

"Zij zijn groot en ik is klein, en da's niet eerlijk"

Kwalitatief onderzoek naar de mogelijke fusie van de gemeenten
Hilversum en Wijdmeren

Jasmin Muala'a
UTRECHT | 2015

Juni 2015
Masterscriptie
Definitieve versie

Naam Jasmin Muala'a
Studentnummer 3710025
E-mailadres j.mualaa@students.uu.nl

Universiteit Utrecht

MSc Organisaties, verandering en management
Leerkring Dynamiek van organiseren
Begeleider Dr. Ir. Martijn Koster
E-mailadres m.koster@uu.nl
Tweede beoordelaar Jeroen Vermeulen
E-mailadres j.vermeulen@uu.nl



Universiteit Utrecht

Gemeente Hilversum

Afdeling Interne Advisering
Begeleider Hans van Roekel
E-mailadres h.vanroekel@hilversum.nl



Gemeente Wijdmeren

Contactpersoon Jan Visser
E-mailadres j.visser@wijdmeren.nl



It is of the essence of life that it does not begin here or end there, or connect a point of origin with a final destination, but rather that it keeps on going, finding a way through the myriad of things that form, persist and break up in its currents. Life, in short, is a movement of opening, not of closure.

- Tim Ingold¹

¹ Being Alive: Essays on movement, knowlegde and description, 2011, p.4

Voorwoord

Het zit erop! Na maandenlang zwoegen, struikelen, vallen, opstaan, nog harder vallen en weer opstaan, kan ik met trots zeggen dat het is gelukt. Voor u ligt het resultaat van mijn scriptie-achtbaan. Aan de ene kant een heel verdrietig moment. Het betekent het einde van mijn 'zorgeloze' studentenbestaan, dat in het teken heeft gestaan van plezier, wijn, procrastinatie (soggen), meer wijn, rebelleren en vooral veel leren. Het betekent het begin van een volwassen leven, inclusief grote-mensenbaan en grote-mensenzorgen. Aan de andere kant is het een prachtig moment. De afronding van deze fase betekent de start van een nieuwe: het volwassen leven. Ik sta (met enige gezonde spanning) te poppelen om deze nieuwe fase in te gaan en weer nieuwe dingen te leren, maar voordat ik die fase in ga wil ik een aantal mensen bedanken die de vorige fase zo bijzonder hebben gemaakt.

Een aantal maanden geleden heb ik kennis mogen maken met spannende en complexe gemeentelijke organisaties en heb ik zelfs in twee gemeenten een kijkje in de keuken gekregen. Ik liep, nieuwsgierig, een tikkeltje nerveus, maar vooral enthousiast, het indrukwekkende Raadhuis van de gemeente Hilversum binnen, waar ik met open armen werd ontvangen. Op mijn tweede dag werd ik geïntroduceerd in de gemeente Wijdmeren en was ik daar ook welkom voor mijn onderzoek. Daarvoor wil ik Hans van Roekel, Karen van Elk en Jan Visser bedanken, maar ook alle collega's van kamer B0.2. Verder wil ik de bestuurders en ambtenaren van de gemeente Hilversum en Wijdmeren bedanken voor de interessante, gezellige en vooral open gesprekken. Het is voor mij erg inspirerend geweest om met mensen aan tafel te zitten, die zo ambitieus en enthousiast zijn.

Gedurende het proces heb ik (wat mij betreft) de beste scriptiebegeleider van de USBO gehad, Martijn Koster. Hij heeft mijn stukken altijd zorgvuldig doorgelezen. Ik kon rekenen op zijn eerlijkheid en ondersteuning en dankzij zijn opbouwende feedback heb ik alles uit mijn onderzoek kunnen halen. Ik waardeer de tijd en energie die hij in dit traject heeft gestoken. Daarnaast kon ik rekenen op drie wijze, kritische en prachtige dames: Marion Vlaming (a.k.a. Bud), Irene Kruijssen en Marlon Kroon. Zij hebben niet alleen hun kritische blik op mijn stukken geworpen, maar ook gezorgd voor de nodige ontspanning en afleiding. Ik kan met overtuiging zeggen dat zij niet alleen mijn stuk naar een kwalitatief hoger niveau hebben gebracht, maar dat ik er ook een paar mooie vriendschappen aan heb overgehouden.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken. Mijn oom Ayad, mijn broertje Ali, oma (die dit tot mijn verdriet niet meer mee mag maken), maar bovenal mijn ouders. Ik wil hen niet alleen bedanken voor de onvoorwaardelijke steun, liefde en vooral het geduld met mij, maar vooral voor de dappere keuze die zij jaren geleden hebben gemaakt. Zonder hun lef om op de spreekwoordelijke boot te stappen en de oversteek naar Europa te maken, was dit allemaal (letterlijk) niet gelukt. Ik hoop dat ik jullie trots heb kunnen maken!

Jasmin

Utrecht, juni 2015

Samenvatting

Een mogelijke fusie van twee gemeenten met verschillende karakters zorgt voor spanning in de samenleving. Bestuurders maken zich zorgen over het samenbrengen van de kleine, dorpse gemeente Wijdmeren en de grote mediastad Hilversum. Er is door middel van kwalitatief onderzoek met een interpretatieve benadering onderzoek gedaan naar de betekenisgeving die bestuurders geven aan een mogelijke herindeling. Uit het onderzoek is gebleken dat bestuurders door middel van beeldspraak betekenis geven aan de mogelijke herindeling. Zij spreken in termen van huwelijk, water en zand en groot en klein, om de verschillen en samenhang tussen de gemeenten weer te geven. Het onderzoek wijst uit dat deze beeldspraak een bijzonder grote rol heeft in het temperen of aanwakkeren van de sentimenten die heersen over de herindeling. Daarnaast is gebleken dat het slagen van de herindeling afhankelijk is van een samenspel tussen de buurgemeenten, de provincie en politici.

Inhoud

Voorwoord	vi
Samenvatting	viii
Inhoud	1
1 Inleiding	4
1.1 Organisatie en context	4
1.1.1 Gooi en Vechtstreek	5
1.1.2 Gemeente Hilversum	5
1.1.3 Gemeente Wijdmeren	6
1.1.4 Contextbeschrijving	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Theoretisch kader	9
2.1 Organisatiepolitiek	9
2.1.1 Politieke metafoor	9
2.1.2 Macht	10
2.1.3 De politieke arena	11
2.1.4 Framing	12
2.2 Organisatiecultuur	13
2.2.1 Identiteit	14
2.2.2 Imago	15
2.2.3 Zelfbeeld	17

3	Methodologie	19
3.1	Onderzoeksstrategie	19
3.2	Onderzoeksbenadering	19
3.2.1	Rol van de onderzoeker	19
3.3	Onderzoeksontwerp	20
3.4	Onderzoeksmethoden	20
3.4.1	Half-gestructureerde interviews	20
3.4.1.1	Respondenten	21
3.4.1.2	Vorbereiding, afname en uitwerking	22
3.4.2	Observaties	22
3.4.3	Veldnotities	23
3.4.4	Documentanalyse	23
3.5	Analysemethoden	24
3.5.1	Coderen	24
3.6	Kwaliteitscriteria	25
3.6.1	Plausibiliteit	25
4	Bevindingen	27
4.1	Regionale samenwerking	27
4.1.1	Gooistad	28
4.1.2	Going concern	28
4.1.3	Kwetsbaarheid van Wijdemeren	30
4.2	Calimerocomplex	32
4.2.1	Houding Hilversum	33
4.3	Water en zand	34
4.3.1	Kernenbeleid	36
4.3.2	In het huwelijksbootje stappen	38
4.3.3	De gemeente 'Hilvermeren'	39
4.4	Bestuurlijke complexiteit	40
4.4.1	Stichtse Vecht	41
4.4.2	Weesp	41
4.4.3	Provincie Noord-Holland	42
4.4.4	Burgers	43
4.4.5	Politici	44

