenpakket van de 3 gemeenten financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's met zich meebrengen die ze samen beter aankunnen. De belangrijkste argumenten om te fuseren zijn de 4 K's: vermindering van de kwetsbaarheid, besparen van kosten, verbeteren van de kwaliteit en het creëren van extra kansen (D03, Herindelingsontwerp gemeenten < >, versie 21 oktober 2016).

Gemeente Terpenwouden

Deze gemeente in de provincie Friesland ontstaat per 1 januari 2019 ook uit 3 gemeenten. De nieuwe gemeente telt ruim 45.000 inwoners verdeeld over 52 dorpen, omvat een totale oppervlakte van bijna 52.000 hectare en kent een organisatieomvang van circa 290 FTE en een geschatte omzet van circa € € 140 miljoen. De nieuwe gemeente ligt in een dunbevolkt gebied. De 3 gemeenten die samen fuseren tot gemeente Terpenwouden werken al een aantal jaren intensief samen met 3 andere gemeenten om een toenemend aantal uitvoeringstaken samen te organiseren. Dit leidde per 1 januari 2017 tot een partiele fusie waarbij de ambtelijke organisaties van 4 gemeenten in 1 nieuwe entiteit; een Gemeenschappelijke Regeling (GR), zijn ondergebracht. De autonome gemeentebesturen van de 4 gemeenten bleven intact.

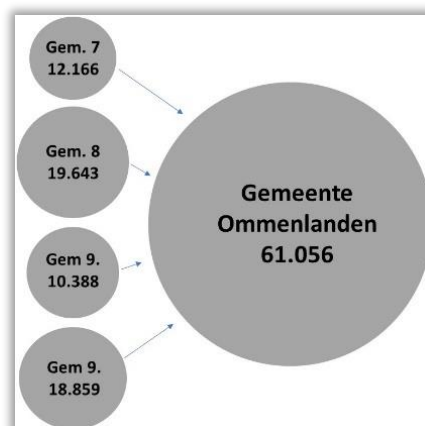


Figuur 4. Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Terpenwouden

Doel van de partiele fusie was om uiteindelijk ook volledig te fuseren. Daartoe besloten 3 van de 4 gemeenteraden begin 2016. Het besluit tot fusie wordt gemotiveerd vanuit de gezamenlijke overtuiging dat de wettelijke opgedragen taken steeds complexer en omvangrijker worden en financiële risico's met zich meebrengen. Sturen op beleid met vooruitziende blik door te anticiperen op trends en ontwikkelingen is wat de samenleving vraagt. Een grotere gemeente kan professioneler handelen en meer efficiency realiseren onder andere door verdeling van bestuurlijke druk omdat in de regio al flink wordt samengewerkt en zal ook leiden tot een hogere democratische legitimatie. (D09, Herindelingsadvies Gemeenten < >. versie 30 maart 2017).

Gemeente Ommenlanden

Deze gemeente in de provincie Groningen ontstaat per 1 januari 2019 uit 4 gemeenten. De nieuwe gemeente telt ruim 61.000 inwoners verdeeld over 41 dorpen, omvat een totale oppervlakte van ruim 37.000 hectare, kent een organisatieomvang van circa 375 FTE en een geschatte omzet van circa €180 miljoen. De nieuwe gemeente Ommenlanden grenst aan de provinciehoofstad. De 4 gemeenten werken al decennialang samen om uitvoeringstaken op grotere schaal uit te voeren. Dat komt tot uitdrukking in de 9 samenwerkingsverbanden waarin alle 4 gemeenten deelnemen van in totaal 13 samenwerkingsverbanden die de gemeenten zijn aangegaan. Het geografisch gebied van de nieuwe gemeente wordt beschouwd als een cultuurhistorische, geografische en confessionele eenheid. Eind 2015 besloten de 4 gemeenteraden met grote meerderheden om te fuseren. Het besluit tot fusie wordt gemotiveerd vanuit de gezamenlijke overtuiging dat een volledig zelfstandige uitvoering van gemeentelijke taken niet bijdraagt aan de versterking van de bestuurskracht en het noodzakelijk is dat de bestuurskracht in de regio wordt versterkt (D12 Herindelingsontwerp gemeente Ommenlanden). De 4 gemeenten besloten al in 2008 om intensief met elkaar te gaan samenwerken op basis van een onderzoek naar de bestuurskracht van gemeenten in opdracht van de provincie.



Figuur 5. Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Ommenlanden

4.2 Introductie fusiecontext

De casestudies Heuvellanden, Ommenlanden en Terpenwouden zijn goed vergelijkbaar. In alle gevallen is sprake van een lopend fusie-integratieproces waarover strategische besluitvorming plaatsvindt. Bij 2 van de 3 fusiecases is sprake van directe invloed van beslissers op het nemen van strategische besluiten. Bij de casestudy Terpenwouden is niet altijd sprake van directe invloed. Op een deel van de strategische besluitvorming is momenteel sprake van indirecte invloed. In de aanpak van taak- en menselijke integratie en de integratieproblemen zijn een aantal overeenkomsten waargenomen.

4.2.1 De directe fusie en de getrapte fusie

De fusiecontext van de casestudies Heuvellanden en Ommenlanden is goed vergelijkbaar omdat respectievelijk 3 en 4 autonome gemeenten volledig opgaan in een nieuwe gemeente. De fusiecontext van de casestudy Terpenwouden is anders; de 3 gemeenten zijn al partieel gefuseerd per 1 januari 2017 waarbij de ambtelijke organisaties zijn ondergebracht in 1 juridische entiteit, een Gemeenschappelijke Regeling met de deelnemende gemeenten als publiek aandeelhouder. Wat overbleef van de gemeenten zijn 3 “bestuurlijke koppen” die elk voor de eigen gemeente strategische besluiten nemen en gebruik maken van dezelfde (ambtelijke) organisatie. Bij Terpenwouden is door de oprichting van een Gemeenschappelijke Regeling al in een eerder stadium gestart met harmonisatie van bestaande taken dan bij Heuvellanden en Ommenlanden het geval is. Per 1 januari 2019 zijn alle 3 de fusiegemeenten een feit met het verschil dat het grootste deel van de casestudy Terpenwouden al per 1 januari 2017 is samengevoegd tot 1 organisatie. Dat impliceert dus dat Terpenwouden verder is in het integratieproces dan in de andere 2 cases. *“We hebben een voorsprong omdat op het gebied van taak- en menselijke integratie er al stappen gezet zijn. Maar die stappen zijn niet zo voortvarend gezet als ze hadden kunnen gaan omdat we versnipperd zijn gebleven door die 4 colleges. Dit jaar had effectiever kunnen zijn als we meteen bestuurlijk gefuseerd waren, omdat je dan die ambtelijke en bestuurlijke fusie met gelijktijdige taak- en menselijke integratie meteen had kunnen combineren”.* (R19, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden).

4.2.2 Aanpak van taak- en menselijke integratie

In alle gevallen is bij de onderzochte casestudies met taakintegratie begonnen zonder een voorafgaand proces van menselijke integratie. Vanuit de beschikbare expertise van het voorbeeld van de planning uit figuur 9 uit het Handboek Gemeentelijke Herindeling is dit verklaarbaar. Het fusie-integratieproces start na het fusiebesluit (principebesluit) door de afzonderlijke gemeenteraden. Daarna wordt in het wettelijk spoor een herindelingsontwerp opgesteld dat een eerste integratieplan is. De inhoud van het herindelingsontwerp dient een aantal voorgeschreven onderwerpen te bevatten: een overzicht van feiten en cijfers over de gemeenschap en het gebied, een strategische visie voor de nieuw te vormen gemeente, een argumentatie waarom voor deze fusie wordt gekozen en een visie op de dienstverlening. In het fusiespoor wordt de nadruk gelegd op het organisatieontwerp vanuit een taakgerichte benadering. *“In het integratieplan dat bestaat uit een organisatie en formatieplan hebben we eigenlijk helemaal niet zo gescheiden taak- en menselijke integratie benoemd. Het accent ligt op de taakintegratie. Het is puur een objectief stuk dat vanuit de functieomschrijving redeneert. Die top down benadering, dat is wat wij hebben gedaan, van onderaf hebben we dus niet gedaan.”* (R07, Burgemeester, Terpenwouden). Ook bij het onderdeel personeel wordt enkel gesproken over een functieboek en de plaatsingsprocedure. Alle interviews hebben plaatsgevonden in de periode dat het functieboek recentelijk was vastgesteld en de plaatsingsprocedure werd uitgevoerd. Omstreeks 1 juli zou elke medewerker te horen krijgen op welke functie hij/zij geplaatst zou worden. Nog steeds is dit een proces van taakintegratie omdat het overdragen van kennis en vaardigheden onderling niet aan de orde is. *“Het een soort combi die gelijktijdig loopt. Het is niet eerst taakintegratie en dan menselijke*

integratie of omgekeerd. Het loopt parallel eigenlijk." (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden). In alle gevallen is gestart met werkgroepen die hiërarchisch worden aangestuurd. De functie van de werkgroepen is het indienen van harmonisatievoorstellen van organisatietaken zoals harmonisatie van systemen, processen en beleid. "De ambtelijke werkgroepen zoals het taakveld I&A of financiën zijn de mensen van de vakgroep die in principe kijken van; wat ligt er op de plank bij de gemeenten, wat is goed, inventariseer dat, waar willen we naartoe en wat stellen we voor. En dat hoeft niet altijd helemaal nieuw te zijn. Dingen die oud zijn en goed zijn kunnen gewoon overgenomen worden." (R21, Raadsgriffier, Heuvellanden). Menselijke integratie wordt geassocieerd met de organisatiecultuur, niet met het aan elkaar overdragen van strategische-, operationele-, en managementvaardigheden om synergiën te realiseren. "Menselijke integratie vind ik persoonlijk is heel goed te koppelen aan taakintegratie want mensen gaan dan met elkaar als groepen voorstellen doen en dat verbindt ook al en brengt culturen bij elkaar, da's voordeel 1. En voordeel 2 is dat er ook wat geproduceerd wordt." (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden). "Het integratieplan is meer gericht op functies, taken, vormgeving van die organisatie. En de menselijke integratie, overdracht van kennis, die cultuurverandering realiseren staat daar niet zo in, tenminste niet zoals ik me kan herinneren" R02, Wethouder, Heuvellanden."

Een tweede verklaring van de keuze om te beginnen met taakintegratie is vanuit de institutionele positie van de gemeenteraad. De gemeenteraad als hoogste beslisorgaan heeft een kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van het College van Burgemeester en Wethouders, dat belast is met de uitvoerende en verantwoordende taak. Vanuit een kaderstellende taak neemt de gemeenteraad besluiten over het integratieproces. De gemeenteraad krijgt geen voorstellen voorgelegd die betrekking hebben op menselijke integratie. "Als het gaat over de ambtelijke organisatie dan worden ze enkel geïnformeerd over menselijke integratie want daar gaan de raden niet over. Hooguit in kaderstellende vorm bij het bepalen van de financiële kaders van bijvoorbeeld de totale ambtelijke loonkosten." (R18, Raadsgriffier, Ommenlanden). "Raden hebben in principe alleen aandacht voor taakintegratie. Dat is verklaarbaar; taakintegratie is meer tastbaar en ik snap dat het prettiger werkt als je daarvan iets moet uitleggen aan de inwoners" (R04, Gemeenteraadslid, Heuvellanden). Wet- en regelgeving zijn hierin sturend en bepalen dat de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor personeel. "De gemeenteraden hebben nauwelijks iets van doen met menselijke integratie. Ze hebben een visiedocument vastgesteld en dat kun je ook verbinden aan menselijke integratie, maar wij werken dat verder uit. De raden bemoeien zich daar ook niet mee. Dat is veel meer een directieaangelegenheid en de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris in zo'n herindelingstraject. Het is ook niet hun rol. Ze zijn er echt voor de buitenkant, vaststellen van kaders, beschikbaar stellen van kredieten en dat soort dingen. En niet voor de organisatieprocessen, de binnenkant dus." R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden).

4.2.3 Integratieproblemen

Met betrekking tot taak- en menselijke integratie worden ook 2 paradoxale integratieproblemen genoemd die bij alle casestudies voorkomen.

1. Harmonisatie van bestaande taken en tegelijk inpassen van nieuwe taken

Taakintegratie wordt ingevuld als harmonisatie van bestaande taken van de fusiegemeenten. Als gevolg van fusie ontstaat een grotere en complexere organisatie waarbij naast de bestaande taken ook nieuwe taken moeten worden ingepast die voorheen door de kleinere gemeenten niet werden uitgevoerd. *“Bij deze fusie zijn het niet alleen 4 gemeenten die samengaan, we krijgen er ook nog een werkvoorzieningsschap erbij, die wordt momenteel ontvlochten. 2 gemeenten hebben met een andere gemeente (die niet mee fuseert red.) een gemeenschappelijke Sociale Dienst, die wordt ook bij ons erin gelvlochten. En je moet met alles weer vanaf 0 beginnen. Dat is een gigantische operatie”.* (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden). Bij harmonisatie van taken komt men erachter dat niet alle taken zoals ze in de kleine gemeenten werden uitgevoerd 1-op-1 over te zetten zijn naar de nieuwe organisatie, omdat de schaalgrootte waarop taken moeten worden uitgevoerd het noodzakelijk maakt dat het organiseren en uitvoeren van taken opnieuw moet worden bedacht. Harmonisatie van taken leidt tot het opnieuw organiseren en uitvoeren ervan en daarnaast worden nieuwe taken aan de fusieorganisatie toegevoegd. Dit leidt de aandacht af van de mate waarin dit proces ook bijdraagt aan het verbeteren van de organisatieprestatie. *“Als je 1-op-1 een kleine gemeente gaat vergelijken in effectiviteit en efficiency met de nieuwe grote gemeente waar ze onderdeel van is op basis van schaalvergroting sla je de plank mis omdat zowel het takenpakket als de bestuurlijke dynamiek van een kleine en een grote gemeente enorm verschillen.”* (R10, Burgemeester Ommenlanden).

2. Een kwantitatief overschot en tegelijk een kwalitatief tekort aan mensen

Alle casestudies bestaan uit gemeenten die in organisatieomvang en complexiteit vergelijkbaar zijn. Een fusiegemeente is een grotere complexere organisatie waar andere eisen worden gesteld aan de expertise en samenstelling van het personeelsbestand. Kenmerkend voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners is, dat ambtenaren vaak generalisten zijn met kennis van 3-5 taakvelden, waardoor het individuele kennisniveau zowel oppervlakkig en beperkt is. *“Nu zitten een heleboel mensen op andere functies; mensen zijn van algemeen naar specialistische functies gegaan zijn, dat zijn allemaal elementen die maken dat zo’n organisatie tijd nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Die doorontwikkeling vergt misschien wel 3-4 jaar schat ik. Sommigen denken; we hebben het goed voor elkaar, ik denk dat we het in de oude setting beter voor elkaar hadden.”*(R08, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden). In elke casestudy kiest men ervoor om alle mensen met een vaste aanstelling te herplaatsen of boven een bepaalde leeftijd met vervroegd pensioen te laten gaan *“Het plan gaat uit van herplaatsing van iedereen, dus mensen die eerst voor een kleine organisatie werkten zijn als gevolg van een Kamerbesluit blijkbaar opeens in staat zijn om voor een grote organisatie te werken.”* (R02 Gemeenteraadslid, Ommenlanden). De fusieorganisatie heeft juist

behoefte aan specialisten op 1 of 2 taakvelden met diepgaande kennis. *"We schuiven het liefst die 3 personeelspiramides in elkaar maar dat kan niet want die 3 piramides zijn hetzelfde opgebouwd. Je hebt dus van alles teveel en nog steeds in totaliteit te weinig expertise en variatie maar wel opeens heel veel mensen over. Er is een sociaal statuut en je moet mensen wel een kans geven en gunnen terwijl je het liefst op een aantal fronten zou willen vernieuwen en dat laatste zal maar mondjesmaat gaan."* (R03 Gemeenteraadslid Ommenlanden).

Er zijn dus beperkte middelen om nieuwe mensen te werven die nieuwe expertise inbrengen die nodig is om bestaande taken of nieuwe taken als specialist uit te voeren. *"Jonge mensen gaan niet meer in organisaties van een 10.000 inwoners gemeente werken. Of gebruiken dat als opstap en zijn na 2-3 jaar weg. Want in een aanloop naar een herindeling, krijgen die geen vaste aanstelling dus zijn ze weer weg. We hebben hier in alle gemeenten een aantal heel goede tijdelijke krachten in huis en die gaan in principe niet mee. Daarmee verlies je veel kwaliteit. Er zullen voor bepaalde plekken dus geen mensen meer zijn en we zullen op bepaalde plekken kwaliteit tekort komen of helemaal geen kwaliteit hebben."* (R17, Burgemeester, Ommenlanden). Hierdoor kan alleen in beperkte mate de benodigde expertise voor de nieuwe fusieorganisatie worden geborgd. Dat geldt op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. *"Door de herindeling lijkt het wel alsof raadsverkiezingen collegeverkiezingen aan het worden zijn, Dat men kandidaat wethouders heeft vind ik prima alleen ik vind het zonde dat het per definitie altijd de lijsttrekkers zijn. Dus men zet alle kandidaat wethouders op 1 en 2. En dat vind ik gewoon zonde voor de raad; het verzwakt de raad maar door de herindeling wordt die verzwakking sterker omdat er ook gewoon minder raadszetels te vergeven zijn."* (R20, Raadsgriffier, Terpenwouden).

4.3 Introductie overkoepelende thema's

Onderscheid in directe en getrapte fusie, de aanpak van taak- en menselijke integratie en de overeenkomstige integratieproblemen hebben effect op het waarnemen van gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording in het strategisch besluitvormingsproces. Tijdens alle interviews zijn door alle geïnterviewden cultuur, expertise en bestuurskwaliteit genoemd die eveneens bij het analyseren van de retrospectieve data expliciet zijn benoemd. Deze thema's worden geïntroduceerd als overkoepelende thema's om een vergelijking tussen de casestudies mogelijk te maken. Cultuur wordt in deze context door de geïnterviewden omschreven als het klimaat waarin het fusie integratieproces zich voltrekt, strategische besluiten worden genomen en aandacht is voor de organisatieprestatie na fusie. *"In die cultuur liggen waarden, kernwaarden die in elke organisatie zitten en daarom is het nu zaak dat die samengebracht worden en in lijn gebracht gaan worden en dat is een proces waar wat tijd overheen gaat"* (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvelanden). Daarnaast wordt expertise in deze context genoemd als combinatie van relevante kennis en ervaring in relatie tot de organisatieprestatie, strategische besluitvorming en het fusie-integratieproces. *"het grote probleem straks wordt het antwoord op de vraag of mensen meekunnen in de schaa sprong. En daar denk ik dat eigenlijk te weinig op ingezet wordt. Mensen zijn gewend om in een organisatie als deze met 12-13.000 inwoners te werken, korte lijnen naar het bestuur, collega's nabij, kleine afdelingen. Het werken in een grotere organisatie breng toch andere omstandigheden met zich mee.*

En ik weet ook uit ervaring dat er een groot deel zal zijn die daar wel moeite mee hebben en dan uiteindelijk niet blijken mee te kunnen." (R15, Raadsgriffier, Ommenlanden). Tenslotte is bestuurskwaliteit de mate waarin de bestuurskracht bijdraagt aan het nemen van strategische besluiten ten behoeve van de organisatieprestatie. "Een herindelingstraject is niet iets is wat je ambtelijk vanaf een tekentafel in elkaar steekt, zeker niet, een bestuurlijk en politiek domein moet ook betrokken zijn en meegenomen worden. En ik denk dat er wel sprake is van taak- en rolvermenging hetgeen de besliskracht en de besluitvorming niet ten goede komt." (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden).

4.4 Cultuur in relatie tot de organisatieprestatie na fusie

Cultuur in relatie tot de organisatieprestatie na fusie, strategische besluitvorming en het fusie-integratieproces is een overkoepelend thema gebleken tijdens de interviews. De organisatiecultuur heeft invloed op de organisatieprestatie na fusie, strategische besluitvorming, en taak-en menselijke integratie. Tijdens verschillende interviews spreken alle respondenttypen binnen alle casestudies over cultuur in relatie tot deze 3 concepten.