5	Analyse	47
5.1	Identiteit, imago en zelfbeeld	47
5.2	Organisatiepolitiek	49
5.3	Framing	50
6	Conclusie	53
6.1	Discussie	54
	Referenties	56
Bijlage A	Elementen 'GV-3 met een plus'	62
Bijlage B	Gemeente Hilversum	63
Bijlage D	Gemeente Wijdmeren	65
Bijlage E	Organogram gemeente Wijdmeren	66
Bijlage F	Topiclijst	67
Bijlage G	Aangepaste topiclijst	68
Bijlage H	Lijst respondenten	69
Bijlage I	E-mail respondenten	70
Bijlage J	E-mail respondenten met introductie	71
Bijlage K	Lijst observaties	72
Bijlage L	Codeweb	73
Bijlage M	Tabel codeweb	74

1 Inleiding

“De grenzen van de gemeenten zijn geen onveranderlijk, voor altijd vaststaand gegeven. Dat zijn deze grenzen ook nooit geweest” (Verkruisen en Vis, 1987, in; Berghuis, Herweijer & Pol, 1995, p.8). Het samenvoegen van gemeenten gebeurt al jaren. In Nederland is het aantal gemeenten de afgelopen 20 jaar bijna gehalveerd, van 633 gemeenten in 1995 tot 393 gemeenten op 1 januari 2015 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015). Gemeentelijke herindeling is met het aantreden van kabinet Rutte II in 2012 hoog op de agenda gezet. In het regeerakkoord kondigt het kabinet aan dat zij op lange termijn naar een andere indeling en schaal voor het openbaar bestuur wil. “Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen” (Regeerakkoord, 2012, p.40). Volgens het kabinet hebben gemeenten deze opschaling nodig om de decentralisaties te kunnen uitvoeren en “een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties” (Kamerbrief, 2013, p.2). De verwachting is dat veel gemeenten de gevolgen van de decentralisaties niet aan kunnen en op zoek gaan naar mogelijkheden om zich te organiseren (Twist, Schulz, Ferket, Scherpenisse & Steen, 2013):

Het ligt in de lijn der verwachting dat veel gemeenten de gevolgen van de grote decentralisatieoperaties die nu in gang zijn gezet niet vanuit de eigen organisatie alleen kunnen accommoderen, omdat het hen daarvoor eenvoudigweg aan capaciteit, professionaliteit en schaal ontbreekt. (p.7)

In heel Nederland voelen gemeenten de noodzaak om samen te werken of op termijn samen te gaan om de nieuwe taken die zij hebben gekregen goed te kunnen uitvoeren. “Gemeentelijke herindeling draagt volgens de direct betrokkenen vooral bij aan de realisatie van organisatorische ambities zoals het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de ambtelijke organisatie en het verbeteren van de dienstverlening” (Twist et al., 2013, p.4).

Dit onderzoek richt zich op de intensieve intergemeentelijke samenwerking en mogelijke fusie van de gemeente Wijdmeren en de gemeente Hilversum in de Gooi en Vechtstreek. De gemeente Wijdmeren en Hilversum verschillen van karakter. De gemeente Wijdmeren bestaat uit dorpen en is kleiner dan de ‘grote’ mediastad Hilversum. De contrasterende elementen van de gemeenten worden versterkt nu zij aan één tafel zitten. Voor voorstanders van de fusie vormt dit contrast het begin van een mooie samenwerking waar de gemeenten elkaar kunnen aanvullen en versterken. Tegenstanders denken juist dat deze tegenstellingen de gemeenten verder uit elkaar drijven. Om inzicht te krijgen in de ideeën, gedachten en gevoelens die heersen, is onderzoek gedaan naar de betekenisgeving die bestuurders aan de mogelijke fusie geven.

Hieronder worden de regio, de gemeente Hilversum en gemeente Wijdmeren beschreven. Vervolgens wordt de context van de herindeling geschetst. Aansluitend volgen de probleemstelling en de onderzoeksvraag. Tot slot wordt de relevantie van het onderzoek besproken.

1.1 Organisatie en context

De gemeente Wijdmeren en Hilversum liggen in de Gooi en Vechtstreek, een regio tussen Amsterdam, Utrecht, Amersfoort en Almere. Hieronder wordt een indruk gegeven van de regio Gooi en Vecht en wordt een beeld geschetst van de gemeente Wijdmeren en

Hilversum. Vervolgens wordt de context in kaart gebracht en wordt de probleemstelling beschreven.

1.1.1 Gooi en Vechtstreek

De Gooi en Vecht wordt gekenmerkt door “de goed geconserveerde vestingstadjes, de pittoreske dorpskernen, het cultuurhistorische landschap en de rijke natuur zijn bepalende elementen voor de identiteit van de regio en voor het aantrekkelijke leefklimaat” (Grotenhuis & Jansen, 2014, p.9). De grote verscheidenheid in de Gooi en Vechtstreek maakt de regio bestuurlijk erg complex. Er wordt in de provincie Noord-Holland al langere tijd jaren gesproken over bestuurskrachtversterking en de bestuurlijke indeling van de regio” (Provincie Noord-Holland, 2015). De aanleiding is het bestuurskrachtonderzoek dat gemeenten in 2005 hebben laten uitvoeren. Een adviesrapport over de samenwerking in de regio heeft geleid tot het advies ‘GV-3 met een plus’² (Grotenhuis & Jansen, 2014, p.30). “Met het verstrijken van de tijd is immers ook de trend doorgezet dat meer van gemeenten wordt gevraagd en dat schaalvergroting noodzakelijk is om belangrijke (nieuwe) opgaven het hoofd te kunnen bieden” (Provincie Noord-Holland, 2014a, p.13). Deze variant bevat zeven elementen, hiervan zijn (voor de gemeente Hilversum en Wijdmeren) de belangrijkste:

- “Wijdmeren ... [versterkt de] bestuurskracht door intensieve samenwerking met Hilversum.”
- “Hilversum biedt zich ten eerste aan als een aantrekkelijke en op een gelijkwaardige samenwerking gerichte partner van Wijdmeren.”

(Grotenhuis & Jansen, 2014, p.30)

Zowel de provincie Noord-Holland als de beide gemeenten hebben positief gereageerd op het adviesrapport en laten in een reactie blijken dat ze open staan voor een mogelijke samenwerking (Provincie Noord-Holland, 2014b). Toch is een samenwerking tussen Wijdmeren en Hilversum complexer dan op het eerste oog lijkt. Om hier uitgebreid op in te kunnen gaan, worden hieronder allereerst de gemeenten beschreven.

1.1.2 Gemeente Hilversum

De gemeente Hilversum is de grootste gemeente van de Gooi en Vechtstreek met ruim 86.000 inwoners³ (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015). De gemeente Hilversum is door het Rijk aangewezen als centrumgemeente van de regio. Dit betekent dat zij op economisch en maatschappelijk gebied verantwoordelijk is “voor de uitvoering van bepaalde taken ... die een regionale schaal vereisen” (Grotenhuis & Jansen, 2014, p.10).

De ambtelijke organisatie van de gemeente bestaat uit ruim 600 mensen, die op drie verschillende locaties werken: het Raadhuis-eiland, SoZa en WWZ loket en de locatie 1^e Loswal. De gemeente Hilversum zit midden in een grote organisatieverandering. Vanaf januari 2014 heeft de organisatie een nieuwe structuur⁴ die beter aansluit “op haar rol in de stad” (Hilversum, 2015a). De 600 ambtenaren werken nu in een van de zeven afdelingen: Publiekszaken, Werk, Inkomen & Zorg, Openbare ruimte, Beleidsontwikkeling, Beleidsuitvoering, Interne Dienstverlening en Interne Advisering. De gemeente Hilversum

² Zie bijlage A voor alle elementen van ‘GV-3 met een plus’

³ Zie bijlage B voor de kaart van de gemeente Hilversum.

⁴ Zie bijlage C voor het organogram van de gemeente Hilversum.

wordt bestuurd door de gemeenteraad, bestaande uit 37 leden en het college van burgemeester en wethouders, met vijf wethouders (Hilversum, 2015b).

1.1.3 Gemeente Wijdmeren

“In 2002 is de gemeente Wijdmeren ontstaan uit een fusie van Loosdrecht, 's-Gravenland en Nederhorst ten Berg” (Grotenhuis & Jansen, 2014, p.10). Dit wordt een zonale herindeling genoemd. Hierbij worden randgemeenten samengevoegd tot een uitgestrekte streekgemeente (Berghuis et al., 1995). De gemeente Wijdmeren⁵ bestaat uit vijf dorpskernen, namelijk; Ankeveen, Breukeleveen 's-Graveland, Kortenhoef, Loosdrecht en Nederhorst den Berg. De gemeente ligt in het groene hart van de Randstad en heeft ruim 23.000 inwoners.

Wijdmeren is met 7.700 hectare de grootste gemeente in de Gooi- en Vechtstreek. Een uniek stuk Nederland met veel plassen, moerassen, bossen, vaarten en weiden. De diverse landgoederen, vele monumenten en beschermde dorpsgezichten zijn beeldbepalend voor Wijdmeren.

(Wijdmeren, 2015a)

De ambtelijke organisatie⁶ van de gemeente Wijdmeren bestaat uit 170 ambtenaren, die verdeeld zijn over de afdelingen, Beheer Openbare Ruimte, Bedrijfsvoering, Ruimtelijke Ontwikkeling, Dienstverlening en Staf. Het dagelijkse bestuur van de gemeente Wijdmeren bestaat uit de burgemeester en 4 wethouders. De gemeenteraad bestaat uit vijf fracties met 19 leden (Wijdmeren, 2015b). De gemeente Wijdmeren heeft een kleine ambtelijke organisatie en werkt daarom veel samen met andere gemeenten.

1.1.4 Contextbeschrijving

Twist et al., (2013) concluderen uit hun onderzoek naar de evaluatie van herindeling in verschillende gemeenten in Nederland dat herindeling plaatsvindt om organisatorische ambities te realiseren. “Herindeling draagt bij aan het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger” (p.4). Daarbij stellen de auteurs dat gemeenten zichzelf willen versterken om betere prestaties voor de burger te kunnen leveren. Om de bestuurskracht te vergroten moeten gemeenten samenwerken.

In 2014 hebben de gemeenteraadsverkiezingen voor een ander politiek landschap van de gemeenteraad van Wijdmeren gezorgd. Zo heeft de partij Dorpsbelangen een flink aantal zetels verloren (van negen naar vier), terwijl het CDA is gegroeid (van drie naar zeven). Hierdoor is de positie van de gemeente Wijdmeren ten aanzien van de samenwerking veranderd. “In een brief aan de gemeenteraad geeft het college van burgemeester en wethouders van Wijdmeren aan welk standpunt zij innemen over de bestuurlijke toekomst van Wijdmeren” (RTV Stichtse Vecht, 2014).

Het perspectief voor de samenwerking met Weesp en Stichtse Vecht is gewijzigd. Inmiddels is duidelijk dat de provinciegrens tussen Utrecht en Noord-Holland voorlopig niet zal verdwijnen. Hoewel geen fusie was beoogd tussen de SWW gemeenten [Stichtse Vecht, Weesp, Wijdmeren], was dit wel plan B indien de

⁵ Zie bijlage D voor de kaart van de gemeente Wijdmeren.

⁶ Zie bijlage E voor het organogram van de gemeente Wijdmeren.

zelfstandigheid van Wijdmeren niet meer reëel zou blijken te zijn. Dat betekent dat de SWW samenwerking niet meer zal worden dan een samenwerking, provinciegrens overschrijdend. Dat is op den duur een onwenselijke situatie.

(Gemeenteraad Wijdmeren, 2014, p.2)

“Geheel onverwachts komt dit standpunt overigens niet. Al eerder had het CDA van Wijdmeren kritiek geuit op de samenwerking” en aangegeven “dat op een aantal terreinen de samenwerking tussen Wijdmeren, Weesp en Stichtse Vecht onder druk staat” (RTV Stichtse Vecht, 2014). Wijdmeren is een andere route ingeslagen en kijkt in de richting van Hilversum, zoals in het adviesrapport ‘Gooi en Vechtstreek: regio met een plus?’ wordt aanbevolen. Een herindeling van de gemeente Hilversum en Wijdmeren wordt een nodale herindeling genoemd. Hierbij worden “(kleinere, vaak landelijke) randgemeenten [toegevoegd] aan een (grotere, vaak compacte) centrumgemeente” (Berghuis et al., 1995, p.16). “Bij nodale herindeling bestaat tussen de kernen in de heringedeelde gemeente een duidelijke hiërarchie. Het is duidelijk dat het gemeentehuis in de centrale kern blijft en dat de naam van de oude centrumgemeente overgaat op de vergrote centrumgemeente” (p.16). De eerste mogelijkheden voor een eventuele samenwerking zijn vroeg in de jaren negentig al onderzocht, maar omdat de gemeenten van elkaar verschillen, grote stad versus platteland, is er destijds uitgeweken naar andere mogelijkheden. De gevoelens zijn dat een mogelijke samenwerking kan leiden tot fusie en men is bang voor het verlies van de natuur in de gemeente Wijdmeren. Twist et al. (2013) concludeerden dat het draagvlak voor herindeling bij de direct betrokken partijen (bestuurders, ambtelijke top en provincie) hoger ligt dan bij bijvoorbeeld de gemeenteraad en burgers. Twist et al. (2013) leggen hierbij een verband tussen draagvlak en het karakter van de gemeenten, “in die zin dat een fusie van gelijksoortige gemeenten op meer draagvlak kan rekenen” (p.3). Deze zelfde sentimenten heersen in dit samenwerkingsproces. Momenteel wordt de discussie over de samenwerking en mogelijke fusie gevoerd, vanuit en door emoties van de verschillende partijen. Ondanks dat het momenteel vooral een bestuurlijk onderwerp is, leeft het op alle niveaus in de samenleving, bij zowel burgers, ambtenaren, raadsleden als bestuurders.

1.2 Probleemstelling

Zoals eerder aangegeven hebben de gemeente Hilversum en Wijdmeren een eigen karakter. Door de mogelijke herindeling dreigt de vanzelfsprekendheid van het karakter van de gemeenten weg te vallen. Daarnaast is er in de gemeente Wijdmeren, vooral bij burgers en raadsleden, weinig draagvlak voor de herindeling. Bestuurders zijn bezorgd over het samenbrengen van twee (volgens hen) verschillende gemeenten, namelijk de kleinere, dorpse gemeente Wijdmeren en de grote mediastad Hilversum. Deze spanningen hebben invloed op de verloop van het proces en de uiteindelijke keuze voor herindeling, om de bestuurskracht van de gemeente Wijdmeren te vergroten. Om inzicht te krijgen in de ideeën, gedachten en gevoelens die heersen over de herindeling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe geven bestuurders van de gemeente Hilversum en Wijdmeren betekenis aan een mogelijke herindeling?

Door interviews, observaties, notities en documentanalyse is data verzameld. Vervolgens is aan de hand van de concepten organisatiepolitiek, identiteit, imago en zelfbeeld de data geanalyseerd. Deze concepten worden in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

1.3 Relevantie

Zoals eerder is beschreven zijn fusies en gemeentelijke herindelingen actuele onderwerpen, ook buiten de Gooi en Vechtstreek, mede door de toename van taken voor gemeenten. Voor bestuurders kan samenwerking het begin zijn van een mogelijke opschaling van de gemeente, waardoor de gemeente haar bestuurskracht kan vergroten. Herindeling van de gemeenten zou gunstig kunnen zijn voor de bedrijfsvoering, efficiëntie en effectiviteit van beide organisaties. De meeste literatuur en onderzoeken richten zich op de evaluatie van een fusie of herindelingstraject, terwijl het proces in aanloop naar de fusie minstens zo belangrijk is. Dit onderzoek kan daarom voor andere gemeenten, die aan het begin van het proces staan, nuttig zijn. Zij zouden ideeën, inspiratie of informatie uit het onderzoek kunnen putten.

Het onderzoek laat zien hoe bestuurders een prominente rol spelen in de aanloop naar een herindelingsproces. Voor bestuurders van de gemeente Hilversum en Wijdmeren draagt dit onderzoek bij aan de vergroting van het draagvlak voor de samenwerking. Het onderzoek biedt bestuurders een inzicht in hoe andere bestuurders in het proces staan, door verschillende punten te belichten, die juist bestuurders dichterbij elkaar zullen brengen of reden geven om een aspect meer aandacht te schenken. Inzicht krijgen in de gedachten en gevoelens waar deze samenwerking op stoelt, creëert een stevigere basis om op door te werken.