Cultuur wordt geassocieerd met de organisatieprestatie na fusie vanuit de perceptie die verschillende geïnterviewden hebben van zichzelf en van elkaar over de mate waarin men aandacht heeft en geen prioriteit geeft om effectiviteit en efficiency te realiseren om bij te dragen aan een betere organisatieprestatie. *"We zitten nu in de fase waarin de plaatsingscommissie bij elkaar aan het komen is en te kijken hoe die puzzel ambtelijk in elkaar gaat vallen. Dus mensen zijn onrustig, mensen zijn onzeker over hun baan en welke baan, dus er is nu weinig aandacht voor effectiviteit en efficiency eigenlijk; het werkgroepen werk, het werk in je eigen gemeente dat gaat ook gewoon door natuurlijk, daar blijft het nu bij. Er wordt niet verder vooruitgekeken momenteel"* (R21, raadsgriffier Heuvellanden). Alle geïnterviewden geven desgevraagd aan dat prioriteit wordt gegeven om ervoor te zorgen dat de organisatie na 1 januari blijft functioneren. *"De eerste ambitie was om het hele model al uitgerold te hebben op 1 januari 2019 als de herindeling van kracht wordt. Maar al werkende weg zijn we tot de conclusie gekomen dat, dat niet realistisch is."* (R17, Burgemeester, Ommenlanden). Dat is mede ook het gevolg van de verschillende verwachtingen die zijn gecreëerd met betrekking tot de organisatieprestatie na fusie. *"We hebben geconstateerd dat we nog lang die doelstellingen niet hebben bereikt. En dat ligt aan een heleboel dingen. Dat ligt aan verwachtingen, sowieso, wij verwachten als bestuur, als raad, als inwoners, dat de organisatie na een poosje draait. Nou dat is dus niet zo. En dat heeft te maken met de verschillen in cultuur; bestuurscultuur en ambtelijke cultuur."* (R07, Burgemeester, Terpenwouden). Het behalen van een betere organisatieprestatie na fusie heeft niet de hoogste prioriteit *"Organisatie-doelstellingen om ervoor te zorgen dat straks die organisatieprestatie wel of niet aan de verwachtingen gaat voldoen, zijn in deze fase van het integratieproces niet duidelijk, het zijn toch algemene bewoordingen. Er is geen kwantificeerbaar toetsingskader, Dus je kunt er altijd nog goed mee uit te voeren."* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

4.5 Cultuur in relatie tot strategische besluitvorming

Cultuur wordt geassocieerd met strategische besluitvorming als het gaat over onderlinge omgangsvormen, verantwoordings- en plichtsbef op basis waarvan gelegitimeerde besluiten kunnen worden genomen. Uit de resultaten blijkt dat een gelegitimeerd besluit alleen kan worden genomen als de inhoud, de omstandigheden en de belangen die ermee gediend zijn op de juiste wijze op elkaar zijn afgestemd. De timing is dus essentieel.

Context en content

Er is sprake van een juiste context indien beslissers op voorhand ervan overtuigd zijn dat er voldoende draagvlak is om het besluit te nemen én zelf in staat zijn om het besluit achteraf te kunnen uitleggen. *"De overheid die vanuit zijn gezagspositie iets kan bepalen omdat ze overheid is, dat is niet meer de praktijk van tegenwoordig, je kunt niet zonder draagvlak iets bereiken als gemeente."* (R13, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden). De context, vaak een irrationele gevoelsmatige afweging, is bepalend om een besluit te kunnen nemen *"Om politieke redenen niet willen meedenken over de inhoud over wat er moet gebeuren, uitstellen tot later dan zien we wel. Dat is niet constructief."* (R01, Wethouder, Heuvellanden). *"Een besluit wordt nog wel genomen als het voor de context hier scoort, of onder druk of vanwege de tijd. Maar het kan ook zo zijn dat wordt gedacht op dit moment kan ik niet zo veel; nu maar even niet. Iets dat niet lekker ligt, we zetten het maar even in de ijskast. Dus dat zijn ook wel politieke en opportunistische mechanismen Moet het dan doe ik het wel, komt het niet goed uit dan schuiven we het door."* (R08, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden).

Naast contextuele aspecten zoals onderlinge omgangsvormen, verantwoordings- en plichtsbef tussen bestuurders en ambtenaren beïnvloeden inhoudelijke aspecten het nemen van een besluit. Ambtenaren tonen meer eigenaarschap, verantwoordings- en plichtsbef als het gaat om de effectiviteit van de organisatieprestatie omdat ze meer waarde hechten aan de inhoud van kwalitatief goed beleid dat op lange termijn ook ten uitvoer kan worden gebracht. *"Mijn werkgroep maakt een advies, dat gaat eerst naar het SO, die vindt er wat van, niet iedereen zit op 1 lijn dus daar komt wat terug noemen we even A, vervolgens ga ik naar het POW die vinden er ook wat van en daar komt ook wat terug; B. Dan ga ik naar de raads werkgroep en die zegt C. Dus ik heb een besluit met A, B, C als richting, leg mij maar uit wat we gaan doen. Dus het besluit wordt teruggetrokken, we halen het van de agenda en men gaat broeden om een alternatief D te bedenken waarmee ook aan A, B, C tegemoet gekomen wordt. Of erger nog, laat maar even liggen want over een half jaar zit er een andere raad. Niks frustrerender dan dat. En dat gaat irriteren op ambtelijk niveau."* R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden). Bestuurders tonen meer eigenaarschap, verantwoordings- en plichtsbef door efficiency te benadrukken. Ze zijn meer gericht op het behalen van kwantificeerbare resultaten op de korte termijn. *"De raad is altijd gericht op de korte termijn en de secretaris is met de lange termijn bezig ten aanzien van de ontwikkeling van zijn ambtelijke organisatie."* (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

Individueel belang en collectief belang

Duidelijke verschillen in bestuurscultuur tussen de verschillende gremia die belast zijn met strategische besluitvorming zijn waargenomen tussen de casestudies. Binnen de cases is beperkt waargenomen dat er binnen dezelfde gremia -zoals de individuele gemeenteraden of colleges- een andere bestuurscultuur heerst. Tussen de 3 cases zijn duidelijke verschillen waarneembaar als het gaat om de prioriteit die bestuurders geven aan het maken van een afweging op individueel of collectief belang. *"Iedereen heeft natuurlijk een belang en is bezig om op zijn eigen manier het beste eruit te halen wat ie eruit kan halen. En de vraag is of dat altijd even chique is. Ik hoop transparant te kunnen blijven maar bij sommigen lijkt het alsof ze een verborgen agenda hebben."* (R02, Gemeenteraadslid, Heuvellanden). Het individuele belang kan hier dus letterlijk een persoonlijk belang zijn of een belang dat individueel aan een bepaald gremium verbonden is. *"In een gemeente als deze en dat geldt voor de anderen ook overigens, is dat er raadsleden zijn die altijd wel oog hebben voor een individueel belang voor een kwestie die vanwege een collectief belang op de agenda staat, en dan gaan de discussies dus op beide niveaus."* (R15, Raadsgriffier, Ommenlanden).

Op basis van uitspraken van geïnterviewden bij de voorbereiding van strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces, zijn 4 typen geïdentificeerd die gerelateerd kunnen worden aan het thema cultuur, weergegeven in tabel 3.

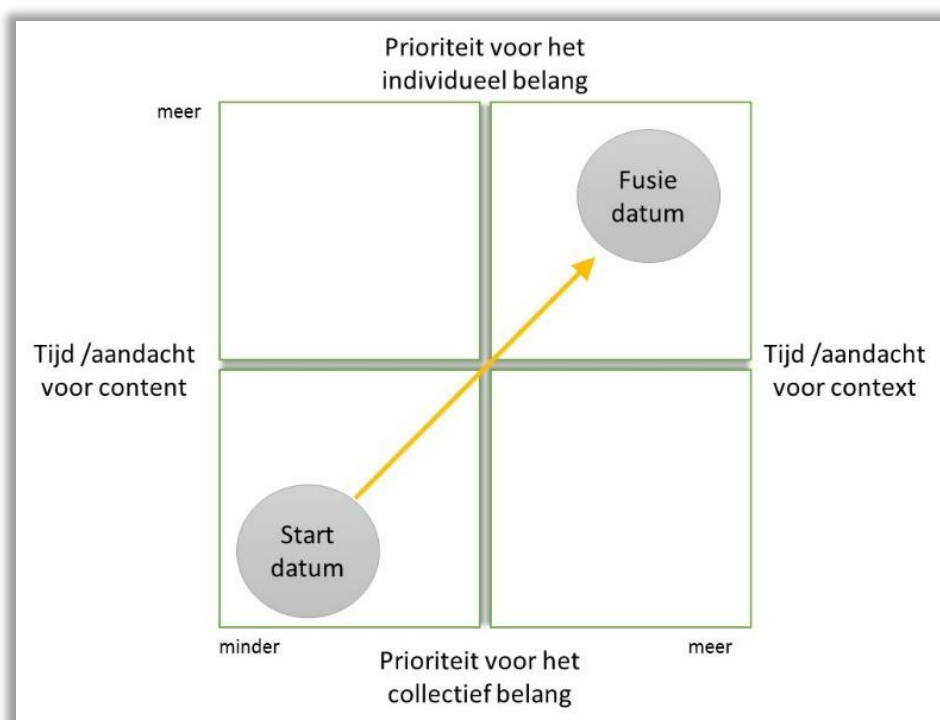
Tabel 3:

Typen van cultuur op basis van de mate van voorbereiding van strategische besluitvorming tijdens fusie-integratieproces

	Collectief belang	Individueel belang
Content	<p><i>"We hebben als gemeente nog een besluit genomen rondom de realisatie van een Integraal Kind Centrum, waar kinderopvang, onderwijs en dergelijke bij elkaar gebracht worden. Gaat om 6,5 miljoen, voor ons veel geld. Tuurlijk zitten daar altijd risico's in als je gaat investeren maar het is structureel afgedekt allemaal, prima. Over en weer is men kritisch; is dit nu echt nodig maar uiteindelijk hebben we met z'n allen gezegd dat zal goed zijn voor onze gemeente, en dus uiteindelijk ook voor de fusiegemeente."</i></p> <p>(R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden)</p>	<p><i>"Ik heb een dossier op Monumentenbeleid waar ik straks de behandelend ambtenaar over spreek. Toen ik dat stuk voor de 1^e keer zag wist ik dat er een risico, nee een heel groot risico was dat het stuk zal worden afgeschoten in het college want ik ben het als portefeuillehouder er hartstikke mee oneens. Dus daar heb ik gelukkig op kunnen sturen, ik heb het gewoon naar me toe getrokken want anders heeft alleen de ambtenaar grip. Dus ik heb buiten de structuur om met de ambtenaar geïnvesteerd in dit stuk, dat krijg je dan, bypass van de structuur en dan zegt de secretaris, ja je moet je wel afvragen of dit nog wel de bedoeling is, en dan denk ik, dat kun je je wel afvragen maar het antwoord is gewoon ja."</i></p> <p>R07, Burgemeester, Terpenwouden)</p>
Context	<p><i>Op het gebied van dienstverlening werd toch wel een beetje vanuit de eigen context gekeken, van kijk als wij nu niet zo goed scoren en een andere gemeente scoort hoger en we gaan er een gemiddelde van maken dan moeten wij vooral vanuit ons bestuurlijk gezichtsveld beetje bijtrekken. En gaan we dat wel redden. Dus werd al gauw gezegd zullen we niet beter op een wat lager niveau gaan zitten, dus beter wat lager inzetten en daar wat behoudend in zijn en uiteindelijk kunnen zeggen, kijk we groeien in plaats van direct zeggen we willen op die waardering van een 8 zitten want je weet helemaal niet of je in het beginstadium op bijvoorbeeld</i></p>	<p><i>"Met betrekking tot de keuze gemeentehuis, er is gekeken naar nogal wat varianten en er kwamen diverse alternatieven op tafel: we schaffen er 1 af en houden er 2 open, we kijken naar nieuwbouw. En dat is doorgerekend over de duim natuurlijk dus wat het goedkoopst en beste zou zijn ook qua planning en tijd en dan blijkt dat de politieke wilskracht om iets te willen bepalend te zijn in het hele proces en dat is hier ook gebeurd. Wat hier speelde was dat in gemeente 2 een heel sterk gevoel is van er moet 1 nieuw gemeentehuis komen. Terwijl in gemeenten 1 en 3 wordt gezegd nou dat weten we niet zo zeker. En de</i></p>

<p>een 5 uitkomt. En dan heb je dat gat opeens van 5 naar 8 te dichten, en dat werd ook letterlijk gezegd. Als we dus de zekerheid hebben dat we een startpositie hebben op bijvoorbeeld een 7,8 dan is het goed dat we naar een 8 toegaan. Maar die garantie hebben we niet en we denken zelfs dat we eerst wel op een aantal punten aar beneden gaan.” (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur, Ommenlanden)</p>	<p>coalitie van gemeente 1 zei we willen geen nieuw gemeentehuis want we hebben altijd tegen de burgers gezegd we gaan niet meteen nieuwe gemeentehuizen bouwen als we gaan fuseren. Kost 12 miljoen, veel geld dus we zien wel of het op termijn nodig is over een jaar of 5 ofzo. Nou dat was tegen het zere been van gemeente 2 dus dan krijg je een politieke controverse waar je misschien wel niet uitkomt.” (R01, Wethouder, Heuvellanden)</p>
--	---

Op basis van de indeling van deze typen is waargenomen dat een cultuurverschil waarneembaar is ten aanzien van de voorbereiding van strategische besluiten tijdens het fusie-integratieproces en dit effect beïnvloed wordt door de uiteindelijke fusiedatum, weergegeven in figuur 6.



Figuur 6. Typen van cultuur op basis van de mate van voorbereiding van strategische besluitvorming tijdens fusie-integratieproces

Gemeenten die per 1 januari 2019 fuseren worden geconfronteerd met een institutioneel geplande machtswisseling op 21 november 2018, circa 6 weken voor de definitieve fusiedatum. Dan vinden herindelingsverkiezingen plaats voor de nieuwe gemeenteraad van de fusiegemeenten. Tot 21 november 2018, kunnen door de afzonderlijke gemeenteraden ten aanzien van de nieuwe fusiegemeente alleen besluiten worden genomen die voorwaardelijk zijn en als advies worden aangeboden aan de nieuw te kiezen gemeenteraad. "Er is geen sprake van een zuiver rationele afweging. Daar waar het bijvoorbeeld om huisvesting gaat hebben we wel 4-5 modellen liggen met allemaal hun plussen en minnen. En dan zeggen wij uiteindelijk ambtelijk; nou die kant moet het op. Maar daar kom je niet uit omdat in die raden een andere context heerst en die gaat een rol spelen. Dus

de context wordt sterker. Het wordt steeds moeilijker, bijna onmogelijk om besluiten te nemen. Dat komt ook omdat de verkiezingen er aankomen natuurlijk, spanning neemt daardoor toe" (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur Heuvellanden). Voor de eigen gemeente kunnen gemeenteraden nog wel beslissingen nemen. Besluiten ten behoeve van de eigen gemeente is in de schaduw van de herindelingsverkiezingen een manier voor bestuurders om zich te profileren. De 6 weken tot aan de feitelijke fusiedatum worden gebruikt om coalitieonderhandelingen te voeren om te komen tot een nieuw dagelijks bestuur; een college van burgemeester en wethouders.

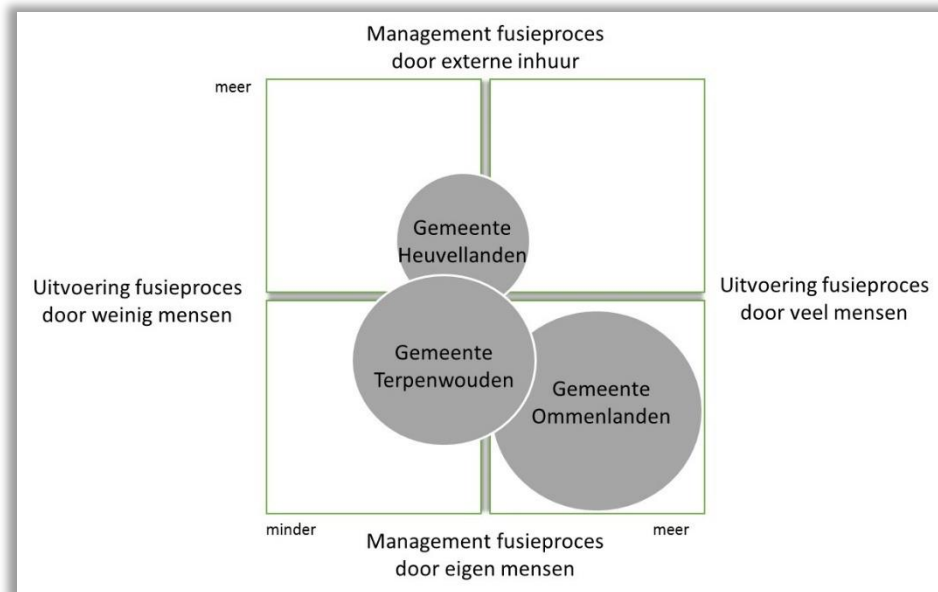
4.6 Cultuur in relatie tot het fusie-integratieproces

Het fusie-integratieproces wordt door de geïnterviewden geassocieerd met cultuur vanuit de mate van adoptie van de nieuwe visie, organisatiefilosofie en veranderingsbereid. *"Het cultuurverschil tussen gemeenten die van buiten op elkaar lijken en aan elkaar grenzen is gigantisch, en dat wordt beaamd door elk raadslid hier."* (R03, Gemeenteraadslid, Ommenlanden). Vertrouwen in het proces, tevredenheid over de eigen rol in dat proces en de motivatie om de fusie te laten slagen wordt genoemd als belangrijke factor maar tegelijk wordt er weinig aandacht aan besteed. *"Op managementniveau hebben we gezegd, kijk dat gebeurt natuurlijk niet allemaal vanzelf. Dat heeft ook te maken met zoets als cultuur, houding en gedrag. Dat is een proces waar wat tijd overheen gaat. Dus we gaan er wel actief mee aan de slag maar het zal voor het management en het bestuur nog wel een hele toer worden, om niet te blijven hangen in zoals het was"* (R06, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur Heuvellanden).

4.7 Expertise in relatie tot de organisatieprestatie na fusie

Het tweede thema betreft de aanwezige expertise van fusie integratieprocessen; kennis over en ervaring met eerdere fusietrajecten bij gemeenten. Zowel de ambtelijke top als bestuurders van de onderzochte casestudies hebben weinig tot geen ervaring opgedaan met fusietrajecten bij gemeenten. *"De organisaties zijn kwetsbaar voor éénmansfuncties en beschikken over onvoldoende specialistische expertise om de belangen van de gemeenten in voldoende mate te behartigen"* (D09, Herindelingsadvies, Terpenwouden). Elke casestudy adresseert op eigen wijze het gebrek aan expertise. *"Wij als gemeenten hebben 300 taken en dat maakt het enorm complex. Omdat je zoveel taken hebt heb je expertise die je moet onderhouden, kwaliteiten die je moet managen, capaciteit die je beschikbaar moet houden. En maak daar maar eens 1 van."* (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

Er wordt een bewuste keuze gemaakt om het integratieproces met een beperkte groep mensen uit te voeren of om juist zoveel mogelijk mensen aan het integratieproces te laten deelnemen. Daaraan gerelateerd is de keuze vanwege het gebrek aan expertise, om het integratieproces dan vooral door eigen mensen te laten managen en die expertise gaandeweg te ontwikkelen of juist externen in te huren die expertise inbrengen vanuit vergelijkbare eerdere fusietrajecten. Als de 3 onderzochte casestudies onderling worden vergeleken dan leidt dit tot het volgende beeld in figuur 7.



Figuur 7. De positionering van de keuze per casus voor sturing en uitvoering van het fusie-integratieproces

4.7.1 Ambtelijke expertise

Gemeente Ommenlanden maakt een bewuste keuze om veel mensen bij het integratieproces te betrekken en dit vooral ook met eigen mensen in te vullen. Dat blijkt uit de managementfilosofie; *“De medewerkers zijn het hart van onze organisatie. We geloven en hebben vertrouwen in hun kracht en de teams waarin ze werken. Zij hebben zoveel mogelijk verantwoordelijkheid en ruimte om hun werk in te vullen en de afgesproken resultaten te behalen.”...“We zijn een lerende organisatie. Experimenteren is onderdeel van ons werk: daardoor worden we beter.”* (D19, Contourennota, Ommenlanden). Men onderkent het gemis van de ervaring van een fusie-integratieproces als een zeker risico maar benadrukt dat men vooral de kennis van de eigen organisatie en omgeving bepalend vindt om het proces vorm te geven en dat de intrinsieke motivatie onder de medewerkers erg hoog is. *“De gemeenten zijn echt nog wel verschillend, er zijn cultuurverschillen; ze hebben allemaal wel hun eigen kleur zeg maar. De 1 staat iets dicht bij de ander maar dat is een proces van elkaar nog beter leren kennen. Dat belemmert de integratie op dit ogenblik niet. Als je ziet bij de werkgroepen bijvoorbeeld, voordat we het wisten waren alle werkgroepen bezet door mensen uit de 4 gemeenten, allemaal mooi 2 2 2 2 en binnen een mum van tijd waren echt alle werkgroepen gevuld. Er werd elkaar ook wat gegund, absoluut.”* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

De casestudy Heuvellanden is in deze context de andere uiterste waarbij het fusie integratieproces eveneens met werkgroepen wordt ingevuld maar minder mensen uit de eigen organisatie betrokken zijn een bewuste keuze is gemaakt om externen in te huren. Zowel op een sleutelpositie is een externe aangetrokken maar ook in de werkgroepen participeren extern ingehuurde medewerkers. *“Er is een projectmanager extern aangetrokken met veel ervaring, veel fusies meegemaakt. Maar die heeft een*

snelheid erin gebracht door zijn ervaring waardoor een hoop mensen binnen de colleges en de raden overruled zijn, hij heeft ze dus niet genoeg meegenomen in het proces". (R01, wethouder, Heuvellanden). Dit gebrek aan expertise kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokkenheid van de ambtenaren van de fuserende gemeenten "In een andere gemeente waar ik werkzaam was, is destijds een hele bus met externen naar binnen gereden. En daar merkte ik dat mensen het gevoel hadden dat het proces niet van hun zelf was. Het overkomt ze. Er zijn mensen aangesteld die het herindelingsproces in goede banen moesten leiden. Iedereen wist dat die mensen op moment x weer zouden vertrekken en dat geeft daarmee een hele andere situatie dan het uitgangspunt hier, we doen het zelf." (R15, raadsgriffier, Ommenlanden).