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke relevantie is er een wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. De conclusies van dit onderzoek dragen bij aan de literatuur over besluitvorming in een politieke omgeving. De theorieën over besluitvorming zijn weliswaar niet langer gebaseerd op het idee van een enkele rationele actor die weloverwogen keuzes maakt, maar er wordt desalniettemin te weinig rekening gehouden met de menselijke factor en de rol die menselijke relaties in het besluitvormingsproces.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de theoretische concepten van dit onderzoek beschreven. Hierin wordt het politieke perspectief uitgebreid behandeld, door middel van de concepten macht en beeldvorming en wordt ingegaan op de wisselwerking tussen de concepten identiteit, imago en zelfbeeld. Aansluitend worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksmethoden besproken. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen van het onderzoek centraal. Deze worden vervolgens in hoofdstuk 5 aan de hand van de concepten uit de literatuur geanalyseerd. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de conclusie, worden aanbevelingen gedaan en wordt gereflecteerd op het onderzoek.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek geschetst. Met de hieronder besproken concepten worden in hoofdstuk 5 de bevindingen van het onderzoek geanalyseerd. Allereerst wordt ingegaan op politiek in organisaties door de politieke metafoer te bespreken en de aannames waarop deze metafoer is gebaseerd. Vervolgens wordt het thema macht behandeld aan de hand van verschillende definities. Daarna wordt ingegaan op de rol van macht in organisaties. Hierna volgt de rol die framing speelt in het besluitvormingsproces. Tot slot wordt het concept organisatiekarakter besproken aan de hand van de concepten identiteit, imago en zelfbeeld. Deze concepten worden gedefinieerd waarna de wisselwerking tussen deze concepten wordt geschetst.

2.1 Organisatiepolitiek

Een mogelijke fusie tussen twee gemeenten betekent dat verschillende groepen bij elkaar komen, zoals burgers, ambtenaren, bestuurders, raadsleden, provincie en het Rijk. Deze actoren hebben allen hun eigen ideeën, voorkeuren en belangen. Pfeffer (1981) stelt dat organisatiepolitiek gaat over het samenspel van deze elementen: "Organizational politics involves those activities taken within organizations to acquire, develop, and use power and other resources to obtain one's preferred outcomes in a situation in which there is uncertainty or dissensus about choices" (p.7). Door de onderlinge afhankelijkheidsrelatie van deze actoren zijn conflicten natuurlijk en onvermijdelijk. Om het proces succesvol te laten verlopen, moeten actoren samenwerken, onderhandelen, coalities vormen en compromissen sluiten. Deze elementen zijn onderdeel van een moderne stroming gebaseerd op ideeën van onder andere Marx, Freud, Foucault en Derrida, met als aanname dat organisaties worden gekarakteriseerd door verandering en conflict (Grieves, 2010).

2.1.1 Politieke metafoer

De politieke metafoer is volgens Bacharach & Lawler (1980) gebaseerd op een vijftal aannames. De eerste aanname is dat organisaties coalities zijn van verschillende individuen en belangengroepen. Ten tweede zijn er voortdurende verschillen tussen leden van een coalitie. Verschillen in waarden, overtuigingen, informatie, belangen, en percepties van de werkelijkheid. Ten derde: de belangrijkste beslissingen gaan over de verdeling van schaarse middelen – wie krijgt wat? De vierde aanname is dat schaarse middelen en voortdurende verschillen, conflict centraal stellen. Tot slot is de aanname dat beslissingen ontstaan uit interactie, onderhandeling en strijd tussen sleutelfiguren (Bachrach & Lawler, 1980; in Bolman & Deal, 2008; Grieves, 2010). Omdat belangen, conflicten en macht sprekend zijn voor het onderwerp van dit onderzoek is gekozen om deze elementen te belichten door het gebruik van de politieke metafoer.

De politieke metafoer kan worden gebruikt om de politiek van het dagelijkse organisatorische leven te ontrafelen. Morgan (2006) gaat terug naar de essentie van politiek. Hij stelt: "the idea of politics stems from the view that, where interests are divergent, society should provide a means of allowing individuals to reconcile their differences through consultation and negotiation" (p.150). Volgens Morgan gaat politiek in essentie over belangenverschillen tussen partijen, die door middel van onderhandeling tot consensus komen. Een organisatie kan worden opgevat als een politiek systeem met

coalities van individuen en belangengroepen, die verschillen in waarden, overtuigingen, informatie, belangen en percepties van de werkelijkheid hebben. Het politieke perspectief wordt gekenmerkt door machtsrelaties, botsende belangen, schaarste en onderlinge afhankelijkheid (Bolman & Deal, 2008; Luscure, 2001; Morgan, 2006). "Mensen of groepen zijn dus op te vatten als politieke 'actoren' die ernaar zullen streven over machtsbronnen te beschikken en deze willen inzetten om hun belangen te realiseren" (Dahl, 1957; Luscure, 2001, p.196). Macht ontstaat in de relatie tussen deze actoren (Pfeffer, 1981).

Organisatiepolitiek ontstaat wanneer mensen verschillend denken of andere ideeën en belangen hebben. Deze diversiteit zorgt voor spanningen, die opgelost moeten worden met politieke middelen. Organisatiepolitiek is ingewikkeld, doordat sommige conflicten open en zichtbaar zijn, terwijl andere zich onder de oppervlakte afspelen, bijvoorbeeld verborgen agenda's, maar ook conflicten uit het verleden kunnen een grote invloed hebben (Morgan, 2006). Morgan (2006) stelt dat:

Many organizational conflicts often become institutionalized in the attitudes, stereotypes, values, beliefs, rituals, and other aspects of organizational culture. In this socialized form, the underlying conflicts can be extremely difficult to identify and to break down. (...) History can shape the present in subtle ways. (p.166)

Morgan (2006) stelt dat er verschillende manieren zijn waarop dit gedaan kan worden. In elk geval hangt de keuze af van de machtsrelaties tussen de actoren die betrokken zijn.

2.1.2 Macht

Wanneer verschillende actoren betrokken zijn, zijn volgens Derrida (1978; in Grievess, 2010) ten minste twee verklaringen voor eenzelfde fenomeen te geven en reflecteren bepaalde machtsrelaties. In de politieke metafoor is macht niet toegekend aan een enkele actor of autoriteit aan de top, maar bevindt macht zich op alle niveaus van de organisatie. Zo kunnen lagere participanten over macht beschikken in de vorm van specifieke expertise of kennis (Luscure, 2001; Morgan, 2006). Macht ontstaat in de relatie tussen verschillende actoren, "it requires people to accept it" (Grievess, 2010, p.31). Pfeffer (1993) definieert macht als: "the potential ability to influence people to do things that they would not otherwise do" (in; Grievess, 2010, p.214). En stelt dat macht contextafhankelijk is. Deze vorm van macht is gebaseerd op de definitie van Dahl (1957), namelijk: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B not otherwise do" (p.203). Het is het vermogen van een actor om iets gedaan te krijgen en doelen en beslissingen te kunnen beïnvloeden (Bolman & Deal, 2008; Dahl, 1957; Fleming & Spicer, 2007, 2014; Morgan, 2006; Pfeffer, 1993).

Er is veel geschreven over het concept macht en definities van macht liggen op een breed spectrum, van zichtbare macht als een vorm van dwang en manipulatie (Bachrach & Baratz, 1963; Fleming & Spicer, 2007, 2014), tot minder expliciete vormen waarbij systematisch voorkeuren, opvattingen en gedragen worden beïnvloed (Fleming & Spicer, 2007, 2014; Grievess, 2010; Kunda, 2006). Deze laatste vorm van macht is kenmerkend voor het politieke perspectief, omdat de nadruk ligt op de sociale constructie van macht, gebaseerd op de ideeën van Foucault (1995; Grievess, 2010). De sociale constructie van macht houdt in dat macht ontstaat in de interactie tussen actoren, het concept wordt geconstrueerd door taal, ideeën en beelden die de actoren erover hebben (Fleming &

Spicer, 2014; Foucault, 1995; Grieves, 2010). In het politieke perspectief gaat macht over de beïnvloeding van onze voorkeuren, gedragingen en opvattingen (Fleming & Spicer, 2007, 2014; Kunda 2006). Kunda (2006) beschrijft macht als een vorm van normatieve controle. Volgens Kunda (2006) is normatieve controle het sturen van mensen door invloed te krijgen op hun gedachten en gevoelens, waardoor de grenzen tussen het individu en de organisatie vervagen of zelfs verdwijnen (p.91). Fleming & Spicer (2007) omschrijven dit als volgt: "power is achieved through defining the conditions of possibility underlying how we experience ourselves as people" (p.23). Macht wordt op een zodanige manier uitgeoefend, dat individuen gepresenteerde opvattingen en voorkeuren zichzelf toe-eigenen en deze als natuurlijk ervaren (Fleming & Spicer, 2014; Kunda, 2006). De laatste machtsvorm die) beschrijven is subjectivering. Het is een machtsvorm die ingaat op de emoties en identiteit van individuen, door beïnvloeding van de dagelijkse praktijk (Fleming & Spicer, 2007).