De keuze van gemeente Terpenwouden is in figuur 7 gepositioneerd als een compromis tussen beiden en kan worden verklaard door de expertise die men zelf al heeft ontwikkeld omdat 2 jaar eerder al een partiele fusie heeft plaatsgevonden door samenvoeging van de ambtelijke organisaties. *"Vanwege het herindelingsproces staan een aantal dingen gewoon stil, sterker nog, je bent jarenlang intern gericht. Ik ben nu bijna de hele dag bezig met die herindeling." (R07 Burgemeester Terpenwouden). Die interne gerichtheid is merkbaar bij zowel de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie." De ambtelijke fusieorganisatie is toch nog heel veel met zichzelf bezig en toch wel wat intern gericht, nu nog na 2 jaar." (R08, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden). Het risico op die interne gerichtheid van de fusieorganisatie als gevolg van integratie en harmonisatieactiviteiten heeft gevolgen voor de positie van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan. "Die organisatie hier is druk met zichzelf, de raad wil op de hoogte blijven van ontwikkelingen, krijgt geen tussenrapportage maar een korte brief met simpele cijfers zoals wat liquiditeitsaspecten en daar moet men het mee doen. Echt bijsturen kunnen ze dus niet." (R08, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden).*

4.7.2 Bestuurlijke expertise

Ook voor raads- en collegeleden geldt dat ze over het algemeen geen expertise hebben met betrekking tot gemeentelijke fusies. Uit alle casestudies blijkt dat er weinig prioriteit gegeven wordt aan het ontwikkelen en beschikbaar hebben van kennis binnen de organisatie om grip te krijgen op een verbetering van de organisatieprestatie na fusie; *"Raadsleden zijn nogal kort door de bocht, niet gehinderd door enige kennis als ze zeggen dat als je iedereen in 1 organisatie zet het allemaal goedkoper kan. Wat ze zich te weinig realiseren is, dat zeker in de beginjaren, je met zo'n samensmelting van gemeentelijke organisaties ook geen optimale bezetting van posities krijgt vanaf het begin; 2 mbo-ers maakt nog geen hbo-er dus je wordt gedwongen om nieuwe kennis van buiten te halen. Als ze vast blijven houden en zeggen het moet 10% goedkoper dan zeg ik stevast zegt u dan ook maar welk 10% van het werk we voortaan laten liggen " (R17, burgemeester Ommenlanden). Voor de bestuurders (raads- en collegeleden heeft een verbetering van de organisatieprestatie na fusie op basis van effectiviteit en efficiency juist de hoogste prioriteit. "De factor efficiency heeft betrekking op mogelijkheden om een nieuwe gemeentelijke organisatie op te bouwen die robuuster is en meer kwaliteit kan leveren dan afzonderlijk. De algemene verwachting bij een fusie is dat efficiency kan*

worden gerealiseerd in het nieuwe ambtelijk apparaat. Tegelijkertijd biedt de fusie mogelijkheden om effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit van de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening beter te organiseren.” (D01 Intentiebesluit Heuvellanden). Het bestuur is niet positief om actief bij te sturen in de operatie van het fusie integratieproces waarin synergiën moeten worden gecreëerd. “Ambtenaren hebben baat bij het intact houden van al die regels want dat is hun werk. En hoe meer regels je afschaft hoe minder werk, dus die hebben geen baat bij efficiency. Het kan allemaal wel wat simpeler bij de overheid, er zijn best regels die je kunt schrappen. Ik vind dat ambtenaren daardoor niet te veel vrijheidsgraden mogen krijgen, die hebben ze wel omdat de colleges er simpelweg niet aan toe komen. De politiek moet in dit soort processen erbij zijn. De colleges althans.” (R01, Wethouder Ommenlanden).

Het gebrek aan expertise en het verschil aan focus op respectievelijk effectiviteit en efficiency, zorgen bij zowel de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie ervoor dat er onvoldoende aandacht is voor het ontwikkelen en benutten van synergiën en onvoldoende urgentie wordt gegeven aan het creëren van waarde. *“We komen voortaan bij de mensen thuis. Als je een paspoort aanvraagt dan komt de pinautomaat mee, het fotocameraatje komt mee, het paspoort komt mee, het is ter plekke.” (R03, Gemeenteraadslid, Heuvellanden). “Efficiency behalen we door digitale dienstverlening en we brengen die dienstverlening dichtbij de burger zegt de politiek. Dus ambtelijk vertalen we dat vanuit de burger naar het gemeentehuis elektronisch via de website en vanuit de gemeente naar de burger is fysiek want we bezorgen uw paspoort thuis. Dat het thuisbezorgen ons 50.000 euro per jaar meer kost, omdat we het niet meer in 10 minuten bij de balie kunnen afhandelen maar 90 minuten extra kwijt zijn aan reistijd heen-en-terug, ja dat zal iedereen een worst zijn, en dan reken ik nog niet eens de voorzieningen die je extra moet organiseren zoals ICT en vervoer.” (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).*

Daarnaast zorgt de definitie van een algemene visie voor veel interpretatieruimte om te vertalen naar concrete doelstellingen die met elkaar in conflict komen. De visie wordt circa anderhalf jaar voor de fusiedatum bij alle casestudies vastgesteld, voorafgaand aan een periode waarin nog veel strategische besluiten genomen moeten worden. Vaag definiëren is een bewuste keuze omdat de gemeentebesturen ervan verzekerd zijn dat een brede doelgroep zich kan identificeren met de (vaag) geformuleerde visie. *“Over onze gezamenlijke visie op dienstverlening ontstond in een redelijk vroeg stadium een discussie over hoe in te steken en om daar met een hoge score in te steken. Men had echt het idee daar geven we cijfers aan. Inwoners geven onze dienstverlening nu gewoon een dikke 8 werd bijvoorbeeld gezegd. Nou dat wilde de politiek er graag direct uit hebben dat moest allemaal wat genuanceerd worden. Dus wat we uiteindelijk in de doelstellingen hebben gezet, biedt veel ruimte om iets goed te vinden en tegelijkertijd iets niet goed te vinden. Ze zijn dus niet scherp gedefinieerd.” (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden). Elke vorm van concreetheid en verduidelijking betekent automatisch dat een aanpassing van de interpretatie die gegeven wordt niet langer mogelijk is en de manoeuvreerruimte beperkt. “De visie wordt gepresenteerd in 5 inhoudelijke thema’s; de regio centraal, omgeving op orde, verbonden stad en dorpen, zelfbewuste inwoner en*

duurzaam besturen" (D09, Herindelingsadvies, Terpenwouden). Bestuurders gebruiken vooral kwantitatieve begrippen, zoals financiën, aantallen en tijden om de visie te vertalen naar hun verwachtingen ten aanzien van de organisatieprestatie na fusie. *"Raadsleden zijn wel snel geneigd om vanuit eigen politiek gewin de effectiviteit en efficiency van de organisatie ter discussie te stellen"*. (R16, Raadslid, gemeente Ommenlanden). De ambtelijke top legt de nadruk op kwalitatieve begrippen zoals betekenisvol, verwachtingen en indrukken. *"De veronderstelling is dat door de fusie schaalvergroting voordelen oplevert in termen van kostenbeheersing, kwaliteitsvergroting en kwetsbaaheidsreductie, Maar dat is niet in concreetheid vertaald."* (R06, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden). Bestuurders zijn meer gericht op efficiency en de ambtelijke top meer op effectiviteit. *"De start ligt bij het herindelingsontwerp en daarin beschrijf je ook een passage rondom de organisatiedoelstellingen op het terrein van vermindering van kwetsbaarheid, efficiënter werken, effectiever werken, terugbrengen van versplintering zodat je al je bestuurskracht, al je producten, diensten en beleid beter kunt uitvoeren en vormgeven. Nou daar wordt heel globaal dus iets over de organisatie gezegd, dat is niet erg meetbaar."* (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden). *"Effectiviteit en efficiency vinden de raden wel erg belangrijk, dat vereist ook een andere invalshoek vanuit de ambtelijke organisatie. Ja daar moet wel nog een slag gemaakt worden."*(R04, Gemeenteraadslid, Heuvellanden).

4.8 Expertise in relatie tot strategische besluitvorming

Bij het nemen van strategische besluiten spelen kennis over het onderwerp en ervaring over hoe het politieke proces loopt om te komen tot een besluit een belangrijke rol. Uit de resultaten blijkt dat aanwezige expertise bij beslissers over het onderwerp de mate van betrokkenheid bepaald bij het nemen van een besluit over dat specifieke onderwerp en invloed heeft op de manier waarop het besluitvormingsproces wordt uitgevoerd. Afstemming hierover en het kiezen van de juiste timing zijn van belang.

Rationeel en incrementeel

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3, zijn 2 tegenovergestelde perspectieven beschreven op basis waarvan het strategische besluitvormingsproces wordt vormgegeven; een rationeel perspectief en een incrementeel perspectief. Uit de interviews blijkt dat het fusie integratieproces ervoor zorgt dat er meer dynamiek ontstaat en bestuurders gaandeweg het proces eerder geneigd zijn om een andere benaderingswijze te kiezen dan als er geen fusie-integratieproces plaatsvindt. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat een incrementele benadering steeds vaker de voorkeur krijgt. *"Ik zit zelf vrij rationeel in elkaar maar -gelet een aantal ontwikkelingen- ben je eigenlijk min of meer verplicht om mee te gaan in een meer incrementele benadering."* (R04 Gemeenteraadslid Heuvellanden). Dat heeft te maken met de naderende fusiedatum. *"Hoe verder weg, hoe meer de keuzes gemaakt zijn op theoretische basis; strategische visies die je hebt, daar moeten we heen. Maar hoe dichterbij de datum van herindeling hoe concreter je dingen moet gaan invullen. En dat wordt dan vaak een woordspel en dat is dus echt heel incrementeel waarbij de vraag is wat kun je hiervan voor 1 januari 2019 vaststellen"*

met welke consequenties. Het is dus steeds minder rationeel en meer politiek gevoelig” (R18, Gemeenteraadslid, Ommenlanden).

Concreet en abstract

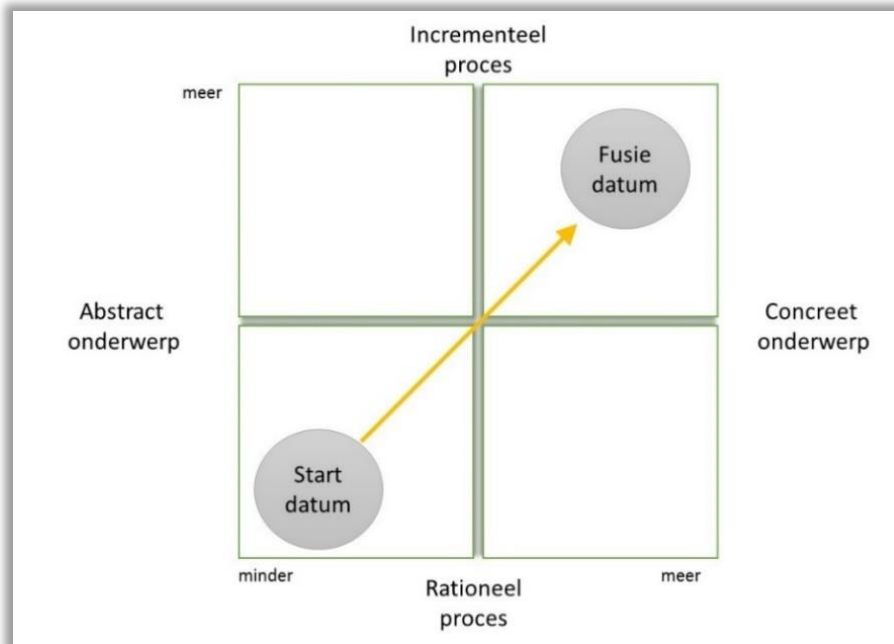
Bij individuele bestuurders blijkt dat de persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp en de kennis over het onderwerp ertoe bijdraagt dat het besluit meer als abstract of concreet wordt benaderd. Dat bepaald vervolgens hun voorkeur om een incrementele of rationele afweging te maken. *“Als de raad beslist over de subsidie voor de GGD of de Veiligheidsregio da’s tik, tik, allemaal hamerstukken. Gaat het daarentegen over het schilderwerk van het gemeenschapshuis in dorp x, dan staat iedereen achter de microfoon en gaan we anderhalf uur discussiëren want het is toch dorp x en waarom dan niet dorp y. We geven dus met 1 hamerslag wel 1 miljoen subsidie maar over 120.000 euro, dat duurt anderhalf uur om tot een besluit te komen.”* (R03, Gemeenteraadslid, Heuvellanden).

Tabel 4:

Typen van expertise op basis van de behandeling van strategische besluiten tijdens fusie-integratieproces

	Rationeel	Incrementeel
Abstract	<i>“De herindelingsgroep en de stuurgroep hebben geen invloed om te sturen op die harmonisatieprocessen. En dat vind ik terecht want het gaat over het “hoe” en daar hebben ze wat mij betreft geen verstand van en ook niks mee te maken. Ze mogen bij mij sturen op het “wat” en dat is terecht en dat staat ook in de besturingsfilosofie opgeschreven als een opdrachtgever en opdrachtnemersrelatie. (R19, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden)</i>	<i>“Dit hele integratieproces is best wel opportuun; alles wat je nu beslist en bedenkt, misschien wordt t m wel helemaal niet. Dat hangt dan vervolgens van de uitslag en de coalitie af. Dus dan heb je een prachtig mooi plan dat vol is gehangen met prachtige voorgenomen besluiten maar dan gaan ze er bijvoorbeeld uit zitten halen wat ze niet willen. Dat legt natuurlijk wel een vraagteken over het geheel want natuurlijk moeten we alles beschrijven en alles doen maar ga ook niet te ver daarin. We besluiten niks, we stellen niks vast, we stemmen alleen maar in en dat kan weer veranderd worden” (R16, Gemeenteraadslid, Ommenlanden)</i>
Concreet	<i>“De Omgevingsdienst Groningen is een mooi voorbeeld. De gemeenten 8 en 10 hebben daar een aantal andere functies ondergebracht aanvullend op het basispakket, terwijl gemeenten 7 en 9 alleen het basispakket afnemen. De discussie die ontstaat is wat gaan we in de toekomst als doen als gemeente Ommenlanden. En dan krijg je dus een uitkomst van; u zegt in uw visiedocument, daarin heeft u uitgesproken, alles wat we zelf kunnen doen, doen we zelf. Dus we kiezen het basispakket en die andere dingen organiseren we zelf. (R11, Burgemeester, Ommenlanden)</i>	<i>“Het vaststellen van de vacature voor de griffier is een discussie waar op enig moment een raad zegt van: ja maar we willen alleen eerst intern kijken want we willen onze mensen willen we toch een beetje de voorkeur geven. Terwijl rationeel gezien wil je gewoon de beste griffier krijgen dan moet je intern en extern tegelijk uitzetten en gewoon met al die mensen in gesprek gaan. Als die raad dat niet wil dan moeten we maar gaan kijken of we daar ergens een middenweg kunnen vinden maar dat is niet de beste middenweg. Rondom die griffier moeten we nog naar de provincie en moeten zeggen stel maar een griffier aan tijdelijk want wij komen er niet uit (R04, Gemeenteraadslid, Heuvellanden)</i>

Op basis van een analyse van alle uitspraken is waargenomen dat bij de behandeling van strategische besluiten tijdens het fusie-integratieproces, expertise effect heeft welke op basis van 4 typen kan worden ingedeeld. In tabel 4 zijn 4 voorbeelden opgenomen van de typen van expertise op basis van de behandeling van strategische besluiten tijdens fusie-integratieproces. Samengevat leidt dit tot de waarneming dat expertise een effect heeft op de behandeling van strategische besluiten tijdens het fusie-integratieproces, gevisualiseerd in figuur 8.



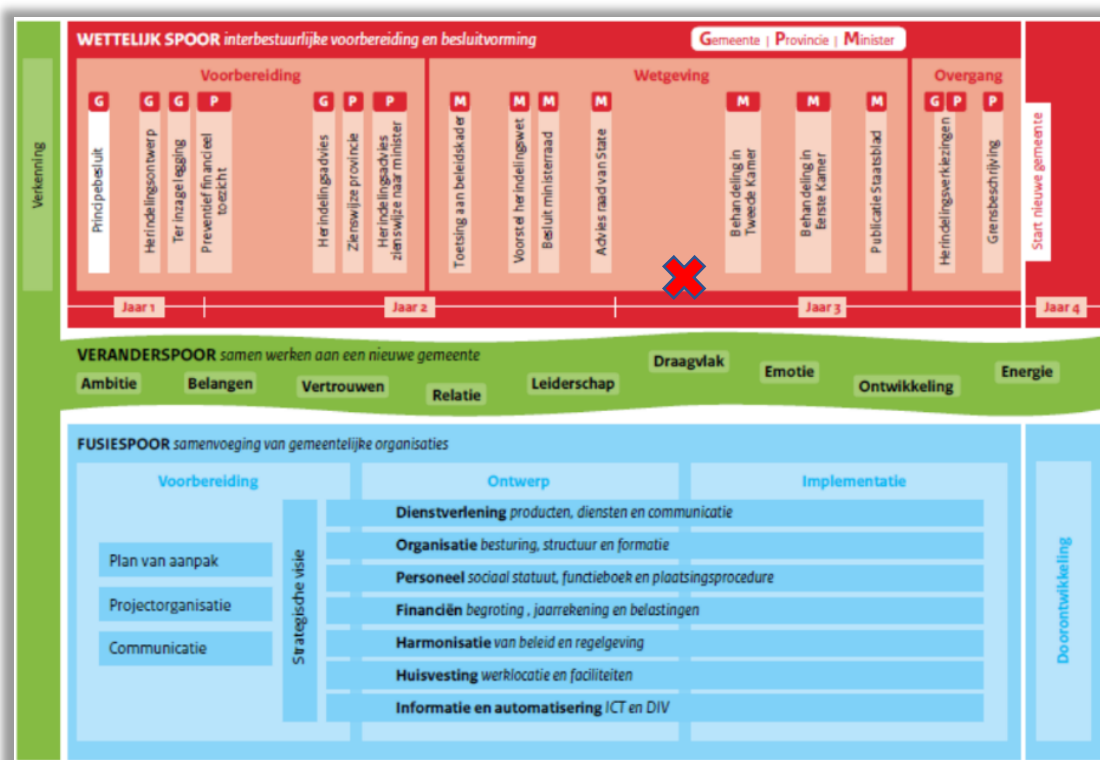
Figuur 8. Typen van expertise op basis van de behandeling van strategische besluiten tijdens fusie-integratieproces

Een tweede aspect dat samenhangt met de naderende fusiedatum is de geplande institutionele onderbreking; de herindelingsverkiezingen. Die verkiezingen werpen naarmate de fusiedatum dichterbij komt hun schaduw vooruit omdat de behoefte bij bestuurders toeneemt om zich te profileren. Het nemen van concrete besluiten is een middel waarmee bestuurders zich in de aanloop naar die herindelingsverkiezingen kunnen profileren. *“We vliegen het wel eerst zuiver inhoudelijk aan, maar eerlijkheid gebied te zeggen dat door machtsverhoudingen je soms op besluiten uitkomt die niet zuiver rationeel meer worden genomen en die soms next best oplossingen zijn en dat gebeurt. Processen beginnen dus wel vrij rationeel maar je ziet wel dat die rationaliteit naarmate het proces voortduurt afneemt en het sentiment toeneemt. En dat sentiment is de spanning, de verkiezingen die eraan komen, iedereen wil zich weer profileren.”* (R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden).

4.9 Expertise in relatie tot het fusie-integratieproces

Het proces van fusies bij Nederlandse gemeenten is al ruim 100 jaar bezig. Sinds 1902 daalde het aantal gemeenten van 1.121 naar 380 dit jaar (CBS, 2018). Met bijna 750 fusies van gelijksoortige organisaties is het aannemelijk dat er binnen de gemeentelijke overheid veel expertise aanwezig is. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de kans op het creëren van meerwaarde groter is als er een hoge mate van consistentie tussen de geplande en de daadwerkelijk uitgevoerde integratieaanpak en er sprake is van fusie door gelijksoortige organisaties. De meest recente bundeling van deze expertise kwam in 2014 beschikbaar in de publicatie “Handboek Gemeentelijke Herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij de praktische uitvoering van een fusieproces. *“Het is bedoeld als een naslagwerk voor raadsleden, burgemeesters en wethouders, managers en*

medewerkers van gemeenten die aan de vooravond van een fusie staan of zich midden in een fusieproces bevinden.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014). Bij alle onderzochte casestudies blijkt dat de manier waarop het eigen fusieproces is vormgegeven sterk overeenkomt met de aanpak zoals die in dit handboek is beschreven. Het handboek deelt het fusieproces in op basis van een drietal sporen die in de tijd parallel aan elkaar uitgevoerd worden. Spoor 1 is het wettelijk spoor; een formeel procedureel spoor waar op basis van een vaste structuur de Wet Ahri (algemene regels herindeling) wordt uitgevoerd. Spoor 2, het veranderspoot, richt zich op personen waarmee onderkent wordt dat het risico van een fusie is dat deze zich primair richt op structuren, plannen en resultaten, en het menselijk proces dreigt te worden vergeten. Spoor 3, het fusiespoor, richt zich op de specifieke plannen die de fusiepartners zelf ontwikkelen om de ambities van de nieuwe fusieorganisatie vorm te geven. Dit spoor bevat de meeste vrijheden om naar eigen inzicht keuzes te maken. Het fusieproces voor gemeenten wordt als volgt visueel samengevat in Figuur 9 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014, p. 11).



Figuur 1.1 Totaaloverzicht herindelingsproces. Origineel herdrukt van Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014, Handboek gemeentelijke herindeling, Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces p. 11

4.10 Bestuurskwaliteit in relatie tot het strategische besluitvorming

Het derde thema is de bestuurskwaliteit waarmee het fusie integratieproces wordt aangestuurd. Gepolitiseerde machtsverhoudingen worden zichtbaar door de neiging om onderwerpen waarover besluiten genomen moeten worden juist te politiseren of te depolitiseren. Het juist politiseren of depolitiseren van strategische besluiten wordt beïnvloed door de eigenschappen van het besluit dat wordt genomen en het klimaat waarin bestuurders met elkaar samenwerken. *“De fusie zelf is geen politiek geladen onderwerp meer maar sommige discussies die het gevolg zijn van keuzes ten aanzien van de herindeling worden wel gepolitiseerd.”* (R20, raadsgriffier, Terpenwouden). Er worden 2 contextuele eigenschappen toegekend aan een besluit die bepalend zijn of een onderwerp juist gepolitiseerd of gedepolitiseerd wordt. Het gaat om de mate waarin een besluit voorwaardelijk of onvoorwaardelijk genomen is en de mate waarin het besluit als uitkomst van het besluitvormingsproces voorspelbaar of onvoorspelbaar is.

Voorwaardelijk en onvoorwaardelijk

Het kunnen herroepen of terugdraaien van een besluit wordt door de geïnterviewden aangegeven als nuance tussen een onvoorwaardelijk en een voorwaardelijk besluit. *“Die voorwaardelijkheid van besluiten speelt in het achterhoofd; “daar gaat de nieuwe raad over, niet over je graf regeren” wordt dan gezegd. Persoonlijk vind ik dat flauwekul je kunt gewoon een koers uitzetten. Bij gewone verkiezingen kan een nieuw college en een nieuwe raad de boel ook omgooien. En dus moet je nu niet wachten.”* (R02, Gemeenteraadslid, Heuvellanden).

Voorspelbaar en onvoorspelbaar

Het geheel van relaties tussen individuen en gremia is niet overal een bestendige factor en wisselt als gevolg van de actuele dynamiek die ontstaat rondom de vele strategische besluiten die genomen worden ten behoeve van het fusie-integratieproces. Een hoge mate van dynamiek van wisselende aandacht voor content en context en een rationele of incrementele benadering door bestuurders, zorgt voor onvoorspelbaarheid. De omgeving is ook een dynamische factor omdat beslissers aan de omgeving vragen om legitimatie vooraf op een te nemen besluit en achteraf draagvlak wordt verkregen door verantwoording over het genomen besluit. *“Wat mij opviel is dat op het gebied van dienstverlening de bestuurders gezamenlijk de doelstellingen gingen veralgemeniseren in plaats van concretiseren. Men zei wees daar heel voorzichtig mee om te voorkomen dat je jezelf in een onmogelijke positie manoeuvreert. We moeten in staat blijven de verwachtingen managen en in staat kunnen zijn om die verwachtingen bij te kunnen stellen.”* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden). Huisvesting van de nieuwe gemeente is een voorbeeld van een strategisch besluit dat in elke casestudy nadrukkelijk als voorbeeld werd aangehaald. Bij elke casestudy blijkt dat over dit onderwerp ook nog strategische besluiten genomen moeten worden. Strategische besluiten bevatten onderwerpen die in een gepolitiseerde machtsverhouding op basis van contextuele eigenschappen verschillend gepositioneerd kunnen worden. In tabel 5 zijn op basis van uitspraken van geïnterviewden 4 typen weergegeven waarin bestuurskwaliteit kan worden onderverdeeld op basis

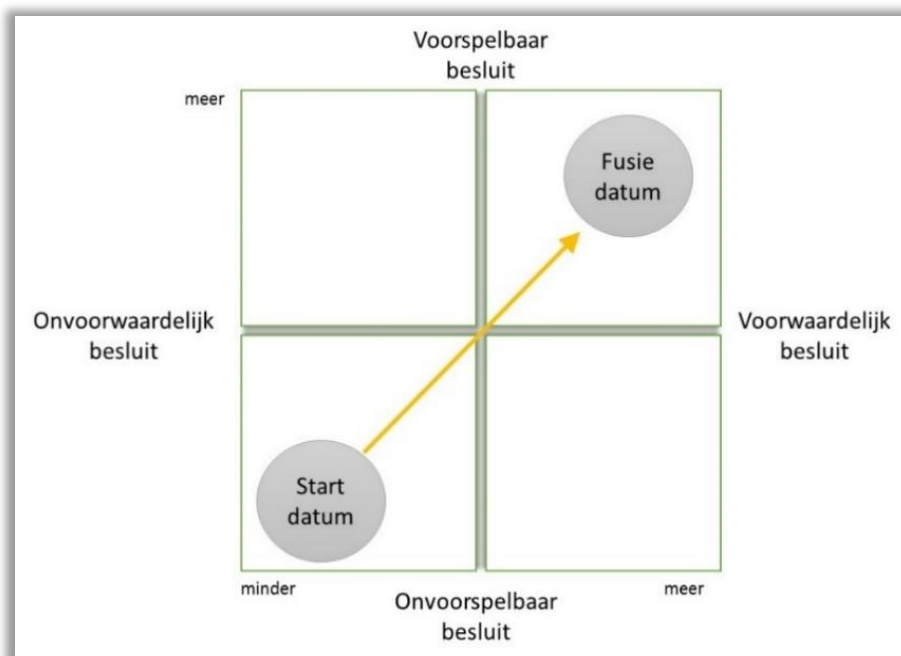
van de mate van voorwaardelijkheid en voorspelbaarheid van besluiten bij gepolitiseerde machtsverhoudingen tijdens het fusie-integratieproces.

Tabel 5:

Typen van bestuurskwaliteit op basis de mate van voorwaardelijkheid en voorspelbaarheid van besluiten bij gepolitiseerde machtsverhoudingen in de tijd tijdens het fusie-integratieproces

	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar
Onvoorwaardelijk	"We hadden een huisvestingsvoorstel liggen waarvan we dachten dat kan het worden omdat in 1 gemeente bij het gemeentehuis een aanpalend pand erbij gehuurd kan worden. Tijdens die discussie daarover realiseerden de andere gemeenten zich; oei dat is al voorsorteren op de nieuwe plek voor het nieuwe gemeentehuis, dus dat gaan we niet doen. En toen werd gezegd; we hebben geen fractieberaad kunnen houden, het gaat ons te snel, we kunnen de financiële situatie niet overzien, nou allerlei redenen van het niet." (R21, Raadsgriffier, Heuvellanden)	"Mooi voorbeeld we hadden laatst de APV, dat moet natuurlijk voor 31/12 geregeld worden want dat gaat onder andere over het carbid schieten en vuurwerk, ja dat moet natuurlijk wel geregeld zijn. Dat soort grapjes. Dan doen we dat via de 3 raden. (R07, Burgemeester, Terpenwouden)
Voorwaardelijk	"De colleges hebben ons niet gevraagd wat er met huisvesting moest gebeuren. Na veel aandringen kwamen ze in de regiegroep raad een verhaal houden, dat beviel g een enkel raadslid Toen hebben we vanuit de afzonderlijke gemeenten gezegd we willen eigenlijk een hele andere koers hebben. En je merkt gewoon dat ze (de ambtenaren red.) er heel veel moeite mee hebben dat raden dan opeens kaders stellen en zeggen wacht even we willen een andere richting op." (R02, Gemeenteraadslid, Heuvellanden)	"Het is omkeerbaar, het is duurder dan de andere alternatieven maar we kunnen dan nog alle kanten op en dat was onze wens dus zeiden we dan moet het maar zo. En die andere partij zeggen dan heb ik ook nog mijn kans verderop in het proces om eventueel naar 1 gemeentehuis te gaan. Dus je gaat een echte keuze daarmee uit de weg." (R01, Wethouder, Heuvellanden)

Samengevat leidt de waarneming over deze 2 contextuele eigenschappen die aan een besluit worden toegekend in relatie tot de fusiedatum tot de volgende visualisatie in figuur 10.



Figuur 10. Typen van bestuurskwaliteit op basis de mate van voorwaardelijkheid en voorspelbaarheid van besluiten bij gepolitiseerde machtsverhoudingen in de tijd tijdens het fusie-integratieproces

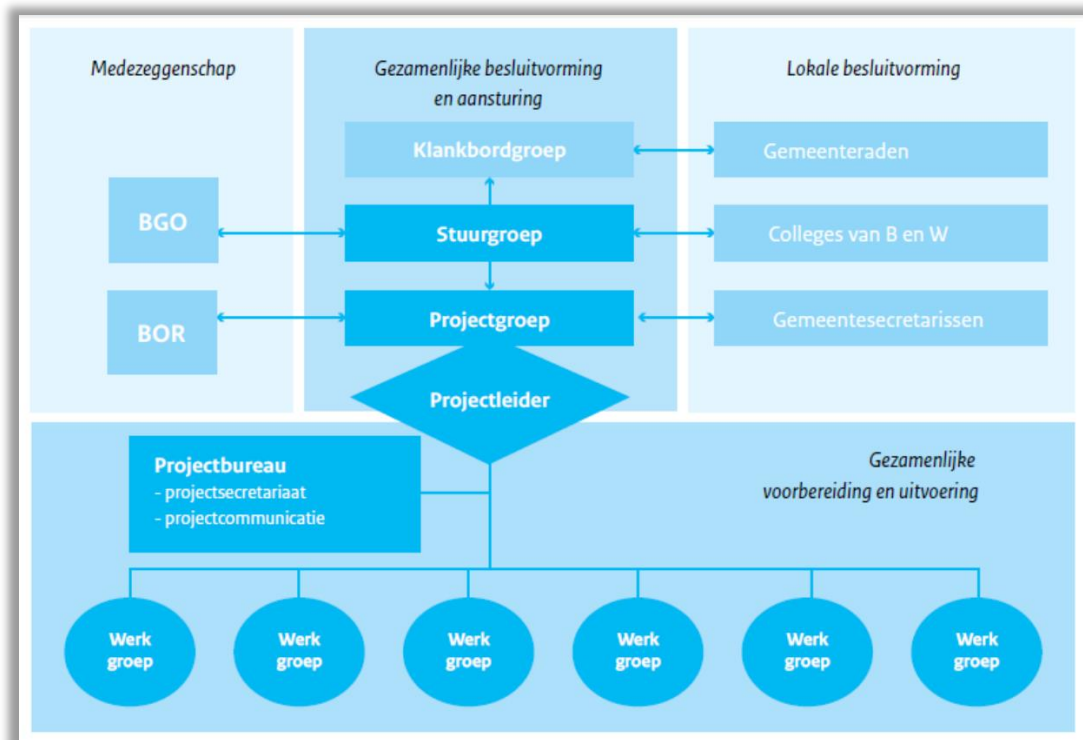
4.11 Typen van strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces

Bij de voorbereiding en behandeling van strategische besluiten tijdens het fusie-integratieproces hebben de bestuurscultuur, expertise en bestuurskwaliteit invloed op beslissers in gepolitiseerde machtsverhoudingen. Externe verantwoording dient te worden afgelegd waarbij beslissers inschatten wat de consequenties en effecten zijn van een strategisch besluit voor zichzelf, hun gemeente, de toekomstige gemeente en de omgeving ten opzichte van de huidige situatie.

Wantrouwen en vertrouwen

Op basis van de primaire en secundaire data is een besluitvormingsklimaat waargenomen gebaseerd op vertrouwen of juist op wantrouwen. Als er sprake is van vertrouwen dan blijkt dat uit de bereidheid om afhankelijkheid te tonen ten opzichte van een ander vanuit de verwachting dat de persoon of het gremium niet zal handelen om de ander te benadelen of in een zwakkere positie te brengen om de eigen positie te versterken. Men is geneigd om eensgezind beslissingen te nemen. Bij wantrouwen is er sprake van achterdocht; geen bereidheid om afhankelijkheid te tonen vanuit de verwachting dat de ander geen goede bedoelingen heeft en de afhankelijkheid voor eigen gewin zal benutten waarmee de eigen positie wordt versterkt ten koste van de ander. Men is geneigd om vanuit sterk gepolariseerde posities te duelleren over elkaars belangen.

Vertrouwen of wantrouwen wordt bepaald door individuele en collectieve relaties en formele en informele omgangsvormen. Individuele relaties bestaan tussen bestuurders binnen gremia en relaties tussen bestuurders in diverse gremia. Deze gremia kunnen binnen een gemeente of een gemeente overstijgende rol innemen. Gemeente overstijgende gremia worden speciaal ingesteld ten behoeve van het fusie-integratieproces. Het gaat om een stuurgroep waarin elk college van een fusiegemeente een vertegenwoordiging afvaardigt en een raadsgroep waarin alle fractievoorzitters vanuit elke gemeenteraad zijn vertegenwoordigd. Ook de gemeentesecretarissen maken officieus deel uit van de stuurgroep maar hebben ook een eigen secretarissenoverleg. *"Een herindelingsproces zorgt voor een ratjetoe aan allerlei overlegstructuren."* (R11, Burgemeester, Ommenlanden). Het is dus van belang hoe deelnemers aan het besluitvormingsproces ervaren, dat onderlinge positie en verhoudingen tussen individuen en deze gremia duidelijk en transparant zijn. Tijdens het fusie-integratieproces blijven de structuur en beslissingsbevoegdheid per gemeente van de gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders intact. Voor beiden wordt verplicht een overkoepelend gremium toegevoegd om besluitvorming ten aanzien van de nieuwe fusieorganisatie mogelijk te maken. Het Handboek Gemeentelijke Herindeling is onduidelijk over het toekennen van beslissingsbevoegdheden aan deze overkoepelende gremia. Bij alle fusiecases blijkt dat bij het vormgeven van de eigen uitbreiding van hiërarchische beslisstructuren ten behoeve van het fusie-integratieproces, gebruik gemaakt is van het voorbeeld van het Handboek Gemeentelijke Herindeling Dit voorbeeld is weergegeven als figuur 11 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014, p. 34).



Figuur 4.2 Voorbeeld van een projectorganisatie bij een gemeentelijke herindeling Origineel herdrukt van Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014, Handboek gemeentelijke herindeling, Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces, p. 34.

Het Handboek gemeentelijke Herindeling geeft eveneens vage aanwijzingen over hoe de onderlinge verhoudingen binnen die besluitvormingsstructuur georganiseerd moeten worden. *“De stuurgroep treedt op namens de colleges van de betrokken gemeenten en is bestuurlijk verantwoordelijk voor het herindelingsproces. De stuurgroep bestaat uit afgevaardigden uit de colleges van de betrokken gemeenten, doorgaans de burgemeesters. Het is een mogelijkheid om ook wethouders of hele colleges deel uit te laten maken van de stuurgroep. Dit vergroot de invloed vanuit en het draagvlak in de afzonderlijke colleges, maar kan aan de andere kant een negatief effect hebben op de slagvaardigheid van de stuurgroep”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014). De mate waarin bestuurders die duidelijkheid en transparantie ervaren, verschilt zowel per casestudy en ook binnen de casestudy. *“Als je een eigen organisatie hebt en je gaat uit van je eigen context bezig met die organisatie, dan heb je zicht op die organisatie, je weet hoe het loopt, hoe de hazen lopen, je weet hoe besluitvorming werkt, waar het goed gaat en waar het niet goed gaat. Het is allemaal vrij plat, je hebt continu overleg met managers dus je weet heel, heel veel.”* (R08, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Terpenwouden).

Uit retrospectieve data blijkt dat collectieve relaties en formele omgangsvormen vaag zijn beschreven. In figuur 12 is hiervan een voorbeeld opgenomen.

Artikel 2 Taken

1. De taken van de Raadsgroep Herindeling vloeien voort uit de rollen gerelateerd aan de bevoegdheden van de raden zijnde volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Hiertoe zal de Raadsgroep Herindeling onder andere klankborden en afstemming, advisering, kaderstelling, procesbeheersing en controle tot haar taken rekenen.
2. De Raadsgroep Herindeling neemt geen besluiten die strijdig zijn met raadsbesluiten van de raden of die niet door de raden worden ondersteund.

Artikel 3 Bevoegdheid

1. De raadsgroep is bevoegd:
 - a. Voorstellen voor te bereiden en voor te leggen aan de raad van de nieuw te vormen gemeente
 - b. Datgene te doen of te besluiten waardoor de voorbereidingen voor het functioneren van de raad van de nieuwe gemeente tijdig en zo volledig mogelijk tot stand kunnen worden gebracht.

Waar wettelijk gezien de huidige raden bevoegd zijn blijft dat ongewijzigd tenzij daaromtrent, indien de wet dat toelaat, een afzonderlijk mandateringsbesluit wordt genomen door de raden.
2. De Raadsgroep Herindeling kan te allen tijde besluitvorming over nader te bepalen specifieke voorstellen of onderwerpen aan de raden voorleggen ter besluitvorming.
3. De Raadsgroep Herindeling besluit over de besteding van herindelingsbudget-ten), waarvan de raden de omvang vaststellen (financieel kader), inclusief de zogenoemde frictiegelden. De Stuurgroep en het Griffiersoverleg leggen, elk voor de aan hen toegekende middelen, verantwoording af aan de Raadsgroep Herindeling over de uitgaven.

Figuur 12. Vastgelegde taken en bevoegdheden (Bron: D18, Verordening gemeenschappelijke raadsgroep herindeling, Ommenlanden)

Marginaal en optimaal

Op basis van de verzamelde primaire en retrospectieve data is het effect van een besluit ingedeeld in marginaal of optimaal. Het effect van een besluit is marginaal als de status-quo tussen de fusiegemeenten onveranderd blijft en beslissers het effect als onbelangrijk ervaren. Bij een optimaal besluit zijn beslissers bereid om hun eigen belangen ondergeschikt te maken aan gezamenlijke belangen waardoor beslissers ervaren dat het besluit het best denkbare resultaat is gegeven de omstandigheden waaronder het besluit genomen moest worden. Ter illustratie is figuur 13 opgenomen.



Figuur 13. Bijlsma (2018), 15 juni, Nieuwe Raadsaal ... hangt nog. Dagblad van het Noorden, p 6

Op basis van deze 2 dimensies; het klimaat waarin wordt besloten en het effect van het genomen besluit is in tabel 6 gepolitiseerde machtsverhouding in 4 typen ingedeeld. Voor alle 4 typen geldt dat bij ze elke casestudy zijn waargenomen en dat meerdere typen bij dezelfde casestudy tegelijk zijn waargenomen.