2.1.3 De politieke arena

Macht kan op verschillende plekken in en rondom een organisatie plaatsvinden, binnen organisaties, door organisaties, tussen organisaties en tegen organisaties (Fleming & Spicer, 2014) en speelt een belangrijke rol in besluitvorming (Pfeffer, 1981). De macht van een actor bestaat uit alle middelen die hij kan inzetten om het gedrag van anderen te beïnvloeden (Dahl, 1957; Morgan, 2006). Er moet een mate van afhankelijkheid zijn tussen de verschillende actoren om macht te kunnen uitoefenen. Het vermogen om de uitkomsten van een besluitvormingsproces te beïnvloeden is een belangrijk machtsmiddel. Pfeffer (1981) stelt dat de dynamiek van het besluitvormingsproces centraal is voor het politieke perspectief:

To understand organizational choices using a political model, it is necessary to understand who participates in decision making, what determines each player's stand on the issues, what determines each actor's relative power, and how the decision process arrives at a decision; in other words, how the various preferences become combined. (p.28)

Binnen het politieke perspectief is besluitvorming een proces waarin voortdurend maatschappelijke, politieke en persoonlijke afwegingen gemaakt worden. Daarbij spelen uiteenlopende belangen een cruciale rol, het kan daarom niet gelijkgesteld worden aan rationeel handelen, waarbij een besluit in een gefaseerde reeks stappen, op basis van weloverwogen, doelgerichte keuzes en rationele afwegingen tot stand komt (Bovens et al., 2012; Stone, 2011; Teisman, 1992). Er wordt van uit gegaan dat zowel een veelheid van actoren als een reeks beslissingen tot een bepaald besluit leiden (Teisman, 1992). Er worden echter geen specifieke connecties vastgelegd tussen actoren, belangen, problemen en oplossing. Olsen (1972) stelt dat besluiten geen uitkomst zijn van individuele processen, maar "a product of certain processes' having dynamics of their own, which by their interactions generate outcomes which are not intended by anyone" (p.48). Het gaat om een veelheid van processen, actoren en belangen die met elkaar verbonden zijn. De politieke arena richt de aandacht op de relaties tussen (delen van) de organisaties, als een soort netwerk. Een netwerk kan een verzameling van organisaties zijn, maar een verzameling organisaties kan omgekeerd ook een verzameling netwerken zijn (Bovens et al., 2012). De focus ligt niet op het uiteindelijke besluit, maar op het proces om tot het besluit te komen en de rollen en machtsposities van de actoren in de politieke arena

(Bovens et al., 2012; Olsen, 1972). Teisman (1998, p.43) stelt dat het om een netwerkstructuur gaat omdat de verschillende actoren op één veld opereren en niet om elkaar heen kunnen. Het gevolg hiervan is dat complexe relatiepatronen tot stand komen. In dit veld ontstaat ook een zekere machtsongelijkheid, omdat alle partijen wederzijds afhankelijk zijn en invloed hebben op het beleidvormingsproces (Bovens et al., 2012). Allison (1971) stelt dat de combinatie van actoren een wezenlijk verschil kan maken voor het verloop van het proces, omdat de onderlinge machtsrelaties tussen spelers verschillen.

2.1.4 Framing

Invloed op het besluitvormingsproces kan op verschillende manieren uitgeoefend worden. Een expliciete manier van manipulatie van het besluitvormingsproces wordt ook wel agendasetting genoemd, omdat een actor door middel van het bepalen van de agenda, kan bepalen welke kwesties wel of niet worden besproken en in welke volgorde dit gebeurt (Fleming & Spicer, 2007, 2014; Morgan, 2006). Voortbordurend op de stelling van Derrida (1978; in Grieves, 2010), dat een tekst of uiting meerdere verklaringen heeft, kan het besluitvormingsproces door taal op een meer impliciete manier worden beïnvloed. Morgan zegt hierover: "An unobtrusive or unconscious element of control can also be built into vocabularies, structures of communication, attitudes, beliefs, rules, and procedures" (2006, p.173). In deze context is taal een middel voor macht of sociale controle (Leclercq-Vandelannoitte, 2011). De manier waarop een boodschap wordt neergezet heeft invloed op de beeldvorming rondom en de steun van die boodschap. "De taalkundige en de visuele 'verpakking' van een boodschap [heeft] een grote invloed ... op hoe de ontvangers van die boodschap vervolgens naar de werkelijkheid kijken" (Bovens et al., 2011, p.147; Mio, 1997; Tversky & Kahneman, 1981). Deze verpakking van een boodschap wordt in de sociale wetenschappen een frame genoemd (Holleman & Pander Maat, 2008; Mio, 1997; Tversky & Kahneman, 1981). Bij besluitvorming speelt het *decision frame* van een actor een rol (Tversky & Kahneman, 1981). Het *decision frame* van een actor is "[the] decision-maker's conception of the acts, outcomes, and contingencies associated with a particular choice" (p.453). Het frame dat een actor hanteert voor de formulering van een probleem wordt bepaald door normen, gebruiken en persoonlijke voorkeuren van deze actor (Tversky & Kahneman, 1981):

Individuals who face a decision problem and have a definite preference (i) might have a different preference in a different framing of the same problem, (ii) are normally unaware of alternative frames and of their potential effects on the relative attractiveness of options, (iii) would wish their preferences to be independent of frame, but (iv) are often uncertain how to resolve detected inconsistencies. (pp.457-458)

Omdat in besluitvorming geen objectieve standaarden aanwezig zijn, heeft het *framen* van een boodschap invloed op de aantrekkelijkheid van die boodschap. "When we use verbal information ... to make decisions, we are likely to be influenced by the frame of the information" (Holleman & Pander Maat, 2008, p.2204). Een boodschap die positief *geframed* is, wordt beter gewaardeerd dan een negatief geframede boodschap (Holleman & Pander Maat, 2008; Levin & Gaeth, 1988; Tversky & Kahneman, 1981).

Framing in een besluitvormingsproces gaat over het vermogen om de realiteit van anderen te definiëren, betekenis te scheppen en dingen tastbaar te maken. Weick (1995) omschrijft dit als betekenisgeving. Sandberg & Tsoukas (2015) stellen dat betekenisgeving

tot stand komt wanneer de vanzelfsprekendheid in de organisatie verstoord wordt. Om de situatie te begrijpen, geven organisatielieden betekenis aan de situatie, totdat deze situatie hersteld of geaccepteerd wordt. Betekenisgeving wordt getriggerd door: “[an] event that interrupts actors’ ongoing activities, “forcing” them to retrospectively make sense of the disrupted activity in order to restore it” (Sandberg & Tsoukas, 2015, p.12). Een vorm van betekenisgeving is het gebruik van beeldspraak (Morgan, 2006; Sandberg & Tsoukas, 2015). “Metaphorical language [enables] people to cope with ... experiences by creating links between familiar and new experiences” (Sandberg & Tsoukas, 2015, p.16). Het gebruik van beeldspraak kan de overtuigingskracht van een boodschap verhogen (Mio, 1997; Morgan, 2006; Ottati, Rhoads & Graesser, 1999; Tsoukas, 1991), met als voorwaarde dat de ontvanger van de boodschap bekend moet zijn met het gebruikte beeld en dit aansluit bij de voorkeuren van de ontvanger van de boodschap. Wanneer de ontvanger van de boodschap bekend is met het gebruikte beeld, wordt de boodschap begrijpelijker voor de ontvanger (Ottati et al., 1999). “Metaphorical content can provide an overarching cognitive framework that enables the message recipient to better comprehend and organize literal arguments contained in a communication” (p.692). Mio (1997) stelt dat het gebruik van beeldspraak een drietal redenen heeft:

Metaphors allow the general public to grasp the meanings of political events and feel a part of the process. They are also effective because of their ability to resonate with latent symbolic representations residing at the unconscious level. Finally, metaphors fit into the prevailing notions of information-processing models of public knowledge of politics. (p.130)

Door beeldspraak kan een boodschap, op lokaal niveau, symbool staan voor een grotere (maatschappelijke) kwestie, waardoor bepaalde acties om deze kwestie (op lokaal niveau) op te lossen gelegitimeerd worden (p.120). Dit geldt vooral in tijden van maatschappelijke onzekerheid. Daarnaast kan beeldspraak complexe zaken eenvoudiger en behapbaar maken voor de samenleving waardoor zij betrokken wordt bij het politieke proces en politieke keuzes kan begrijpen.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de macht toekomt aan degene die in staat is om aandacht voor bepaalde kwesties te structureren en de realiteit voor ontvangers van de boodschap te definiëren. De manier waarop een boodschap wordt geconstrueerd, kan de constructie van een andere boodschap beperken (Leclercq-Vandelannoitte, 2001). Mio (1997) concludeert: “Metaphors can stir emotions or bridge the gap between logical and emotional (rational and irrational) forms of persuasion” (p.121). Door gebruik van beeldspraak kan een boodschap zodanig *geframed* worden, dat het overeenkomt met de voorkeuren van de zender van de boodschap (Tsoukas, 1991). Daarbij heeft de identiteit van actoren een grote invloed op de betekenis die zij aan een boodschap geven (Weick, 1995; Sandberg & Tsoukas, 2015).

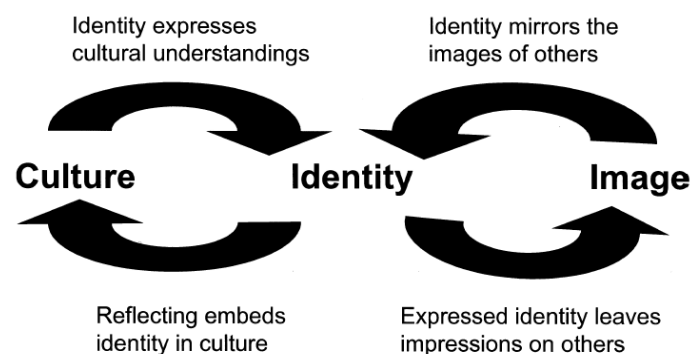
2.2 Organisatiecultuur

Zoals hierboven is beschreven kan beeldvorming een grote invloed hebben op het besluitvormingsproces. De verschillende actoren hebben een eigen cultuur, met eigen voorkeuren, gedragingen en opvattingen. Cultuur is geen object die een organisatie heeft, maar iets wat een organisatie is. Cultuur wordt gedefinieerd door Schein (1992, p.12; in Miller, 2012, p. 87) als:

[A] pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid, and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.

Cultuur is “the way we do things around here” (Deal & Kennedy, 1982, in; Bolman & Deal, 2008, p.263). “Each organization has its own way of doing what it does and its own way of talking about what it is doing” (Pacanowksy & O'Donnell-Trujillo, 1983, p.128, in; Miller, 2012, p.80). Iedere organisatie heeft bepaalde structuren ingebouwd in het dagelijkse organisatorische leven, die medewerkers als vanzelfsprekend ervaren. De cultuur van de organisatie vormt de context “within which interpretations of organizational identity are formed and intentions to influence organizational image are formulated” (Hatch & Schultz, 1997, p.357). De relatie tussen cultuur, identiteit en imago wordt gevormd door wederzijdse afhankelijkheid van de concepten (Hatch & Schultz, 1997). Het model (figuur 1) van Hatch & Schultz (2002) geeft de relatie tussen cultuur, identiteit en imago in vier processen weer, namelijk:

- Afspiegeling: identiteit van de organisatie wordt gespiegeld in de beelden van anderen.
- Reflectie: identiteit is verweven in de culturele begrippen.
- Expressie: cultuur maakt zichzelf kenbaar doormiddel van identiteit.
- Impressie: de indrukken die identiteit bij anderen maakt.



Figuur 1 Organizational Identity Dynamics Model (Hatch & Schultz, 2002, p.991)

Hatch & Schultz (2002) concluderen dat kennis van zowel imago als cultuur belangrijk is voor een gebalanceerde organisatie-identiteit (p.1014). Wanneer deze balans er is, is het eenvoudiger om te anticiperen en reageren op veranderende condities of omgevingen. De kennis van de eigen organisatie-identiteit, cultuur en imago en de relatie hiertussen kan organisaties verder brengen. Daarnaast kan kennis van de identiteit van een andere organisatie het begrip hiervoor vergroten en invloed hebben op het heersende imago.

2.2.1 Identiteit

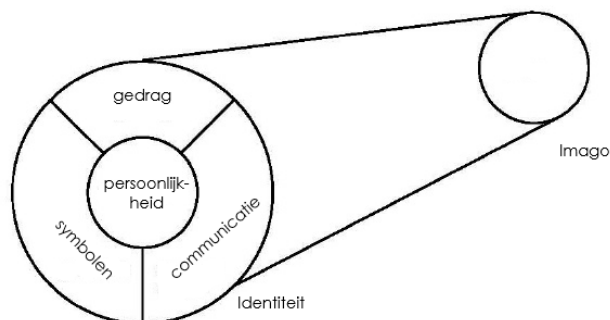
Cultuur vormt de context waarin identiteit wordt opgebouwd (Hatch & Schultz, 1997, p.363). Het is een context voor de ontwikkeling en handhaving van identiteit (p.358). Cultuur en identiteit zijn inherent verbonden: “Identiteit beschrijft de unieke, blijvende en onderscheidende kenmerken van de onderneming. Deze kenmerken leiden tot gedeelde interpretaties van managers over de manier waarop ze zich moeten aanpassen aan

externe omstandigheden" (Albert & Whetten, 1985, in; Riel, 2006, p.109). Hatch & Schultz geven de volgende omschrijving voor organisatie-identiteit: "Organizational identity refers broadly to what members perceive, feel and think about their organizations. It is assumed to be a collective commonly-shared understanding of the organization's distinctive values and characteristics" (1997, p.357). Organisatie-identiteit gaat over de relatie tussen medewerkers en de organisatie (Hatch & Schultz, 1997, p.357). Het is datgene wat centraal staat binnen en kenmerkend is voor die organisatie (Gioia, Schultz & Corley, 2000, p. 63). "[It's] grounded in local meanings and organizational symbols and thus embedded in organizational culture" (Hatch & Schultz, 1997, p.358). Organisatie-identiteit wordt door werknemers in de dagelijkse werkzaamheden ervaren, door de manier waarop zij dingen doen, betekenis geven aan zaken en hoe ze over dingen denken (Ravasi & Schultz, 2006). Identiteit bepaalt hoe werknemers zichzelf definiëren en ervaren. Deze identificatie wordt beïnvloed door de activiteiten die zij uitvoeren en die door de normen en waarden van de organisatiecultuur worden gerechtvaardigd (Hatch & Schultz, 1997, p.360).

"Organizational identity helps members make sense of what they do ... in relation to their understanding of what the organization is" (Fiol, 1991, in; Ravasi & Schultz, 2006). De identiteit wordt gevormd door continue interacties met andere organisatieleden en de externe omgeving. Organisatie-identiteit wordt door de medewerkers behouden, maar door interacties continu opnieuw geformuleerd (Gioia et al., 2000, p.65). Het behouden van de organisatie-identiteit is "a reassuring continuity for members ... in saying that their mission or central values stay the same, but the representations and translations into action take different forms over time" (Gioia et al., 2000, p. 65). Doordat organisatie-identiteit voor de organisatie een belangrijke constante factor is, is een organisatie erop ingesteld de identiteit hoe dan ook te behouden, "especially under threatening conditions of change" (Gagliardi, 1986, in; Gioia et al., 2000, p. 64). Weick (1995) stelt daarbij dat betekenisgeving een manier is om deze identiteit te waarborgen, bijvoorbeeld door gebruik van beeldspraak (Sandberg & Tsoukas, 2015). Van Riel (2006) behandelt een aantal visies op identiteit. Hij stelt dat de gepercipieerde identiteit is "de verzameling kenmerken die in de ogen van de leden van een organisatie typerend zijn voor de 'continuïteit, onderscheidendheid en centraliteit' van de eigen organisatie" (p.48). Ten tweede bestaat de toegepaste identiteit uit "de signalen die een organisatie veelal onbewust en soms bewust uitstraalt door middel van gedragingen van medewerkers op alle niveaus van de organisatie" (p.48). Tot slot is de geprojecteerde identiteit "te omschrijven als de zelfrepresentatie van de organisatie: de impliciete en expliciete offerte van signalen, waarmee een organisatie haar cruciale kenmerken kenbaar maakt aan externe en interne stakeholders door middel van communicatie en symbolen" (p.48). De geprojecteerde identiteit wordt ook wel imago genoemd.

2.2.2 Imago

Het imago van een organisatie is zoals hierboven beschreven de zelfrepresentatie van de organisatie. "When we express organizational identity we use our cultural artefacts symbolically to present an image that will be interpreted by others" (Hatch & Schultz, 1997, p.360). Het organisatie-imago is het beeld dat geprojecteerd wordt door onze culturele artefacten, rituelen, activiteiten en gedragen van de organisatie op een andere groep (figuur 2).



Figuur 2 Relatie tussen identiteit en imago⁷

Het imago is een afspiegeling van de organisatie-identiteit, die door gedrag, symbolen en communicatie naar de omgeving wordt geprojecteerd. Dowling (1986, in; Riel, 1992) geeft de volgende definitie:

an image is the set of meanings by which an object is known and through which people describe, remember and relate it to. That is the net result of the interaction of a person's beliefs, ideas, feelings and impressions about an object. (p.28)

Het imago wordt door de andere groep geïnterpreteerd binnen de context van hun cultuur, waardoor zij er een eigen betekenis aan zullen geven, die niet altijd op een lijn ligt met de organisatie-identiteit zoals deze is geprojecteerd (Hatch & Schultz, 1997, p.360). Imago is niet "what the company believes it to be, but the feelings and beliefs about the company that exist in the minds of its audiences" (Abratt, 1989, p.68, in; Hatch & Schultz, 1997, p.359). Organisatie-imago is het totale plaatje dat anderen over een bepaalde organisatie vormen (Dowling, 1993, p.104, in; Hatch & Schultz, 1997, p.359). Wanneer dit beeld gevormd wordt op basis van een enkele activiteit of actie wordt er van imago gesproken. Wanneer dit beeld gebaseerd is op een langdurige, globale opeenhoping van activiteiten en acties wordt gesproken van reputatie (Gioia et al., 2000, p.66).

Organizational image is a holistic and vivid impression held by an individual or a particular group towards an organization and is a result of sense-making by the group and communication by the organization of a fabricated and projected picture of itself.

(Hatch & Schultz, 1997, p.359)

Het publiek, de klanten of de omgeving van een organisatie zien verschillende beelden en symbolen van de organisatie. Zij hebben (persoonlijke) ervaringen met de organisatie. Zij construeren op basis van deze beelden en ervaringen een betekenis, die de basis voor het imago van de organisatie vormt (Grunig, 1993, p.126, in; Gioia et al., 2000, p.66). Organisatie-imago is de impressie of perceptie die het publiek, de omgeving of klanten hebben van een bepaalde organisatie (Berg, 1985, in; Gioia et al., 2000, p.66).

Het imago van een organisatie komt tot stand via indrukken die de omgeving opdoet in interactie met de organisatie (Riel, 1992). Wanneer mensen gedurende langere tijd met

⁷ Bron: Birkigt & Stadler, 1988 in; Van Riel, 2006, p.43

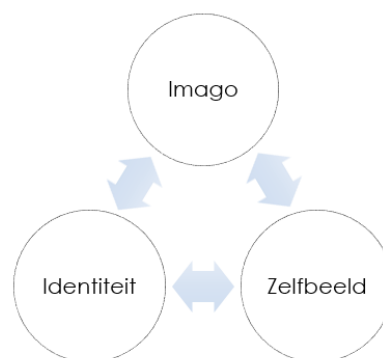
een organisatie in aanraking komen, ontstaat de reputatie van deze organisatie. Van Riel (2006) omschrijft het ontstaan van reputatie als volgt:

Mensen vormen een beeld van een bepaald object door ketens of netwerken van associaties, die in de loop der tijd ontstaan aan de hand van langzamerhand bij elkaar gesprokkelde prikkels. Geleidelijk leidt dit tot een mozaïek van indrukken dat in zijn totaliteit de reputatie vormt. (p.90)

De reputatie van een organisatie is meer dan slechts een reflectie van de identiteit van de organisatie (Riel, 2006). De reputatie van een organisatie is “de overall evaluatie van een organisatie op het gebied van veronderstelde bekwaamheden en verantwoordelijkheden in vergelijking met concurrenten” (Riel, 2006, p.86). De veronderstelling is dat een positief imago en een positieve reputatie een basisvoorwaarde zijn voor het aangaan van een relatie met een organisatie (Riel, 1992, p.75).

2.2.3 Zelfbeeld

De snel veranderende omgeving waarin organisaties opereren kan tot gevolg hebben dat “het feitelijke imago van de organisatie ... niet meer in overeenstemming is met het door de organisatie gewenste (nagestreefde) beeld” (Pruyn, 1999, p.142). Een belangrijk aspect dat hierbij een rol speelt is het zelfbeeld van de organisatie. Het model van Hatch & Schultz (2002, figuur X) schenkt geen aandacht aan het zelfbeeld van de organisatie. Het zelfbeeld van de organisatie “bestaat uit wat een organisatielid denkt dat buitenstaanders van de organisatie vinden” (Dutton, Dukerich & Harquail, 2001, p.63). Het vat samen wat de opvatting van de organisatieleden is van het beeld van buitenstaanders over de organisatie en kan ook verschillen van de daadwerkelijke reputatie of het daadwerkelijke imago van de organisatie (Dutton et al., 2001). In het onderstaande model (figuur 3) is de relatie weergegeven tussen identiteit, imago en zelfbeeld:



Figuur 3 Relatie identiteit, imago en zelfbeeld⁸

In figuur 3 wordt de relatie weergegeven tussen de drie concepten. Het model geeft weer dat er een wisselwerking plaatsvindt tussen imago en identiteit en imago en zelfbeeld. Verder is er ook een wisselwerking tussen identiteit en zelfbeeld. De identiteit bestaat uit de feitelijke representatie van de organisatie, door gedrag, communicatie en prestaties. De identiteit heeft invloed op het zelfbeeld van de organisatie, wat de organisatieleden

⁸ Gebaseerd op het model van Woerkum, Janmaat & Benthem (1992, p.12)

denken dat buitenstaanders vinden en op de reflectie van de identiteit van de organisatie (imago). Andersom heeft het imago van de organisatie invloed op het zelfbeeld van organisatie en de organisatie-identiteit. Tot slot heeft het zelfbeeld invloed op het imago van de organisatie en op de identiteit van de organisatie (Woerkum, Janmaat & Benthem, 1992). Dit model geeft duidelijk weer dat de concepten die hierboven zijn gedefinieerd in wisselwerking staan. Het laat zien dat de concepten niet statisch, maar juist dynamisch zijn.

3 Methodologie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksstrategie, de onderzoeksbenadering en het onderzoeksontwerp van dit onderzoek behandeld. Vervolgens worden de gebruikte onderzoeksmethoden beschreven en wordt ingegaan op de methode die gebruikt is voor de analyse van de data. Aansluitend wordt mijn rol als onderzoeker besproken. Tot slot worden de kwaliteitscriteria, die voor het onderzoek gehanteerd zijn, beschreven.