Tabel 6:

Indeling van 4 typen van gepolitiseerde machtsverhouding bij strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces

	Marginaal	Optimaal
Vertrouwen	<p><i>"We willen niet over ons graf heen regeren; de nieuwe raad beslist, maar je kunt met een advies komen. Dus wordt alles geaccepteerd zoals het wordt aangeboden maar dat is vooral bij politiek en maatschappelijk niet interessante regelingen."</i> (R20, Raadsgriffier, Terpenwouden).</p>	<p><i>"Bestuurders vertrouwen elkaar; wij vinden niet erg dat een bepaalde gemeente een besluit neemt over een financieel grote zaak. Daar wordt niet direct gezegd, hebben wij niet langs zien komen. Recent was er zo'n voorbeeld. Hebben we van gezegd dat is goed voor die gemeente, dus straks ook voor de fusiegemeente"</i> (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).</p>
Wantrouwen	<p><i>"Het beeld bij mij is heel sterk dat we elkaar tegenwerken, dus ik zeg dubbelle agenda en ik zeg ook onwil maar van de andere kant, kan het ook een foutief beeld zijn."</i> (R02, Gemeenteraadslid, Heuvellanden)</p>	<p><i>"Het alternatief is duurder dan alle anderen, da's zonde van het geld maar deze optie is wel omkeerbaar; we kunnen nog alle kanten op en dus moet het maar zo. Een echte keuze gaan we uit de weg."</i> (R01, Wethouder, Heuvellanden).</p>

Type 1: marginaal vertrouwen

Er is sprake van een marginaal effect van besluitvorming in een besluitvormingsklimaat waar overwegend vertrouwen heerst. Politieke machtsverhoudingen zijn duidelijk en worden door alle gremia gerespecteerd op basis van gemaakte formele afspraken. Er is voldoende draagvlak voor het herindelingsproces dat wel een veelbesproken maatschappelijk thema blijft omdat er nog bepaalde keuzes gemaakt moeten worden voor de verkiezingen. Er wordt daarom niet meer besloten dan strikt noodzakelijk om zoveel mogelijk de rust te bewaren en het nieuwe gemeentebestuur alle ruimte te geven om eigen keuzes te maken. *"We willen niet over ons graf heen regeren; de nieuwe raad beslist maar je kunt best met een advies komen. Want als je straks alles waar maar enige discussie over is van zegt; dat gaan we nu bevriezen voor de nieuwe raad, dan is de vraag wat is je functie dan nog als raad? Dus wordt alles geaccepteerd zoals het wordt aangeboden maar dat is vooral bij politiek en maatschappelijk niet interessante regelingen."* (R20, Raadsgriffier, Terpenwouden). *"Wat ik zie gebeuren is dat men best wel over en weer kritisch blijft van is dit nu echt nodig maar dan zie je al heel snel dat men dat doet uit beleefdheid. En die beleefdheid komt weer voort uit het feit dat men zelf ook nog wat in de achterzak heeft. Dus we gaan ontzettend beleefd met elkaar om en laten alles gebeuren. Er is niet een besluit geweest wat niet tegengehouden is. Maar dat zit hem in de sfeer van ongeschreven regels, onuitgesproken regels; als jij het mij niet lastig maakt dan maak ik het jou ook niet lastig."* (R12, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

Type 2: optimaal vertrouwen

Er is sprake van een optimaal effect van besluitvorming in een besluitvormingsklimaat waar overwegend vertrouwen heerst. Politieke machtsverhoudingen zijn duidelijk, worden door alle gremia gerespecteerd op basis van gemaakte formele afspraken. Het draagvlak ten aanzien van het herindelingsproces is geen thema. Om de nieuwe gemeente een zo goed mogelijke start laten maken en voor de oude gemeenten alles netjes af te ronden wordt een tandje bijgezet. *“Bestuurders vertrouwen elkaar dus wij vinden het ook niet erg dat een bepaalde gemeente een besluit neemt over een financieel grote zaak. Daar wordt niet direct gezegd die hebben wij niet langs zien komen. Recent was er zo’n voorbeeld”....“Hebben we van gezegd dat is goed voor die gemeente, dus straks ook voor de nieuwe gemeente”.* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden). Bij het nemen van een besluit gunt men elkaar wat als het om de oude gemeente gaat ook als dit effect heeft op de nieuwe gemeente. *“Echte polarisatie vindt niet plaats omdat we af en toe aanvoelen dat er even gas terug genomen moet worden op een bepaald dossier. Ik merk wel -bij mijn eigen college- nu we verder in tijd gaan dat nu de belangrijkste besluiten zijn genomen en er vervolgbesluiten genomen moeten worden, dat alles nog vloeibaarder wordt. Ik denk ook dat de laatste 4 maanden dit makkelijker zal gaan omdat die belangrijkste besluiten al zijn genomen.”* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

Type 3: marginaal wantrouwen

Er is sprake van een marginaal effect van besluitvorming in een besluitvormingsklimaat waar overwegend wantrouwen heerst. Politieke machtsverhoudingen zijn onduidelijk omdat identificeerbare sleutelfiguren formele afspraken hebben voorkomen of gemaakte afspraken ernstig hebben verzwakt ter versterking of behoud van hun persoonlijke machtspositie. *“Het beeld bij mij is heel sterk dat we elkaar tegenwerken, dus ik zeg dubbelle agenda en ik zeg ook onwil maar van de andere kant, kan het ook een foutief beeld zijn.”* (R02, Gemeenteraadslid, Heuvellanden). Er is formeel draagvlak voor het herindelingsproces maar het is een beladen thema geworden als gevolg van eerdere keuzes die gemaakt zijn die de onderlinge machtsverhoudingen hebben verstoord. *“Zonder vertrouwen zal er geen fusie plaatsvinden omdat het bij gemeenten gaat om het geheel an sich; de ambtenaren, het bestuur de politiek en de samenleving. Als dat er niet is krijg je een probleem. Kijk als de bevolking op gaat staan, of er bijvoorbeeld een wethouder is die zegt; wat een flauwekul, dat gaan we niet doen, dan raakt je bevolking ook onrustig.”* (R14, Burgemeester Ommenlanden). Besluiten worden doorgeschoven omdat elk thema dat wordt aangeraakt op enig moment wordt gepolitiseerd en als gevolg daarvan controversieel verklaard wordt door de zittende bestuurders. *“Het fusieproces vind ik ontzettend veel werk. Je vergadert je suf, je moet het er allemaal bij doen. En als het constructief is waarin -zoals in de andere gemeenten- men voor die herindeling gaat dan gaat het nog. Maar zolang hier de binnenbrandjes woeden en interne oorlogjes nog tot 1 januari uitgevochten worden, is het extra bijbenen.”* (R21, Raadsgriffier, Heuvellanden). *“Als je dingen wilt besluiten voor de fusiedatum dan moet dat lopen via de gemeenteraden die allemaal instemmen met autonome meerderheden om een*

unaniem besluit te hebben. Dan heb je altijd 3 meerderheden nodig. En dat is heel complex. En daarmee hou je mekaar in een soort wurggreep vast. Je staat met je rug tegen de muur. En dat is eigenlijk een heel beroerd probleem wat er in die wet Ahri zit om een herindelingstraject effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren.” R05, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Heuvellanden).

Type 4: optimaal wantrouwen

Er is sprake van een optimaal effect van besluitvorming in een besluitvormingsklimaat waar overwegend wantrouwen heerst. Politieke machtsverhoudingen zijn onduidelijk omdat identificeerbare sleutelfiguren formele afspraken hebben voorkomen of gemaakte afspraken ernstig hebben verzwakt ter versterking of behoud van hun persoonlijke machtspositie. Het draagvlak ten aanzien van het herindelingsproces is formeel geen thema zolang er alleen besluiten worden genomen over een vooraf vastgesteld aantal onderwerpen die niet gepolitiseerd worden of controversieel verklaart kunnen worden. Het nemen van besluiten verloopt moeizaam omdat men elkaar alleen wat gunt indien dat gegeven de omstandigheden voor de eigen positie ook het best denkbare resultaat is. *“Het alternatief is duurder dan alle anderen, da’s weliswaar zonde van het geld maar deze optie is wel omkeerbaar; we kunnen nog alle kanten op en dus moet het maar zo. En die andere partijen hebben ook nog kans verderop in het proces. Een echte keuze gaan we daarmee uit de weg.”* (R01, Wethouder, Heuvellanden). Een besluit om niet te besluiten is ook geaccepteerd als het best denkbare resultaat gegeven de omstandigheden *“Er worden geen onomkeerbare besluiten meer genomen. We gaan ons echt niet branden aan gevoelige onderwerpen. De raadsroep wil dat soort onderwerpen laten zoals dat nu is. De nieuwe gemeenteraad mag zich straks erover gaan buigen. Anders leg je zo’n druk op die nieuwe gemeente met keuzes die gemaakt zijn waar niemand politiek gezien straks blij mee is.”* (R09, Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Ommenlanden).

5. Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat strategische besluitvorming de organisatieprestatie beïnvloedt (Singh, 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Eisenhardt & Zbaracki 1992) en dat het fusie-integratieproces de organisatieprestatie beïnvloedt (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al. 2000). Er is nog niet eerder onderzocht wat de invloed is van strategische besluitvorming op de verwachte organisatieprestatie na fusie van gemeenten tijdens een fusie-integratieproces. In dit onderzoek is een poging gedaan om nieuwe inzichten te ontwikkelen ten aanzien van de rol van gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording bij strategische besluitvorming en het effect daarvan op de effectiviteit en efficiency van gemeenten. De resultaten van dit onderzoek hebben nieuwe inzichten opgeleverd over de invloed van strategische besluitvorming op de organisatieprestatie tijdens het fusie-integratieproces waardoor een antwoord gegeven kan worden op de oorspronkelijke onderzoeksvraag.

Hoe beïnvloeden externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen de strategische besluitvorming over de organisatieprestatie tijdens het fusie integratieproces bij publieke organisaties?

Strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces bij publieke organisaties zorgt ervoor dat de fusieorganisatie een vergelijkbare prestatie kan leveren als de afzonderlijke organisaties voor fusie. De resultaten in dit onderzoek laten zien dat de organisatieprestatie op de korte termijn lager is en enkele jaren lager zal blijven. Dit wordt veroorzaakt omdat bij de onderzochte publieke organisaties sprake is van een gedeelde beslissingsbevoegdheid. Deze gedeelde beslissingsbevoegdheid wordt bij publieke organisaties op een andere manier zichtbaar bij externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen. Specifieke eigenschappen van beslissers en het besluit zelf zijn bepalend voor het verloop van het proces alsmede de voorbereiding, behandeling en resultaat van besluiten. Dit leidt ertoe dat strategische besluitvorming vaak niet op het juiste moment plaatsvindt om de verwachte synergiën creëren en te benutten die moeten leiden tot een verbetering van de organisatieprestatie.

5.2 Theoretische implicaties

Onderzoek door onder andere Haspeslagh & Jemison (1991) heeft aangetoond dat de organisatieprestatie wordt beïnvloed door het fusie-integratieproces. Onderzoek naar het fusie-integratieproces door onder andere Birkinshaw et al. (2000) heeft aangetoond dat het maken van onderscheid tussen taak- en menselijke integratie leidt tot een betere organisatieprestatie. Onderzoek door onder andere Eisenhardt & Zbaracki (1992) heeft aangetoond dat strategische besluitvorming de organisatieprestatie beïnvloedt. Eerdere onderzoeken naar fusie bij publieke organisaties door McKay (2004) en Allers & Geertsema (2014) hebben aangetoond dat externe verantwoording en

gepolitiseerde machtsverhoudingen de organisatieprestatie ondermijnen. Onderzoek door Rainey et al. (1976) heeft aangetoond dat een geïnstitutionaliseerde omgevingscontext zorgt voor meer turbulentie en onderbrekingen in strategische besluitvormingsprocessen. Onderzoek door Zucker (1987) heeft aangetoond dat een geïnstitutionaliseerde omgevingscontext ervoor zorgt dat de aandacht van beslissers wordt afgeleid van de organisatieprestatie. Onderzoek door de Nederlandse overheid naar fusies van gemeenten heeft aangetoond dat gepolitiseerde machtsverhoudingen belemmerend werken op de organisatieprestatie en het fusie-integratieproces (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011). Dit onderzoek voegt eraan toe dat gepolitiseerde machtsverhoudingen en externe verantwoording tijdens de voorbereiding en behandeling van strategische besluiten een negatief effect blijken te hebben op strategische besluitvorming gedurende het fusie-integratieproces bij gemeenten, waardoor op de korte termijn geen meerwaarde wordt gecreëerd en op termijn hooguit een vergelijkbare organisatieprestatie kan worden gerealiseerd als de gezamenlijke organisatieprestatie van de afzonderlijke gemeenten voor fusie.

5.2.1 Organisatieprestatie na fusie

De organisatieprestatie na fusie blijkt voor bestuurders niet het belangrijkste aandachtspunt. Dat komt in de eerste plaats door gepolitiseerde machtsverhoudingen die een scheiding aanbrengen tussen enerzijds de kaderstellende en controlerende taak en anderzijds de uitvoeringstaak en verantwoordelijkheid. Hierdoor ervaren bestuurders en directie geen gezamenlijk belang en urgentie om te streven naar meer effectiviteit en efficiency. De organisatieprestatie na fusie binnen de publieke sector wordt gemeten op basis van effectiviteit en efficiency (Ghobadian & Ashworth, 1994; Oostendrop, 2016; Dollery & Ting, 2017). Bestuurders vinden vooral efficiency belangrijk terwijl de ambtelijke directie vooral effectiviteit belangrijk vinden. Effectiviteit gaat over de mate waarin voorzien wordt in het implementeren van beleid en doelstellingen en efficiency gaat over de levering van opgegeven volume en kwaliteit (Ghobadian & Ashworth, 1994).

Daarnaast dwingt het institutionele kader tot uitbreiding van hiërarchische beslisstructuren voor strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces. Dit zorgt voor verandering van het besluitvormingsklimaat omdat de verschillende bestuursculturen van de fusieorganisaties elkaar beïnvloeden. Bestaande en tot dan toe voor bestuurders overzichtelijke machtsverhoudingen, worden verstoord en nieuwe machtsverhoudingen moeten opnieuw tot stand worden gebracht in een proces waarin beslissers onduidelijkheid ervaren over de rol en beslissingsbevoegdheid van die ingestelde organen. Het institutionele kader dwingt daarnaast ook tot een geplande machtswisseling waardoor in ieder geval zeker is dat zowel de besluitvormingsstructuren als de machtsverhoudingen zich na de machtswisseling weer volledig opnieuw moeten vormen omdat er dan sprake is van 1 fusieorganisatie.

Tenslotte geldt dat organisatiedoelstellingen bewust vaag geformuleerd worden om de actoren in het proces een dynamisch speelveld te geven zodat ze hun positie kunnen aanpassen aan de veranderende omgevingscontext die zeker gaat optreden als gevolg van der eerste 3 aspecten. De organisatieprestatie na fusie bij publieke organisaties is lastig meetbaar en controleerbaar omdat ze

slecht gedefinieerd is (McDavid, 2008; Allers & Geertsema, 2014), waardoor twijfelachtig is of fusie van publieke organisaties leidt tot een verbetering van de organisatieprestatie (Ring & Perry, 1985; Dollery & Crase, 2004; Geertsema, 2017). Tenslotte is de beschikbare expertise, zowel de kennis over als de ervaring met een fusie-integratieproces, vaak zeer beperkt aanwezig. Uit de resultaten blijkt dat de mate waarin het bestuur van de fusiegemeenten bijdraagt aan het realiseren van effectiviteits- en efficiencyvoordelen een maatstaf is om uitspraken te doen over de bestuurskwaliteit. Er is geen sprake van enige vorm van georganiseerde kennisoverdracht bij bestuurders. Een sterke visie en het opbouwen van vertrouwen stimuleren de bereidheid om kennis over te dragen, kennis te begrijpen en toe te passen waardoor mensen als gevolg van gedeelde kennis uitwisselbaar worden (Haspeslagh & Jemison 1991; Olie 1994; van Wijk et al. 2008). Uit de resultaten valt af te leiden dat de kwaliteit van de visie van de 3 casestudies uiteenloopt omdat de formulering varieert in de mate van het gebruik van algemeenheden tot zeer specifiek lokaal herkenbare begrippen. De bestuurskwaliteit wordt zichtbaar door de bijdrage van bestuurders aan het realiseren van de organisatieprestatie. Bestuurskwaliteit is de mate waarin een gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren (Korsten et al. 2007). Tijdens het fusie-integratieproces stuurt het bestuur alleen op taakintegratie, niet op menselijke integratie omdat dit door wet- en regelgeving wordt voorbehouden aan de ambtelijke top van de organisatie. Hierdoor legt de ambtelijke top in haar uitvoerende relatie tot het bestuur, bij de aansturing van het integratieproces ook de nadruk op taakintegratie; het realiseren van synergiën en niet op het benutten van de gecreëerde synergiën, de menselijke integratie. Besluiten over taakintegratie worden vanuit een gemeenschappelijke vage doelstelling verschillend uitgelegd in het perspectief van efficiency en effectiviteit waardoor deze vaak conflicterende besluiten opleveren. Dit leidt tot de volgende propositie.

Propositie 1:
Strategische besluiten van gemeenten tijdens het fusie-integratieproces dragen niet bij aan verbetering van de organisatieprestatie na fusie.

5.2.2 Fusie integratieproces

Uitbreiding van hiërarchische beslisstructuren tijdens het fusie-integratieproces zorgen voor wijziging van gepolitiseerde machtsverhoudingen. Uit de resultaten blijkt dat bestuurders om gelegitimeerde besluiten te kunnen nemen, graag op voorhand toetsen of er voldoende draagvlak is om het besluit te nemen én zelf in staat willen zijn om het besluit achteraf te kunnen uitleggen om dat draagvlak te behouden waardoor hun machtspositie intact blijft. Als gevolg van een wijzigende machtspositie van bestuurders, kunnen hun eigen behoeften en belangen wijzigen (Vallet, 2007). De uitbreiding van hiërarchische besluitvormingsstructuren dwingt bestuurders tot het ontwikkelen van nieuwe sociale relaties. Sociale relaties worden gelegd in een klimaat waarin een duidelijke visie en sterke collectieve doelstellingen zijn gecommuniceerd waardoor vertrouwen kan ontstaan (Haspeslagh & Jemison 1991; van Wijk et al. 2008). Uit de resultaten blijkt dat de bereidheid om opnieuw sociale relaties te leggen

als gevolg van een gewijzigd besluitvormingsklimaat wantrouwend, of vertrouwend gedrag bij beslissers zichtbaar maakt.

De mate waarin een onderwerp binnen gewijzigde besluitvormingsstructuren juist gepolitiseerd of gedepolitiseerd wordt, bepaald ook of de uitkomst van het besluitvormingsproces voorspelbaar of onvoorspelbaar is en vervolgens een besluit wordt genomen dat voorwaardelijk of onvoorwaardelijk effect heeft zo blijkt uit de resultaten. Besluiten die de nieuwe gemeente aangaan kunnen officieel pas door de gemeenteraad of het college van de nieuwe gemeente genomen worden waardoor slechts voorlopige besluiten genomen kunnen worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014). Het kunnen overzien en begrijpen van al deze veranderingen en organisatiepolitiek vraagt zoveel aandacht dat niet alle kwesties door alle beslissers als even belangrijk worden ervaren (Vaara, 2003; McKay, 2004; Blom-Hansen, 2010). De aandacht gaat meer naar het vormen van overtuigende aannames over de meningen van anderen (Bourgeois & Eisenhardt, 1988), dan naar de uiteindelijke organisatieprestatie bij fusie-integratie (Smith-Ring & Perry, 1985; Schweiger & Very, 2015).

Fusies van gemeenten worden formeel besloten door een wetswijziging en worden van kracht per 1 januari van het daaropvolgende kalenderjaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018). Dit zorgt voor een bijzonder fenomeen tijdens het fusie-integratieproces zo blijkt uit de resultaten omdat strategische besluitvorming is omgeven met de voorwaardelijkheid van de fusie. In de praktijk wordt de wetgeving pas op zijn vroegst 4-5 maanden voor de datum van 1 januari bekrachtigd. De periode is dan te kort om het fusie-integratieproces volledig ten uitvoer te brengen. Het fusie-integratieproces start al circa 2 jaar voorafgaand aan de fusiedatum waardoor ruim anderhalf jaar het fusie-integratieproces wordt uitgevoerd waarbij wordt samengewerkt en strategische besluiten worden genomen in een sfeer van voorwaardelijkheid. Voor bestuurders creëert dit een dubbele vorm van externe verantwoording. Enerzijds dient het fusiebesluit door de omgeving middels wetgeving te worden gelegitimeerd. Anderzijds zal het fusiebesluit en de strategische besluiten genomen tijdens het fusie-integratieproces, middels verkiezingen moeten worden verantwoord aan de omgeving. Hieruit vloeien de volgende proposities voort.

Propositie 2:
Tijdens het fusie-integratieproces nemen bestuurders vaker voorwaardelijke en voorspelbare besluiten naarmate de fusiedatum dichterbij komt.

Bij alle casestudies is het fusie integratieproces gestart met taakintegratie. Door met taakintegratie te starten zonder voorafgaand te beginnen met een proces van menselijke integratie ontstaan integratieproblemen (Birkinshaw et al. 2000; Proft; 2014). Uit de resultaten blijkt dat in sommige gevallen een gelijktijdig proces van taak- en menselijke integratie plaatsvindt. Menselijke integratie is daarbij enkel gericht op het harmoniseren van onderlinge omgangsvormen, waarden en normen waarmee een deels gedeelde identiteit wordt gecreëerd. Menselijke integratie om afhankelijkheden tot stand te brengen zodat kennis en vaardigheden aan elkaar kunnen worden overgedragen waardoor

gecreëerde synergiën benut kunnen worden vindt niet plaats. Taak- en menselijke integratie tijdens het fusie-integratieproces beïnvloeden de organisatieprestatie (Birkinshaw et al. 2000) en hebben vaak conflicterende doelstellingen waardoor een verschillende aanpak nodig is (Shrivastava, 1986; Birkinshaw et al. 2000; Epstein, 2004). Taakintegratie faciliteert menselijke integratie omdat taakintegratie is gericht op het identificeren en realiseren van synergiën terwijl menselijke integratie is gericht op het benutten van gecreëerde synergiën, waardoor waardecreatie kan ontstaan (Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al. 2000).

Uit de resultaten blijkt ook dat het Handboek Gemeentelijke Herindeling bij alle casestudies is gebruikt als leidraad om een integratieaanpak op te stellen. In het 65 pagina's tellende handboek zijn 29 pagina's gewijd aan het fusiespoor waarin taakintegratie wordt behandeld, 7 pagina's aan het wettelijk spoor waarin de procedure vanuit de Wet Ahri wordt toegelicht en 4 pagina's aan het veranderspoot waarin menselijke integratie wordt toegelicht. Het veranderspoot gaat in op de menselijke gevolgen van het fusie-integratieproces en de bijdrage die mensen kunnen leveren aan de veranderopgaven. Het Handboek Gemeentelijke Herindeling geeft gemeenten betrekkelijk weinig handreiking om menselijke integratie toe te passen. Het handboek adviseert om de 3 sporen gelijktijdig uit te voeren. Dat verklaart de nadruk op taakintegratie in de herindelingsontwerpen van elke casestudy.

Publieke organisaties beargumenteren besluiten over het fusie integratieproces vanuit het realiseren van een hogere mate van efficiency en effectiviteit (Vojinovic, 1998; McKay, 2004). Taakintegratie leidt tot operationele onduidelijkheid omdat synergiën worden gerealiseerd door harmonisatie en standaardisatie van processen en structuren (Rushing, 1974). Standaardisatie van strategische besluitvorming leidt tot meer bureaucratie bij publieke organisaties (Nelson, 1992; Sancton, 1996), omdat de effecten van het besluit ondergeschikt raken aan opgelegde proces- en vormvereisten (Vallet, 2007). Menselijke integratie leidt tot verschuivende machtsstructuren en verhoogt de activiteit van organisatiepolitiek (Bourgeois, 1984; Vaara, 2003). Uit de interviews en de retrospectieve data van de herindelingsontwerpen blijkt dat de integratieaanpak is gericht op het creëren van synergiën, niet op het benutten van gecreëerde synergiën. Dit leidt tot de volgende propositie

Propositie 3:
Indien gemeenten tijdens het fusie-integratieproces prioriteit geven aan menselijke integratie voor taakintegratie, kunnen synergiën sneller gecreëerd en benut worden.

5.2.3 Externe verantwoording

Uit de resultaten blijkt dat besluiten worden genomen op basis van een gemengde rationele en sentimentele afweging met een keuze voor het alternatief dat op dat moment de meeste voorkeur geniet, zodat een besluit genomen kan worden. Binnen alle casestudies is een nieuwe ontwikkeling waargenomen ten aanzien van coalitievorming als gevolg van het fusie-integratieproces. Traditionele coalitievorming die plaatsvindt vanuit politieke, levensbeschouwelijke overtuiging op het niveau van

de fusieorganisatie, wordt beïnvloed door coalitievorming binnen de bestuurlijke gremia die de fusie organisaties overstijgen. Coalitievorming binnen deze overkoepelende gremia ontwikkelt zich niet hetzelfde. Het blijkt dat belangen van de eigen fusieorganisatie sterker kunnen zijn dan de gelijkgestemdheid tussen verschillende partijen die dezelfde politieke overtuiging hebben.

Groepen beslissers in een politieke omgeving zijn meer gericht op het beschermen en behartigen van de belangen van de eigen groep omdat binnen de groep een groep bestaat die beschikt over kritische expertise; kennis en ervaring om de beslissing te nemen en keuzes te maken die door de gehele groep op dezelfde wijze worden gelegitimeerd (Shrivastava & Grant, 1985; Amason & Schweiger, 1994). Uit de resultaten blijkt verder dat in overkoepelende gremia de definitie van wat de “eigen groep” is, ook kan betekenen dat beslissers zich eerder identificeren met raads- of collegeleden afkomstig uit dezelfde organisatie die een andere politieke of levensbeschouwelijke opvatting hebben dan met andere raads- of collegeleden met dezelfde opvattingen uit een andere fusie organisatie. Het strategisch besluitvormingsproces van coalities verloopt anders dan strategische besluiten genomen door individuen omdat het beoordelingsvermogen anders is (Saaty, 2008). Een coalitie beschouwd als een groep individuen, beschikt over meer gediversifieerde relevante kennis en ervaring (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Amason, 1996). Het blijkt in de praktijk een proces van aftasten, elkaar leren kennen en het geleidelijk kiezen van positie. Besluitvormingsprocessen bij publieke organisaties zijn meer gebaseerd op een incrementeel adaptieve benadering waarin alternatieven tot stand komen op basis van het vinden van een aanvaardbare versus optimale oplossing (Mintzberg 1973; Bourgeois 1980; Dimaggio & Powel, 1983; Vaara, 2003).

Politiek gedrag zorgt voor het telkens onderling aanpassen van doelen en middelen met incrementele verschillen als resultaat, die een marginale aanpassing van de status-quo veroorzaken, waardoor een strategische verandering als een reeks aanvaardbare kleine stappen van het huidige beleid wordt gerealiseerd (Bourgeois, 1980; Dimaggio & Powel, 1983; Shrivastava & Grant, 1985). Bestuurders geven een voorkeur aan voor concrete onderwerpen indien ze zelf over expertise beschikken aangaande het onderwerp. Binnen dit onderzoek wordt expertise beschouwd als een combinatie van relevante kennis en ervaring over onderwerpen waar strategische besluiten over genomen moeten worden in relatie tot het fusie-integratieproces. Expertise beïnvloedt de organisatieprestatie (Schweiger & Very, 2015), strategische besluitvorming (Mintzberg, 1983) en taak- en menselijke integratie (Brikinshaw et al. 2000). Naarmate de fusiedatum dichterbij komt, is men eerder geneigd om bij concrete voorstellen te kiezen voor een incrementele benadering. Op basis hiervan is de volgende propositie geformuleerd:

Propositie 4a:
Bij de behandeling van strategische besluiten zorgt externe verantwoording ervoor dat een incrementele wijze van besluitvorming boven een rationele wijze van besluitvorming vaker de voorkeur heeft van beslissers naarmate de fusiedatum dichterbij komt.

Expertise van beslissers over het onderwerp draagt ook bij aan de voorkeur om meer concrete of juist abstracte besluiten te behandelen. Abstracte onderwerpen bieden manoeuvreerruimte bij het innemen van een eigen positie in gepolitiseerde omgevingen, iets dat in de beginfase van de fusie juist voorkeur geniet omdat publieke organisaties geconfronteerd worden met mechanismen van verantwoording en toezicht en besluitvorming deels openbaar plaatsvindt (Nutt, 2005). Naarmate de fusiedatum dichterbij komt biedt die openbaarheid juist gelegenheid om positie te kiezen. Elke vorm van concreetheid en verduidelijking betekent automatisch dat een aanpassing van de interpretatie die gegeven wordt niet langer mogelijk is. Naarmate de fusiedatum dichterbij komt en er een institutionele onderbreking en wisseling van bestuur plaatsvindt, is er behoefte aan profilering door individuele beslissers en beiden concrete besluiten de mogelijkheid om een voor de kiezers herkenbare positie te kiezen. Op basis van deze conclusie kan worden gesteld dat beslissers van de verschillende fusiegemeenten eerder geneigd zijn om tijdens de behandeling van strategische besluiten, concrete onderwerpen te bespreken. Dit leidt tot de volgende propositie

Propositie 4b:

Bij de behandeling van strategische besluiten zorgt externe verantwoording ervoor dat de behandeling van concrete onderwerpen boven abstracte onderwerpen vaker de voorkeur heeft van beslissers naarmate de fusiedatum dichterbij komt.

Uit de resultaten blijkt dat externe verantwoording wordt uitgelegd als het kunnen nemen van gelegitimeerde besluiten waarbij op voorhand beslissers ervan overtuigd willen zijn dat er voldoende draagvlak is in de omgeving om het besluit te nemen én in staat zijn om het besluit achteraf te kunnen uitleggen om draagvlak te behouden. Aandacht voor de omgeving is belangrijk omdat het bestaansrecht van publieke organisaties afhankelijk is van de mate waarin wordt voldaan aan wat de belangrijkste belanghebbenden collectief ervaren als waardevol. (Moore, 1995). De behoefte bij beslissers om gelegitimeerde besluiten te nemen en het draagvlak ervoor te managen, wordt ook beïnvloedt door de geplande institutionele onderbreking; de herindelingsverkiezingen. Strategische besluitvorming binnen publieke organisaties wordt beïnvloed door externe belanghebbenden (Nutt, 2005). Verkiezingen zijn het moment waarop bestuurders direct verantwoording afleggen aan de omgeving over de organisatieprestatie. Publieke organisaties ontlenen hun bestaansrecht aan het behartigen van belangen die voldoende invloedrijk zijn omdat ze daarmee politieke legitimiteit behouden (Rainey et al. 1976). Onderwerpen die door de omgeving als waardevol worden beschouwd, zijn vaak gemotiveerd vanuit conflicterende belangen. Vaak worden strategische beslissingen over onderwerpen die door de omgeving collectief als waardevol worden beschouwd maar vanuit conflicterende belangen zijn gemotiveerd, uitgesteld. Besluiten over taak- en menselijke integratie hebben vaak conflicterende doelstellingen (Blake & Mouton, 1985; Brikshaw et al. 2000; Epstein, 2004). Zelfs als deze besluiten door beslissers gemotiveerd kunnen worden vanuit de visie en vaag geformuleerde organisatiedoelstellingen. Strategische besluiten met betrekking tot het fusie-integratieproces beïnvloeden de organisatieprestatie (Haspeslagh & Jemison, 1991; Birkinshaw et al.

2000). Uitstel van een strategisch besluit, zelfs van een besluit met een marginaal effect, heeft tot gevolg dat potentiële synergiën onvoldoende ontdekt worden en ook niet gecreëerd en benut kunnen worden. Uit de resultaten blijkt dat het uitstellen of nemen van marginale besluiten leidt tot waardeverlies omdat niet of beperkt kan worden gestart met het creëren en benutten van synergiën. Het voornemen om besluiten uit te stellen of juist marginale besluiten te nemen neemt toe naarmate de fusiedatum dichterbij komt; de verkiezingen werpen hun schaduw vooruit. Dit leidt tot de volgende propositie.

Propositie 5:
Externe verantwoording beperkt publieke organisaties in hun mogelijkheden om synergiën te creëren en te benutten waardoor waardeverlies optreedt tijdens het fusie-integratieproces.

5.2.4 Gepolitiseerde machtsverhoudingen

De externe omgeving van Nederlandse publieke organisaties biedt ieder individu de mogelijkheid om individuele belangen bij de overheid te bepleiten en deze te combineren met anderen om als collectief belang te bepleiten. Publieke organisaties zijn gevoelig voor druk vanuit de omgeving die ontstaat door het bepleiten van collectieve belangen en ontwikkelen als reactie hierop beleid (Lindblom, 1959). Indien dat ontwikkelde beleid leidt tot beslissingen die fundamentele gevolgen voor de organisatie zelf of voor de relatie van de organisatie met de omgeving hebben, is sprake van een strategische beslissing (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Uit de resultaten blijkt dat strategische besluiten worden uitgesteld als concurrerende voorkeuren blijven bestaan omdat een coalitie van beslissers een ander alternatief niet kan of wenst te verantwoorden aan het collectief wiens belang men behartigd. Dat heeft vaak te maken met de persoonlijke expertise over het onderwerp waarover een besluit genomen moet worden, hetgeen vaak door bestuurders wordt gekoppeld aan de eigen (politieke) positie. Bij het nemen van strategische besluiten beschikken beslissers over beperkte rationale inzichten door cognitieve beperkingen en irrationele inzichten door sociale beperkingen, waarbij ze individueel rationeel en niet collectief handelen als het gaat om politieke beslisomgevingen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Bestuurders zijn in beginsel geneigd om in het besluitvormingsproces positie te kiezen en vast te houden aan het eigen alternatief omdat de belangen voor de keuze van een alternatief voor elke fusieorganisatie verschillend is en marginale maar ook verstrekkende gevolgen kan hebben. Bij strategische besluitvorming in politieke omgevingen proberen deelnemers de machtsstructuur te veranderen door deel te nemen aan politieke tactieken zoals coalitievorming en het strategisch gebruik van informatie (Allison & Zelikow, 1971), om problemen op te lossen tussen individuen met concurrerende voorkeuren en coalities van mensen met concurrerende belangen (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Als strategische besluiten in de voorbereidingsfase onvoldoende politiek draagvlak hebben, verschuift de discussie zich naar de uitvoering (Vallet, 2007). Het meest illustratieve voorbeeld dat in elke casestudy naar voren is gekomen is besluitvorming over de huisvesting van de nieuwe gemeente. Hierbij zijn politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en economische belangen inzet voor het

ontwikkelen van alternatieven in de voorbereidingsfase van besluitvorming. Het bedrijven van politiek bij strategische besluitvorming wordt versterkt als beslissers over bepaalde aspecten van het probleem in onzekerheid verkeren omdat informatie wordt verzameld over de alternatieven die ontwikkeld worden en vervolgens beperkt wordt gedeeld waardoor divergentie van opvattingen optreedt (Papadakis et al., 1998). Deze onzekerheid versterkt de neiging om een afweging te maken op basis van individuele belangen (Nutt, 2005). De bereidheid om vast te houden aan het eigen alternatief wordt sterker naarmate de fusiedatum dichterbij komt. Dit leidt tot de volgende propositie.

Propositie 6a:
Bij de voorbereiding van strategische besluiten zorgen gepolitiseerde machtsverhoudingen ervoor dat beslissers eerder prioriteit geven aan het individuele belang van de eigen gemeente dan aan het collectieve belang van de fusiegemeente.

Als gevolg van gedeelde beslissingsbevoegdheid en geïnstitutionaliseerde besluitvormingsprocessen wordt door veel geïnterviewden aangegeven dat ze weinig flexibiliteit ervaren bij het nemen van besluiten omdat ze met veel belanghebbenden rekening moeten houden. Beïnvloeding van publieke organisaties door de externe omgeving verloopt anders omdat de externe omgeving sterk geïnstitutionaliseerd is (Rainey et al. 1976; Moore 1995) en besluitvorming deels openbaar plaatsvindt (Kenny et al. 1987; Boardman & Vining, 1989).

Strategische besluitvorming vindt deels openbaar plaats en hiërarchische beslisstructuren veranderen als gevolg van institutionele kaders. De belangrijkste is de Wet algemene regels herindeling (Ahri). Een institutionele context zorgt voor druk tot homogenisering van publieke organisaties en beperkt de mogelijkheid tot veranderen waarbij verandering alleen geaccepteerd wordt als deze op incrementele wijze tot stand komt (Lindblom, 1959). De Wet Ahri is een Nederlandse wet, die regelt hoe gemeenten moeten handelen om het fusieproces te begeleiden (VNG, 2018). De Wet Ahri stelt voorwaarden aan de besluitvormingsstructuur van gemeenten, die ten behoeve van het fusie-integratieproces moet worden uitgebreid om institutionele conflicten met besluit- en verantwoordingsbevoegdheden die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld de Wet Dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet te voorkomen. Uit de resultaten blijkt dat in alle casestudies het voorbeeld van de bestuurlijke besluitvormingsstructuur uit het Handboek Gemeentelijke Herindeling is gevolgd om de eigen hiërarchische besluitvormingsstructuur in te richten. Beslissers bij publieke organisaties worden gedwongen om suboptimale besluiten te nemen waarmee ze zich conformeren aan de gelijkenis van andere gelieerde organisaties, omdat besluiten die worden genomen door de omgeving gelegitimeerd worden (Dimaggio & Powel 1983; Judge & Zeithaml, 1992). Uitbreiding van de hiërarchische besluitvormingsstructuur zorgt voor onduidelijkheid over de rol, en beslissingsbevoegdheden van de gremia en de machtsverhoudingen tussen de verschillende gremia. Beslissers ervaren hierdoor minder flexibiliteit en meer afhankelijkheid. Dit zorgt ervoor dat meer tijd en aandacht wordt besteed aan de onderlinge omgangsvormen, waarden, normen en aannames die vaak onuitgesproken zijn daardoor in

meer of mindere mate worden ontwikkeld en gedeeld door beslissers en daarmee context geven aan het onderwerp waarover beslist wordt. Het onderwerp en de inhoud van het besluit raken hierdoor onderbelicht. De onderzochte casestudies laten verschillen zien in de cultuur waarin het fusie-integratieproces zich voltrekt. Uit de resultaten blijkt dat cultuur wordt beschouwd als het klimaat waarin het fusie integratieproces zich voltrekt, strategische besluiten worden genomen en beperkt aandacht is voor de organisatieprestatie na fusie. Een gemeenschappelijke cultuur beïnvloedt de organisatieprestatie positief (Proft, 2014), culturele verschillen kunnen kennisoverdracht belemmeren (Olie, 1994). Het gezamenlijk opstellen en consistent eenduidig uitdragen van een gemeenschappelijke sterke visie, verhoogt de betrokkenheid en beïnvloedt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke cultuur positief (Haspeslagh & Jemison, 1991). Uit de resultaten blijkt dat deze visie vaag is opgesteld niet eenduidig door de geïnterviewden geïnterpreteerd wordt en niet proactief en consistent wordt uitgedragen.

Uitgebreide hiërarchische besluitvormingsstructuren die door publieke organisaties worden gecreëerd zorgen voor taakgerelateerde inefficiëntie (Dimaggio & Powel 1983; Zucker, 1987). Deze contextuele, beslissingsspecifieke kenmerken beïnvloeden het strategische besluitvormingsproces, omdat beslissingen met verschillende beslissingsspecifieke kenmerken worden afgehandeld via verschillende processen (Papadakis et al., 1998). Uitgebreide hiërarchische besluitvormingsstructuren vereisen neutrale en gestandaardiseerde besluit- en verantwoordingsprocessen die besluitvorming omslachtiger maken, de flexibiliteit van besluiten verminderen en de rationaliteit en macht van beslissers laat afnemen (Kenny et al. 1987; Perry & Rainey, 1988; McKay, 2004; Nutt, 2005). Omdat de voorbereiding van strategische besluiten verloopt via gestandaardiseerde besluit en verantwoordingsprocessen, blijkt uit de resultaten dat beslissers wisselende aandacht hebben voor de inhoudelijke en situationele aspecten die samenhangen met het besluit. Strategische besluitvorming wordt door zowel rationele logica als gevoelsmatige logica beïnvloed als gevolg van een complex samenspel van waarden, normen, selectieve percepties, onzekerheden, dilemma's en interne conflicten (Vallet, 2007). Hieruit volgt de volgende propositie:

Propositie 6b:
Bij de voorbereiding van strategische besluiten zorgen gepolitiseerde machtsverhoudingen ervoor dat beslissers meer tijd besteden aan de omstandigheden die samenhangen met, dan aan de inhoud van het besluit, naarmate de fusiedatum dichterbij komt.

Uit de resultaten blijkt dat het leveren van een met de afzonderlijke fusie organisaties vergelijkbare prestatie, als meest optimaal te verwachten prestatie voor de fusie-organisatie wordt beschouwd. In de meeste gevallen is de verwachting dat de organisatieprestatie op de korte termijn lager is en enkele jaren lager zal blijven. Er is sprake van waardeverlies indien de organisatieprestatie gemeten in effectiviteit en efficiency van de fusieorganisatie onder gelijke omstandigheden lager is dan van de afzonderlijke organisaties voor de fusie (Shrivastava 1986; Haspeslagh & Jemison, 1991). Uit de

resultaten blijkt dat strategische besluiten als gevolg van politiek conflicterende alternatieven tot gevolg kunnen hebben. Illustratief is het voorbeeld van gemeentelijke dienstverlening waarbij het bestuurlijk alternatief gemotiveerd vanuit politieke argumenten, haaks staat op het ambtelijk perspectief, gemotiveerd op basis van economische argumenten en is afgeleid van een eerder vastgestelde bestuurlijke opdracht.

Politiek en organisatieprestatie zijn aan elkaar gerelateerd vanuit een behoefte om macht te centraliseren bij tegenvallende organisatieprestaties hetgeen een verstoring van de machtsbalans veroorzaakt (Bourgeois & Eisenhardt, 1988). Politiek omvat waarneembare, maar vaak verborgen, acties waarmee mensen hun macht vergroten om een beslissing te beïnvloeden door het vormen van tijdelijke en veranderende allianties (Bachrach & Lawler, 1980; Bourgeois & Eisenhardt, 1988) en is onlosmakelijk verweven met macht (Kenny et al. 1987). Politiek beïnvloedt strategische besluitvorming omdat het ingeworteld raakt in organisatiestructuren en processen en zorgt voor stabiele alliantiepatronen, die een negatief effect hebben op de organisatieprestatie (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; McKay, 2004). Politiek gedrag tijdens een fusie kan leiden tot determinisme (Bourgeois, 1984; Hrebiniak & Joyce, 1985) en isomorfisme (Judge & Zeithaml, 1992) en kan ervoor zorgen dat beslissers worden afgeleid en de aandacht verliezen om waarde te creëren (Schweiger & Very, 2015). Van determinisme is sprake als wordt uitgegaan van gebeurtenissen die volledig worden bepaald door oorzaak-gevolg relaties, zonder invloed van vrije wil waardoor er geen morele verantwoordelijk genomen hoeft te worden (Bourgeois, 1984; Hrebiniak & Joyce, 1985). Bij isomorfisme is sprake van een proces waarin beslissers worden beïnvloed door druk van buitenaf of binnenuit de organisatie (Zucker, 1987) waardoor ze gedwongen worden om suboptimale besluiten te nemen waarmee ze zich conformeren aan de gelijkens van andere organisaties aan wie ze gelieerd zijn, omdat de besluiten die worden genomen door de omgeving gelegitimeerd worden (Dimaggio & Powel, 1983). Organisationspolitiek kan de organisatieprestatie ernstig nadelig beïnvloeden (Bourgeois, 1984; Vaara, 2003). Politiek creëert vijandigheid, zorgt voor tijdverspilling, heeft een negatief effect op de organisatieprestatie. (Eisenhardt & Zbaracki, 1992).

Machtsverhoudingen worden bepaald door mechanismen van autoriteit, expertise en politiek om druk uit te oefenen en beslissers te beïnvloeden (Mintzberg, 1983). Machtsverhoudingen binnen publieke organisaties zijn anders georganiseerd vanwege de mate waarin politiek wordt bedreven om besluiten te nemen. Beslissers hebben vaak verschillende doelen en vertegenwoordigen vaak tegengestelde belangen waardoor besluiten vaak zorgen voor een onzekere uitkomst. De vaagheid waarmee een besluit wordt omschreven biedt interpretatieruimte waardoor in de praktijk de mogelijkheid bestaat om vanuit meerdere posities het besluit in eigen belang positief te kunnen verantwoorden. Strategische beslissingen hebben hierdoor vaak een marginaal effect op de organisatieprestatie. Als gevolg van marginale effecten van besluitvorming treedt waardeverlies op omdat een besluit om synergiën te creëren of benutten moeizaam tot stand komt en leidt tot een compromis, wordt uitgesteld of niet wordt genomen. Gepolitiseerde verhoudingen kunnen ook tot gepolariseerde verhoudingen leiden waardoor zelfs besluiten worden genomen waarin wordt besloten om niet te

besluiten. Het besluit om niet te besluiten impliceert dat de kwestie wordt doorgeschoven naar het volgende gemeentebestuur. Dit leidt tot de volgende propositie.

Propositie 7:
Gepolitiseerde machtsverhoudingen vertragen het nemen van besluiten tijdens het fusie-integratieproces hetgeen leidt tot waardeverlies.

5.3 Beperkingen van het onderzoek

Een eerste beperking van dit onderzoek is dat het moment nadat de fuserende partijen ingestemd hebben met de fusie, als de start van het fusie-integratieproces wordt beschouwd. De keuze voor dit moment wordt afgeleid vanuit de literatuur op basis van de definitie van Haspeslagh en Jemison (1991). Deze definitie past bij de empirische definitie van de onderzoekscontext uit de Handreiking Gemeentelijke Herindeling (2014). Deze definitie komt niet exact overeen met wat binnen de onderzoekscontext formeel wordt gezien als de start van het fusie-integratieproces. Afgaande op het totaaloverzicht herindelingsproces weergegeven in figuur 9 op pagina 45 is dit de 2e stap. Tussen deze 2 stappen vindt een dynamisch proces plaats dat deels binnengemeentelijk (samenspel tussen raad en college) en deels intergemeentelijk (tussen de fusiepartners) plaatsvindt en waarin het besluitvormingsklimaat al wordt gevormd. Dat is in dit onderzoek wel meegenomen maar wordt binnen de onderzoekscontext niet formeel tot het fusie-integratieproces gerekend. Hierdoor is ook onduidelijk wanneer sprake is van het einde van het fusie-integratieproces om te kunnen vaststellen op welk moment er beoordeeld wordt of de organisatieprestatie na fusie is verbeterd als gevolg van fusie. Uit de resultaten blijkt dat het gaat om een proces van jaren en dat het fusie-integratieproces in deze context ook doorgaat nadat de gemeenten zijn samengevoegd.

Een tweede beperking heeft betrekking op de primaire dataverzameling die heeft plaatsgevonden gedurende 4 weken waardoor sprake is van een momentopname. De verschillende functies van de primaire onderzoeksdoelgroep zijn weliswaar allemaal vertegenwoordigd maar niet evenredig vertegenwoordigd. De ongewogen verdeling van geïnterviewden binnen de dataverzameling afgeleid uit tabel 2 bedraagt 33,3% Heuvellanden, 25,8% Terpenwouden en 42,8% Ommenlanden. Het moment van dataverzameling in het fusie-integratieproces was 4 maanden voor de geplande institutionele onderbreking. Per 1 januari is in alle casestudies sprake van een nieuwe bestuurlijke constellatie met een geheel andere besluitvormingsstructuur en gedeeltelijk nieuwe beslissers. Binnen deze nieuwe bestuurlijke constellatie zullen nieuwe gepolitiseerde machtsverhoudingen ontstaan waarbij andere vormen van externe verantwoording zichtbaar zullen worden.

Als derde beperking kan worden aangevoerd dat dit onderzoek zich beperkt tot vrijwillige fusies op basis van gelijkwaardigheid van kleine Nederlandse gemeenten. Wereldwijd is een gemeente een veel voorkomende publieke organisatievorm maar beperkt representatief voor de publieke sector. In Nederland en ook internationaal gezien neemt het aantal fusies toe, ontstaan nieuwe vormen van

publieke organisaties en vinden fusies van publieke organisaties ook plaats tussen grote en kleine gemeenten. Daarbij is niet altijd sprake van vrijwilligheid, fusies komen ook onder dwang tot stand.

Tenslotte zijn in dit onderzoek 2 casestudies onderzocht waarbij gemeenten direct volledig fuseren en 1 casestudy waarbij sprake is van een getrapte fusie waarbij ten tijde van het onderzoek de 1^e tranche; ambtelijke fusie, reeds had plaatsgevonden. De fusiecontext en strategische besluitvormingscontext van de casestudy waar een getrapte fusie plaatsvindt is daardoor beperkt vergelijkbaar met de andere 2 casestudies. De 10 betrokken gemeenten in dit onderzoek vormen een te beperkte onderzoeksgroep om een generaliseerbare betrouwbare uitspraak te doen over de overeenkomsten en verschillen die zijn waargenomen tussen de 3 casestudies.

5.4 Managementimplicaties

Ten eerste bevestigt dit onderzoek dat strategische besluitvorming ook een belangrijke factor is die de organisatieprestatie tijdens het fusie integratieproces van Nederlandse gemeenten beïnvloed. Dit is in lijn met eerder onderzoek van Haspeslagh & Jemison (1991) waarin inzichtelijk is gemaakt dat bij een volledige fusie, strategische besluitvorming kan worden versnelt als zowel een heldere gezamenlijk opgestelde en gedeelde visie als organisatiedoelstellingen aanwezig zijn omdat ze als een hefboom fungeren om integratieactiviteiten snel en parallel te laten plaatsvinden. Daarbij wordt – net als in dit onderzoek- uitgegaan van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid bij fusie. Uit dit onderzoek blijkt dat externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen verhinderen dat de gedeelde visie en organisatiedoelstellingen helder worden geformuleerd omdat daarmee de manoeuvreerruimte en interpretatieruimte van bestuurders wordt beperkt om in de toekomst positie te kiezen of om keuzes achteraf te legitimeren. Daarom dient de invloed van externe verantwoording en gepolitiseerde machtsverhoudingen bij fusie integratie te worden gereduceerd. Voor bestuurders van publieke organisaties is het van belang om binnen het fusie integratieproces, een eenduidige interpretatie te hebben van de eigen taken, verantwoordelijkheden en onderlinge machtsverhoudingen. bij het nemen van besluiten De visie en organisatiedoelstellingen van de onderzochte casestudies bieden teveel interpretatieruimte om als referentiekader te dienen om op het juiste moment de juiste keuzes te maken. Dit kan een verklaring zijn voor het optreden van waardeverlies bij fusie van publieke organisaties. Als de scheiding van beslissingsbevoegdheid wordt opgegeven, kan besluitvorming over taak- en menselijke integratie eenvoudiger wordt georganiseerd en de verantwoordelijkheid over de aansturing van het integratieproces duidelijk worden belegd. Het proces van privatisering van een publieke organisatie zou bijvoorbeeld kunnen dienen als oriëntatiekader. Bij privatisering is het mogelijk om voor een publieke organisatie om een opdracht te verstrekken aan een andere partij om binnen de kaders van die opdracht beslissingen te nemen, het proces in te richten en uit te voeren om vervolgens over het resultaat aan de opdrachtgever, verantwoording af te leggen. Hiermee kan strategische besluitvorming worden ontvlochten van de bestaande besluitvormingsstructuren van de publieke organisatie. De machtsverhouding, beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid, zijn duidelijk omkaderd. Externe verantwoording door de publieke organisatie als opdrachtgever vindt achteraf plaats. Hierdoor kan de invloed van externe verantwoording en gepolitiseerde

machtsverhoudingen worden beperkt. Dit is een verstrekkende implicatie omdat dit aanpassing van bestaande wet- en regelgeving vereist.

Een andere variant waarvoor ook wijziging van bestaande wet- en regelgeving is vereist, is aanpassing van het fusie-integratieproces voor gemeenten. Volgens Haspeslagh & Jemison (1991) en Birkinshaw et al. (2000) is het van belang om zo snel mogelijk na het fusiebesluit te starten met het fusie integratieproces. Het onvoorwaardelijke fusiebesluit wordt bij gemeenten pas 4-5 maanden voorafgaand aan de fusiedatum genomen door het aannemen van een wet. Omdat die periode te kort is wordt in een sfeer van voorwaardelijkheid al 2 jaar eerder gestart met het integratieproces. Als de rechtsopvolger, de nieuwe fusiegemeente, in het proces bij wet eerder ingesteld wordt door het direct nemen van een onvoorwaardelijke fusiebesluit, kunnen herindelingsverkiezingen meteen plaatsvinden waarmee alleen het nieuwe gemeentebestuur verantwoordelijk is voor het fusie-integratieproces. Een tijdelijke uitbreiding van hiërarchische beslisstructuren wordt dan vermeden en elke vorm van voorwaardelijkheid ten aanzien van strategische besluitvorming wordt weggenomen. Bestuurders dienen dan een visie vast te stellen met heldere doelstellingen om deze eensluidend te kunnen uitdragen hetgeen ten goede komt aan het effect van de besluiten die genomen worden. Het Handboek Gemeentelijke Herindeling vormt een belangrijke bron van informatie voor gemeenten om het fusie-integratieproces vorm te geven en zou op deze punten aangepast kunnen worden.

Tenslotte hebben Birkinshaw et. al (2000) met hun onderzoek aangetoond dat de conflicterende belangen van taak- en menselijke integratie goed tegen elkaar afgewogen moeten worden bij het nemen van strategische beslissingen omdat tijdens het fusieproces in het managen van beiden een belangrijke oorzaak ligt om waarde te creëren. Het is van belang om het onderscheid en het conflicterende belang van taak- en menselijke integratie te verankeren in de aanpak van het fusie integratieproces van gemeenten omdat de nadruk op taakintegratie ligt en niet op menselijke integratie. Bestuurders hebben geen gemeenschappelijk belang aangaande taak- en menselijke integratie. Dat verklaart waarom ze verschillend denken over de organisatieprestatie als het gaat over effectiviteit en efficiency. Het Handboek Gemeentelijke Herindeling dient te worden aangevuld door in het fusie-integratieproces het onderscheid tussen beiden te beschrijven en het belang van menselijke integratie te benadrukken door de nu voorgeschreven gelijktijdigheid te veranderen in een meer getrapte volgorde, zodat gestart wordt met een proces van menselijke integratie waarmee taakintegratie menselijke integratie kan faciliteren en sneller waarde kan worden gecreëerd.

5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Deze onderzoeksvraag is onderzocht bij een beperkte groep gemeenten en kan zowel op eenzelfde maar bredere onderzoeksdoelgroep alsook op een andere onderzoeksdoelgroep binnen de publieke sector worden toegepast. Als tweede aanbeveling geldt dat dit onderzoek kan worden toegepast op verschillende fusiecontexten waarbij de getrapte en de directe fusie in dit onderzoek al genoemd zijn maar ook combinaties van kleine en grote gemeenten en vijandige fusies, opgelegd vanuit de overheid kunnen worden onderzocht. Tenslotte wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar

strategische besluitvorming in een brede context om vast te stellen in hoeverre externe verantwoording het creëren en benutten van synergiën beperkt en gepolitiseerde machtsverhoudingen het creëren en benutten van synergiën vertragen en welk effect dit heeft op het creëren van waarde. Deze aanbevelingen dragen bij om nader te kunnen beoordelen of de resultaten vergelijkbaar zijn metgeen de generaliseerbaarheid van dit onderzoek versterkt.

6. Literatuurlijst

- Allers, & Geertsema. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels*. Groningen: University of Groningen.
- Allison, & Zelikow. (1971). *Essence Of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Amason. (1996). Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making. *The Academy of Management Journal*, Vol. 39, No. 1, 123-140.
- Amason, & Schweiger. (1994). Resolving The Paradox of Conflict; Strategic Decision Making and Organizational performance. *International Journal of Conflict Management*, Vol. 12 Iss 1, 239-253.
- Bacharach, & Lawler. (1981). *Power and Politics in Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Banfield. (1985). Corruption as a Feature of Governmental Organization. In Banfield, *Here the People Rule* (pp. 147-170). Boston: Springer.
- Bauer, & Matzler. (2014). Antecedents of M&A success The role of strategic complementarity cultural fit and degree and speed of integration. *Strategic Management Journal* No. 35, 269–291.
- Bauer, King, & Matzler. (2016). Speed of acquisition integration: Separating the role of human and task integration. *Scandinavian Journal of Management* 32, 150-165.
- Baum, & Wally. (2003). Strategic decision speed and firm performance. *Strategic Management Journal*, 107–1129.
- Birkinshaw, Bresman, & Hakanson. (2000). Managing the post-acquisition integration process: How the Human Integration and Task Integration processes interact to foster value creation. *Journal of Management Studies*, 395-425.
- Björkman, Stahl, & Vaara. (2007). Cultural Differences and Capability Transfer in Cross-Border Acquisitions. *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, No. 4, *International Expansion of Emerging Market Businesses*, 658-672.
- Blake, & Mouton. (1985). How to Achieve Integration on the Human Side of the Merger. In Blake, & Mouton, *Solving Costly Organizational Conflicts: Achieving Intergroup Trust, Cooperation, and Teamwork* (pp. 41-56). Jossey-Bass, Inc.
- Blom-Hansen. (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33 – No. 1, 51-73.
- Boardman, & Vining. (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law & Economics*, vol. XXXII, 1-33.
- Boogers, Mentink, & Ruizendaal. (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen - onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bourgeois. (1980). Performance and Consensus. *Strategic Management Journal*, Vol. 1, No. 3, 227-248.

- Bourgeois. (1984). Strategic Management and Determinism. *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 4, 586-596.
- Bourgeois, & Eisenhardt. (1988). Strategic Decision Processes in High Velocity Environments: Four Cases in the Microcomputer Industry. *Management Science*, Vol. 34, No. 7, 816-835.
- Boyne. (1992). Local Government Structure and Performance; Lessons form America? *Public Administration* Vol. 70 , 333-357.
- Bryson. (1988). a Strategic Planning Process for Public and non-profit Organizations. *Long Range Planning*, Vol. 21, No. 1, 73-81.
- Buono, & Bowditch. (1989). The Human Side of Mergers and Acquisitions. *Human Resource Management* Vol. 28 No. 2, 301-304.
- Capron. (1999). The Long-Term Performance of Horizontal Acquisitions. *Strategic Management Journal*, Vol. 20, No. 11, 987-1018.
- Cartwright, & Schoenberg. (2006). Thirty Years of Mergers and Acquisitions Research recent advances and future opportunities. *British Journal of Management*, Volume 17 Issue S1, S1-S5.
- CBS. (2016, 7 7). *Meer samenwerking lokale overheden*. Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden>
- CBS. (2018, 07 03). *Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio*. Opgehaald van StatLine:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0&D2=129-132&D3=57-60,65,69-70,72-75,77,80,82,84-85,90-91,94-96,99-100,104-105,108,110,112,115,118,123,125-128,135,137,139-141,143-146,148,150,153-155,159,161-162,164-165,167,170,173,176-1>
- Chandler. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Enterprise*. Cambridge: M.I.T. Press.
- Dahl. (1957). The Concept of Power. *Systems Research and Behavioral Science* 2.3, 201-215.
- Datta. (1991). Organizational Fit and Acquisition Perormance: Effects of Post-Acquisition Integration. *Strategic Management Journal* Vol 12, 281-297.
- Datta, Pinches, & Narayanan. (1992). Factors Influencing Wealth Creation from Mergers and Acquisitions: A Meta- Analysis. *Strategic Management Journal*, Vol. 13, No. 1, 67-84.
- Dauber. (2012). Opposing positions in M&A research culture integration and performance: Cross Cultural Management. *An International Journal*, Vol. 19 Issue: 3,, 375-398.
- Day, & Lord. (1992). Expertise and Problem Categorization: The role of expert processing in organizational sence-making. *Journal of Management Studies* 29:1, 35-47.
- Dean, & Sharfman. (1996). Does Decision Process Matter? a study of strategic decision making effectiveness. *The Academy of Management Journal*, Vol. 39, No. 2, 368-396.

-
- Derksen. (1981). Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid. *Beleid en Maatschappij, Jaargang 8, nr. 7/8*, 218-229.
- Dimaggio, & Powell. (1983). The Iron Cage Revisited; institutional isomorphism and collective rationality in. *Economics Meets Sociology in Strategic Management*, 143-166.
- Dollery. (2009). *Local Government Amalgamation*. Armidale: Centre for Local Government, School of Business, Economics and Public Policy, University of New England,.
- Dollery, & Crase. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. *Urban Policy and Research 22:3*, 265-275.
- Dollery, & Ting. (2017). Counting the Cost: An analysis of the post-merger performance of the Clarence Valley Council in New South Wales. *Economic Analysis and Policy No. 56*, 72-78.
- Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson. (2015). *Management & Business Research* (5th ed.). London, Great Britain: Sage Publications Ltd.
- Edwards, & Holland. (2013). *What is qualitative interviewing?* London, Great Britain: Bloomsbury Academic.
- Eisenhardt. (1989, October). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review, Vol.14, No. 4*, 532-550.
- Eisenhardt, & Graebner. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *The Academy of Management Journal Vol. 50, No. 1*, 25-32.
- Eisenhardt, & Zbaracki. (1992). Strategic Decision Making. *Strategic Management Journal*, 17-37.
- Elbanna, & Child. (2007). The Influence of Decision, Environmental and Firm Characteristics on the Rationality of Strategic Decision-Making. *Journal of Management Studies 44:*, 561-597.
- Ellis, & Lamont. (2004). Ideal Acquisition Integration Approaches in related Acquisitions of Equals. *Advances in Mergers and Acquisitions, Volume 3*, 81-102.
- Epstein. (2004). The Drivers of Success in Post-Merger Integration. *Organizational Dynamics, Vol. 33, No. 2,*, 174-189.
- Finkelstein, & Haleblan. (2002). Understanding Acquisition Performance: The Role of Transfer Effects. *Organization Science 13(1)*, 36-47.
- Finkelstein, & Larsson. (1999). Integrating Strategic, Organizational, and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization. *Organization Science, Vol. 10, No. 1*, 1-26.
- Forbes, & Miliken. (1999). Cognition and Corporate Governance: Understanding Boards of Directors as Strategic Decision-Making Groups. *The Academy of Management Review, Vol. 24, No. 3*, 489-505.
- Fraanje, Herweijer, Beerepoot, Brouwer, Assenbergh, & Heins. (2008). *Herindelingen gewogen: een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen & Berenschot.
-

- Fredrickson. (1986). The Strategic Decision Process and Organizational Structure. *The Academy of Management Review*, Vol. 11, No. 2, 280-297.
- Frensch. (2007). *The Social Side of Mergers and Acquisitions*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Galunic, & Eisenhardt. (1996). The Evolution of Intracorporate Domains: Divisional Charter Losses in High-Technology Multidivisional Corporations. *Organization Science*, Vol. 7, No. 3, Special Issue Part 1 of 2: Hypercompetition, 255-282.
- Geertsema. (2017). *The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation*. Groningen:: University of Groningen.
- Ghobadian, & Ashworth. (1994). Performance measurement in local government— Concept and Practice. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 14 Issue: 5, 35-51.
- Glaeser. (2002). *The Governance of not-for-profit firms*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Gomes, Angwin, Weber, & Tarba. (2013). Critical Success Factors through the Mergers and Acquisitions Process: Revealing Pre- and Post-M&A Connections for Improved Performance. *Thunderbird International Business Review* Vol. 55, No. 1, 13-35.
- Greef, & Allers. (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*.
- Haspeslagh, & Jemison. (1991). *Managing Acquisitions: Creating Value Through Corporate Renewal*. New York: Free Press.
- Hayward. (2002). When Do Firms Learn From Their Acquisition Experience? Evidence from 1990-1995. *Strategic Management Journal* No. 23, 21-39.
- Hitt, Harisson, Ireland, & Best. (1998). Attributes of Successful and Unsuccessful Acquisitions of US Firms. *British Journal of Management*, Vol. 9, 91-114.
- Hitt, King, Krishnan, Makri, & Schijven. (2012). Creating Value Through Mergers and Acquisitions: Challenges and Opportunities. In Faulkner, Teerikangas, & Joseph, *The Handbook of Mergers and Acquisitions*. Oxford:: Oxford University Press,.
- Hoffmann, & Schaper-Rinkel. (2001). Acquire or Ally? - A strategy framework for deciding between acquisition and cooperation. *Management International Review*, 131-159.
- Hrebiniak, & Joyce. (1985). Organizational Adaptation Strategic Choice and Environmental Determinism. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30, No. 3, 336-349.
- IMAA. (2018, 04 22). *Number & Value of M&A Worldwide*. Opgehaald van M&A Statistics: <https://imaa-institute.org/mergers-and-acquisitions-statistics/>
- Jick. (1979). Mixing qualitative and quantitative methodologies, triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 4, 602-611. doi:10.2307/2392366
- Judge, & Zeithaml. (1992). Institutional and Strategic Choice Perspectives on Board Involvement in the Strategic Decision Proces. *The Academy of Management Journal*, Vol. 35, No. 4, 766-794.

-
- Kenny, Butler, Hickson, Cray, Mallory, & Wilson. (1987). Strategic Decision Making Influence Patterns in Public and Private Sector Organizations. *Human Relations Vol. 40 No.9*, 613-632.
- King, Dalton, Daily, & Govin. (2004). Meta Analyses of Post-Acquisition Performance; indications of unidentified moderators. *Strategic Management Journal, No. 25*, 187-200.
- Kloot, & Martin. (2000). Strategic Performance Management: A Balanced approach to Performance Management Issues in Local Government. *Management Accounting Research, 2000-11*, 231-251.
- Kluvers. (2003). Accountability for Performance in Local Government. *Australian Journal of Public Administration No. 62 Issue 1*, 57-69.
- Korsten. (2004). De gemeentelijke bestuurskracht. *Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar* (pp. 17-28). Den Haag: Elsevier.
- Korsten, Abma, & Schutgens. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten - Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Krackhardt. (1990). Assessing the Political Landscape: Structure, Cognition, and Power in Organizations. *Administrative Science Quarterly, Vol. 35, No. 2*, 342-369.
- Leonard-Barton. (1990). A dual methodology for case studies: Synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites. *Organization Science, Vol. 1, No. 3*(Special Issue: Longitudinal Field Research Methods for Studying Processes of Organizational Change), 248-266. Opgehaald van <http://www.jstor.org/stable/2635005>
- Lindblom. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review, Vol. 19, No. 2*, 79-88.
- McDavid. (2008). The impacts of amalgamation on police services in the Halifax Regional Municipality. *Canadian Public Administration, volume 45 No 4*, 538-565.
- McKay. (2004). Reforming municipal services after amalgamation: The challenge of efficiency. *International Journal of Public Sector Management, Vol. 17 Issue 1*, 24-47.
- Miles, & Huberman. (1994). Designing Matrix and Network Displays. In Miles, & Huberman, *Qualitative Data Analysis, Second Edition* (pp. 107-119). London: Sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2008). *Handvatten voor gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2011). *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Wet ahri)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2014). *Handboek Gemeentelijke Herindeling - Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2018, 01 13). *Wet- en regelgeving - Gemeentewet*. Opgehaald van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-01-01#TiteldeelIII>
-

-
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2018, 6 20). *Wet- en regelgeving Wet algemene regels herindeling*. Opgehaald van Overheid.nl De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2018-06-13>
- Mintzberg. (1973). Strategy Making in Three Modes. *California Management Review, Vol XVI, No2*, 44-53.
- Mintzberg. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Raisinghani, & Théorêt. (1976). The Structure of "Unstructured" Decision Processes . *Administrative Science Quarterly Vol. 21 No. 2*, 246-276.
- Moore. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nelson. (1992). Municipal Amalgamation and the growth of the Local Public Sector in Sweden. *Journal of Regional Science, vol 32. No 1*, 39-53.
- Northouse. (2016). *Leadership theory and practise*. London: Sage Publications Ltd.
- Nutt. (2000). Decision Making succes in public private and third sector organizations Finding sector dependent best practice. *Journal of Management Studies No 37*, 77-108.
- Nutt. (2005). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 289-318.
- Olie. (1994). Shades of Culture and Institutions-in International mergers. *Organization Studies*, 381-405.
- Oostendorp. (2016). *Efficiency bij gemeentelijke herindelingen - Een verkennend onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag: Necker van Naem.
- Pablo. (1994). Determinants of Acquisition Integration Level: A Decision-Making Perspective. *The Academy of Management Journal, Vol. 37, No. 4*, 803-836.
- Papadakis, Lioukas, & Chambers. (1998). Strategic Decision-Making Processes: The Role of Management and Context. *Strategic Management Journal, Vol. 19, No. 2*, 115-147.
- Perry, & Rainey. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *The Academy of Management Review, Vol. 13, No. 2*, 182-201.
- Piana, & Hayes. (2005). M&A in the nonprofit sector: managing merger negotiations and integration. *Strategy & Leadership, Vol. 33 Issue: 2*, 11-16.
- Porter. (1980). *Competitive Strategy*. New York: The Free Press.
- Porter. (1985). *Competitive Advantage - Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- Proft. (2014). *The Speed of Human and task integration in mergers and aquisitions - Human Integration as Basis for Task Integration*. Innsbruck: Springer, Gabler.
- Rainey, Backoff, & Levine. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review, Vol. 36, No. 2*, 233-244.
-

-
- Rijksoverheid. (2011). *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties
- Rijksoverheid. (2017). *Regeerakkoord 2017 – 2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2018, 07 03). *Negen gemeentelijke herindelingen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/09/08/negen-gemeentelijke-herindelingen>
- Rijksoverheid. (2018, 07 03). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' - Regeerakkoord 2017 – 2021: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Opgehaald van Kabinetsformatie Bureau woordvoering kabinetsformatie: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/copyright>
- Ring, & Perry. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *The Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 2, 276-286.
- Rose, Spinks, & Canhoto. (2015). *Management Research: Applying the principles*. New York, USA: Routledge.
- Rouse, & Putterill. (2006). Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation. *Management Accounting Research* 16, 438-463.
- Rushing. (1974). Differences in Profit and Nonprofit Organizations: A Study of Effectiveness and Efficiency in General Short-Stay Hospitals. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4, 474-484.
- Saaty. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *Int. J. Services Sciences*, Vol. 1, No. 1,, 83-98.
- Salamon, & Anheier. (1992). In search of the non-profit sector 1: The question of definitions. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 125-151.
- Sancton. (1996). Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario. *Canadian Public Administration* Vol. 39. No. 3, 267-289.
- Schweiger, & Very. (2015). Creating value through merger and acquisition integration. *Advances in Mergers and Acquisitions*, 1-26.
- Seth. (1990). Value Creation in Acquisitions: A Re-Examination of Performance Issues. *Strategic Management Journal*, Vol. 11, No. 2, 99-115.
- Shrivastava. (1986). Postmerger Integration. *Journal of Business Strategy*, Vol. 7 Issue: 1, 65-76.
- Shrivastava, & Grant. (1985). Empirically Derived Models of Strategic Decision-making Processes. *Strategic Management Journal*, Vol. 6, , 97-113.
- Singh. (1986). Performance, Slack, and Risk Taking in Organizational Decision Making. *The Academy of Management Journal*, Vol. 29, No. 3, 562-585.
- Smith-Ring, & Perry. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *The Academy of Management Review*, 276-286.
-

-
- Teerikangas, & Very. (2006). The Culture–Performance Relationship in M&A From Yes-No to How. *British Journal of Management, Vol. 17*, 31-48.
- Trautwein. (1990). Merger Motives and Merger Prescriptions. *Strategic Management Journal*, 283-295.
- Vaara. (2003). Post-acquisition Integration as Sensemaking Glimpses of Ambiguity Confusion Hypocrisy and Politicalization. *Journal of Management Studies* 40, 859-894.
- Vallet. (2007). Strategische Besluitvorming in Vlaamse Stadsbesturen; Het praktisch belang van een veelzijdig theoretisch referentiekader. *Bestuurskunde, 2007-1*, 80-90.
- Verschuren, & Doorewaard. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.
- VNG. (2018, 07 13). *Wet Arhi*. Opgehaald van VNG Onderdeel Bestuur categorie Herindeling: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/wet-arhi>
- Vojnovic. (1998). Provincial and Municipal Restructuring in Canada: Assessing Expectations and Outcomes. *Canadian Public Administration*, 11-19.
- Weusten. (2015). *Hoe we onszelf voor de gek houden: het ABC van denkfouten*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Wijk, V., & Bosch, V. d. (2003). Creation of Managerial Capabilities through Managerial Knowledge Integration: A Competence-Based Perspective. In Sanchez, *Knowledge Management and Organizational Competence* (pp. 159-176). New York: Oxford University Press.
- Wijk, v., Jansen, & Lyles. (2008). Inter- and Intra-Organizational Knowledge Transfer A Meta-Analytic Review and Assessment of its Antecedents and Consequences. *Journal of Management Studies* 45, 830-853.
- WRR. (2000). *Rapporten aan de Regering nr. 56 - Het Borgen van Publiek Belang*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Zucker. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology, Vol. 13*, 443-464.

7. Bijlagen

7.1 Lijst met figuren

Pagina 11, figuur 1:	Het fusie-integratieproces.
Pagina 13, figuur 2:	Het strategisch besluitvormingsproces.
Pagina 24, figuur 3:	Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Heuvellanden
Pagina 24, figuur 4:	Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Terpenwouden
Pagina 25, figuur 5:	Verhoudingen in organisatieomvang samenstelling casus Ommenlanden
Pagina 33, figuur 6:	Typen van cultuur op basis van de mate van voorbereiding van strategische besluitvorming tijdens fusie-integratieproces
Pagina 35, figuur 7:	De positionering van de keuze per casus voor sturing en uitvoering van het fusie-integratieproces
Pagina 40, figuur 8:	Typen van expertise op basis van de behandeling van strategische besluiten tijdens fusie-integratieproces
Pagina 41, figuur 9:	Totaaloverzicht herindelingsproces (Bron: Handboek Gemeentelijke Herindeling
Pagina 43, figuur 10:	Typen van bestuurskwaliteit op basis de mate van voorwaardelijkheid en voorspelbaarheid van besluiten bij gepolitiseerde machtsverhoudingen in de tijd tijdens het fusie-integratieproces
Pagina 45, figuur 11:	Figuur 4.2 Voorbeeld van een projectorganisatie bij een gemeentelijke herindeling Origineel herdrukt van Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014, Handboek gemeentelijke herindeling, Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces, p. 34.
Pagina 46, figuur 12:	Vastgelegde taken en bevoegdheden (Bron: D18, Verordening gemeenschappelijke raadsgroep herindeling, Ommenlanden
Pagina 46, figuur 13:	Bijlsma (2018), 15 juni, Nieuwe Raadszaal ... hangt nog. Dagblad van het Noorden, 15 juni 2018

7.2 Lijst met tabellen

Pagina 21, tabel 1:	Overzicht van omvang van de fusiegemeenten en casestudies
Pagina 22, tabel 2:	Spreiding geïnterviewden per fusiegemeente per fusiecasus en per functie
Pagina 32, tabel 3:	Typen van cultuur op basis van de mate van voorbereiding van strategische besluitvorming tijdens fusie-integratieproces
Pagina 39, tabel 4:	Typen van expertise op basis van de behandeling van strategische besluiten tijdens fusie-integratieproces
Pagina 43, tabel 5:	Typen van bestuurskwaliteit op basis de mate van voorwaardelijkheid en voorspelbaarheid van besluiten bij gepolitiseerde machtsverhoudingen in de tijd tijdens het fusie-integratieproces
Pagina 47, tabel 6:	Indeling van 4 typen van gepolitiseerde machtsverhouding bij strategische besluitvorming tijdens het fusie-integratieproces

7.3 Lijst met geraadpleegde retrospectieve data per casestudie

Heuvellanden

- D01 Intentiebesluit fusie gemeente 1 met gemeente 2, 17 december 2015
- D02 Initiatiefvoorstel fusie gemeente 3 met gemeente 1 en 2, 31 mei 2016
- D03 Herindelingsontwerp gemeenten < >, versie 21 oktober 2016
- D04 Strategische hoofdlijnen voor een visie < >, versie 3 januari 2017
- D05 Structuurversterkende investeringen 2017 – 2018 (tranche 1)
- D06 Ontwikkelagenda ‘Leven en werken in het landschap’ van de gemeente Heuvellanden, versie 23 mei 2017
- D07 Welkom in Heuvellanden, versie juni 2017
- D08 Besluitenlijst raadsvergadering Gemeente < >, 23 januari 2018

Terpenwouden

- D09 Herindelingsadvies Gemeenten < >. versie 30 maart 2017
- D10 Besturings- en organisatiefilosofie en hoofdstructuur Terpenwouden, versie 18 juli 2017
- D11 Inspiratiebron voor Koersbepaling, versie 5, 10 oktober 2017

Ommenlanden

- D12 Herindelingsontwerp gemeente Ommenlanden
- D13 Samen werken aan de gemeente Ommenlanden: Plan van Aanpak
- D14 Samen werken aan de gemeente Ommenlanden: Werkagenda gemeenteraden & werkplan griffie
- D15 Communicatieplan Herindeling Ommenlanden, oktober 2016
- D16 Besluitensverslag overleg raadsgroep herindeling Ommenlanden, versie 9 februari 2017
- D17 Visie op de nieuwe gemeenteraad, versie 6 april 2017
- D18 Verordening gemeenschappelijke raadsgroep herindeling versie 24 mei 2017
- D19 Verbindend in beweging; de contouren van gemeente Ommenlanden, versie 6 juli 2017

7.4 Vragenlijst interviewgide semigestructureerde interviews

1. Post-fusie organisatieprestatie

VRAAG	ANTWOORD
1.1 Zijn er volgens u organisatiedoelstellingen die helder gedefinieerd zijn én gekoppeld zijn aan realistische verwachting ten aanzien van de te leveren organisatieprestatie?	<mate van externe verantwoording>
1.2 Welke argumenten worden tijdens het integratieproces momenteel naar voren gebracht volgens u bij het nemen van besluiten die gaan over het verbeteren van de organisatieprestatie?	<mate van macht & politiek>
1.3 Wat wordt volgens u gemeten van de organisatieprestatie en hoe wordt dit gerapporteerd aan College en Raad?	<mate van druk van externe verantwoording>
1.4 Is volgens u de organisatieprestatie op 1 of meerdere zaken die u noemt volgens u verbeterd of juist niet?	<aanwezigheid van beïnvloeding mate van macht & politiek>
1.5 Hebben volgens u de gemeenteraad en de inwoners eenzelfde perceptie als u over de organisatieprestatie; waarom wel/niet?	<externe verantwoording & beïnvloeding, aanwezigheid van externe druk>
1.6 Heeft de fusie volgens u al geleid tot een verbetering van de organisatieprestatie op een bepaald aspect?	<externe verantwoording & politiek>
1.7 Samenvatten!	<mogelijkheid tot correctie & nuancering>

2. Strategische besluitvorming

VRAAG	ANTWOORD
2.1 Als ik u vraag of het besluitvormingsproces binnen uw organisatie meer gekenmerkt wordt doordat er uitputtend wordt gezocht naar mogelijke alternatieven (rationeel) en dat deze alternatieven worden doorgerekend naar verwachte uitkomsten of is er meer sprake van een geleidelijke ontwikkeling (incrementeel) van alternatieven waarvan de meest legitieme wordt gekozen (niet noodzakelijk de beste)?	<mate er ruimte is voor macht/politiek>
2.2 Zijn volgens u bij het nemen van besluiten tijdens dit integratieproces nieuwe argumenten ontwikkeld die het oorspronkelijke fusiebesluit rechtvaardigden?	<mate van rationele vs incrementele werking SB-proces>
2.3 Kunt u een voorbeeld noemen van een besluit genomen door het College en/of de Raad, dat volgens u betrekking had op het verbeteren van de organisatieprestatie?	<reactie tussen SB-OP tijdens PIP>
2.4 In hoeverre heeft u ervaren dat bij dit voorbeeld aan u beperkende keuzes /alternatieven zijn voorgelegd om een besluit te nemen met een suboptimale uitkomst, zo ja waar lag dit aan?	<aantonen aanwezigheid van macht & politiek>
2.5 Wat is volgens u van doorslaggevend invloed geweest op de keuze voor het alternatief /het genomen besluit?	<aantonen van aanwezigheid van macht & politiek, externe verantwoording>

VRAAG	ANTWOORD
2.6 Ter voorbereiding op de besluitvorming; heeft u of heeft u waargenomen dat er meer tijd is besteed aan de inhoud van de afweging of juist meer tijd aan de context van het proces eromheen?	<invloed van macht & politiek>
2.7 Samenvatten!	<mogelijkheid tot correctie & nuancering>

3. Strategische besluitvorming

VRAAG	ANTWOORD
3.1 Kunt u aangeven hoe het integratieplan is opgesteld en vastgesteld en of de besluitvorming heeft geleid tot aanpassingen in het integratieplan?	<beïnvloeding a.g.v. incrementele aanpak, nieuwe info>
3.2 Kunt u aangeven wat uw indruk is over de mate waarin onderscheid is gemaakt en volgorde en detaillering is aangebracht ten aanzien van taakintegratie en menselijke integratie?	<focus van inhoudelijke aandacht besluitvorming?>
3.3 Kunt u een 2 voorbeelden noemen van integratieproblemen die zich tijdens het integratieproces voordoen of hebben voorgedaan waar specifiek besluitvorming door College en /of Raad voor nodig was?	<verschil dynamiek in besluitvorming en de mate waarin de omgeving en politiek en macht daarin een rol spelen>
3.4 Samenvatten!	<mogelijkheid tot correctie & nuancering>

4. Afsluiting

VRAAG	ANTWOORD
4.1 Heeft u nog vragen of opmerkingen met betrekking tot dit gesprek?	<verminderen clustering illusie & selectieve waarneming>
4.2 Heeft u tot besluit nog iets dat u kwijt wilt met betrekking tot dit onderzoek?	<verminderen conformation bias>
4.3 Wie zou ik volgens u nog meer een geschikt persoon zijn om dit interview af te nemen?	<snowbal sampling>

7.5 Conversietabel

Concept	Antecedenten	Kenmerk
1. Post-fusie organisatieprestatie	1.1 Effectiviteit (Beleid/ Doelstellingen)	1.1.01 Beleid
		1.1.02 Doelstellingen
	1.2 Efficiency (Kwantiteit x Kwaliteit)	1.2.01 Kwantiteit /kwantitatief
		1.2.02 Kwaliteit /kwalitatief
	1.3 Waardecreatie	1.3.01 Creëren van synergiën
		1.3.02 Benutten van synergiën
	1.4 Waardevernietiging	1.4.01 Fusieactiviteiten
		1.5.02 Consistentie geplande & uitgevoerde aanpak
	1.5 Conflicterende verwachting	1.5.01 Afstemming & communicatie
	1.6 Heldere doelstelling	1.6.01 Gedefinieerde activiteiten
		1.6.02 Uitgevoerde activiteiten
1.7 Vage doelstelling	1.6.01 Gedefinieerde activiteiten	
	1.7.02 Uitgevoerde activiteiten	
1.8 Intern gericht	1.8.01 Verantwoordingsdata	
1.9 Financieel gedreven	1.9.01 Verantwoordingsdata	
2. Strategische besluitvorming	2.1 Gepolitiseerde machtsverhouding	2.1.01 Verwevenheid van belangen
		2.1.02 Mechanisme voor druk
		2.1.03 Mechanisme voor beïnvloeding
		2.1.04 Onbereikbare verwachtingen
		2.1.05 Gezagsstructuur
		2.1.06 Tegengestelde doelen
		2.1.07 Beheersing informatiestroom /voorziening
		2.1.08 Verborgene agenda
		2.1.09 Tijdrovende lobby
		2.1.10 Aandacht voor content vs context
		2.1.10 Tijdrovend werk
		2.1.11 Institutionele onderbreking
		2.1.12 Cyclische benadering
		2.1.13 Demotivatie door processtandaardisatie
	2.1.14 Geen eigendomsrelatie	
	2.2 Externe verantwoording (achteraf)	2.2.01 Uitgebreide hiërarchie
2.2.02 Taak gerelateerde in efficiency		
2.2.03 Suboptimaal besluit		
2.2.04. Externe legitimatie (vooraf)		
2.2.05 Institutionele context		
2.3 Planmatige besluitvorming	2.3.01 Demotivatie door processtandaardisatie	
2.4 Incrementele besluitvorming	2.4.01 Geen eigendomsrelatie	
2.5 Timing van besluit	2.5.01 Cyclische benadering	
2.6 Alternatieven	2.6.01 Beheersing informatiestroom /voorziening	
2.7 Voorwaardelijk	2.7.01 Suboptimaal besluit	
2.8 Onvoorwaardelijk	2.8.01 Gezagsstructuur	
3. Fusie-integratieproces	3.1 Taakintegratie	3.1.01 Realiseren operationele synergie

Concept	Antecedenten	Kenmerk
		3.1.02 Verschuivende machtsstructuur
	3.2 Menselijke integratie	3.2.01 Benutten operationele synergie
		3.2.02 Tevredenheid
		3.2.03 Gedeelde identiteit
		3.2.03 Vertrouwen
		3.2.04 Gedeelde visie
		3.2.05 Motivatie
	3.3 Integratieproblemen	3.3.01 Integratievorm
		3.3.02 Harmonisatie
		3.3.03 Afhankelijkheid
		3.3.04 Autonomie
		3.3.05 Gelijktijdige taak- & menselijke integratie
		3.3.06 Conflicterende doelstelling

Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd in de periode januari-augustus 2018
als onderdeel van het behalen van het doctoraal Bedrijfskunde
aan de Rotterdam School of Management – Erasmus University.
Het auteursrecht van deze afstudeerscriptie berust bij de auteur.
Het gepresenteerde werk is origineel en er zijn geen andere bronnen gebruikt
dan degenen waarnaar verwezen wordt in de tekst en genoemd bij de referenties.
De inhoud van deze scriptie is geheel de verantwoordelijkheid van de auteur.
De Rotterdam School of Management - Erasmus University is slechts
verantwoordelijk voor de onderwijskundige begeleiding
en aanvaardt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de inhoud