3.1 Onderzoeksstrategie

Door middel van kwalitatief onderzoek is de onderzoeksvraag beantwoord. Met kwalitatief onderzoek kunnen betekenissen en gedragingen van mensen worden beschreven en kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid een sociaal verschijnsel volledig te schetsen (Bleijenbergh, 2013, p.13). Het doel van kwalitatief onderzoek is "gedragingen, ervaringen, beleving en producten van de betrokken te beschrijven, te interpreteren en te verklaren" (Boeije et al., 2009, p.253). Er wordt uitgegaan dat mensen betekenis geven aan hun omgeving. "De betekenis die mensen aan zaken geven wordt weerspiegeld in het gedrag en in de consequenties van hun gedrag" (Boeije et al., 2009, p.254). Deze betekenisgeving bepaalt de manier waarop mensen zich gedragen in hun sociale omgeving (Boeije et al., 2009). Door de sociale omgeving in beeld te brengen, kan het handelen van mensen in deze sociale omgeving worden begrepen. Vanwege het momentum van dit onderzoek, kan gesproken worden van een *social drama* (Turner, 1975). Volgens Turner (1975) is een *social drama* een opeenvolging van een aantal gebeurtenissen, die gestructureerd zijn in hun relatie tot een specifiek moment. Het is een moment waarop de vanzelfsprekendheid van de alledaagse betekenissen wegvalt (Boeije et al., 2009; Turner, 1975). Doordat de gemeenten op dit moment aan het begin van een mogelijke herindeling staan, dreigt de vanzelfsprekendheid die leden van de organisaties kennen weg te vallen.

3.2 Onderzoeksbenadering

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het interpretatieve onderzoekskader. De interpretatieve benadering stelt het begrijpen van de sociale werkelijkheid centraal. Dat betekent niet alleen relaties en patronen herkennen, maar ook begrijpen waarom bepaalde eigenschappen gerelateerd zijn (Boeije et al., 2009, Bryman, 2008). Binnen de interpretatieve benadering worden voortdurend waarnemingen gedaan en vastgelegd (Bleijenbergh, 2013). Onderzoekers moeten "zich inleven in de onderzochte persoon, de tekenen en symbolen leren begrijpen en ze in de context interpreteren" (Boeije et al., 2009, p.74).

3.2.1 Rol van de onderzoeker

Onderzoekers "leven zich in de situatie van onderzochte personen in, willen hun gewoonten leren kennen, observeren hun gedrag en proberen naar de omgeving te kijken zoals mensen die ze onderzoeken dat doen" (Boeije, 2005, p.33). Een onderzoeker zet zichzelf als het ware in om data te verzamelen (Boeije, 2005). Dit onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Hilversum en de gemeente Wijdmeren. Ik ben aan het begin van het onderzoek in beide organisaties geïntroduceerd aan de bestuurders. Gedurende een periode van vijf maanden (februari tot juni 2015) heb ik drie dagen per week vanuit het Raadhuis van de gemeente Hilversum aan het onderzoek gewerkt. Door mijn aanwezigheid in de organisatie en bij verschillende overleggen kon ik gemakkelijk contact

leggen met respondenten. Hierdoor kreeg ik ook een indruk van de organisatiecultuur en hoe de interactie tussen de leden van de organisatie verliep. Deze nauwe betrokkenheid kan echter de objectiviteit aantasten, dit wordt het *going native* effect genoemd (Van Thiel, 2010; Boeije, 2005). Dit effect houdt in dat de "onderzoeker zo één wordt met de onderzochte gemeenschap of cultuur dat je er niet meer van kan distantiëren en de resultaten van het onderzoek erdoor worden beïnvloed" (Boeije, 2005, p.57). Door de keuze om slechts drie dagen aanwezig te zijn in het Raadhuis, kreeg ik een goede indruk van de organisatiecultuur, maar kon ik ook een zekere afstand creëren met de onderzochte omgeving. Door continu kritische vragen te stellen, zowel aan de leden van de onderzochte omgeving als aan mijzelf, bleef ik bewust en alert van dit effect. Verder waren de regelmatige sessies met collega-onderzoekers effectief om afstand te nemen van de leefwereld van de respondenten en deze als onderzoeker te bekijken. "Door geregeld met een collega te spreken over aspecten van het onderzoek, kunnen alle aspecten van de kwaliteit van een onderzoek worden bewaakt" (Lucassen & Olde-Hartman, 2013, p.20).

Dat het onderzoek vanuit het Raadhuis van Hilversum is uitgevoerd, betekent dat ik minder op het gemeentehuis van de gemeente Wijdmeren aanwezig was. Dit verschil heb ik zo klein mogelijk proberen te maken door de gesprekken in de gemeente Wijdmeren op verschillende dagen te plannen of op een dag, met een pauze van een uur ertussen. Zo werd ik gedwongen op het gemeentehuis van Wijdmeren te werken en kon ik de sfeer in deze organisatie proeven. Gedurende het onderzoek heb ik niet ervaren dat respondenten uit Wijdmeren mij aan Hilversum verbonden. Zij zagen mij als objectieve onderzoeker die vanwege het onderwerp in beide organisaties kwam meekijken.

3.3 Onderzoeksontwerp

Het onderzoek vond plaats binnen twee organisaties, de gemeente Hilversum en de gemeente Wijdmeren. Deze vorm van onderzoek wordt een casestudy genoemd. Een casestudy is een onderzoek naar "een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context" (Robson, 2002, p.178, in; Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011, p.129). Bij een casestudy onderzoek worden "enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen" (Bleijenbergh, 2013, p.32) onderzocht. Omdat het onderzoek in twee organisaties plaatsvond, wordt dit een meervoudige casestudy genoemd. Een vergelijking van de twee organisaties geeft zicht "op de patronen die samenhangen met een bepaald sociaal verschijnsel" (Bleijenbergh, 2013, p.38).

3.4 Onderzoeksmethoden

Om het onderwerp vanuit verschillende perspectieven te bestuderen heb ik gebruik gemaakt van de volgende kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk literatuurstudie, half-gestructureerde interviews, observaties, veldnotities en documentenanalyse.

3.4.1 Half-gestructureerde interviews

Interviews zijn een belangrijke vorm van dataverzameling binnen dit onderzoek geweest. "Door mensen open vragen te stellen over wat zij binnen de organisatie doen en hoe zij de organisatie ervaren, krijg je deze informatie in hun eigen woorden" (Bleijenbergh, 2013, p.61). Om de data van de interviews in te kaderen, is de half-gestructureerde methode

gekozen, waarbij een topiclijst is gebruikt om de interviews te structureren. Deze topiclijst⁹ bestaat uit verschillende thema's, namelijk algemene informatie, organisatie-identiteit en organisatie-imago en is opgesteld na een aantal exploratieve gesprekken binnen de organisatie. Naast de thema's bevat de topiclijst een aantal hoofdvragen en punten om door te vragen (Boeije et al., 2009, p.268; Boeije, 2005). Na de eerste drie interviews bleek de topiclijst niet aan te sluiten bij actualiteit van het onderwerp. Tijdens de eerste gesprekken bleken de rol en belangen van verschillende actoren in het proces belangrijk te zijn. Daarnaast bleek dat organisatie-imago, niet met iedere respondent besproken kon worden, omdat sommige respondenten te weinig kennis hadden om deze vragen te beantwoorden. Om deze reden is tijdens de overige interviews een aangepaste topiclijst¹⁰ gebruikt.

Omdat vooraf onderwerpen en thema's zijn opgesteld, is de hoeveelheid data beperkt tot de relevante thema's. Omdat er geen vaste vragen zijn gesteld krijgt het interview een meer natuurlijke gespreksvorm. Hierdoor heeft de respondent de vrijheid antwoorden in eigen woorden formuleren en de mogelijkheid om richting te geven aan het gesprek. Doordat alle respondenten grotendeels dezelfde vragen krijgen voorgelegd, is de betrouwbaarheid van dataverzameling vergroot (Bleijenbergh, 2013).

3.4.1.1 Respondenten

In totaal zijn 18 respondenten geïnterviewd¹¹. Acht van de gemeente Wijdmeren en tien van de gemeente Hilversum. De respondenten zijn bestuurders of ambtenaren van de gemeente. In de tijd van het onderzoek¹² was de samenwerking tussen de gemeenten vooral een bestuurlijk onderwerp. Dit houdt in dat op ambtelijk niveau weinig tot geen kennis was van het onderwerp, dat burgers waren nog niet op de hoogte van de recente plannen van het bestuur en dat de raad zich nog niet over het onderwerp had uitgesproken. De onderzoeksvraag was ingekaderd voor ambtenaren en bestuurders. Tijdens de eerste gesprekken met ambtenaren bleek echter dat zij nog verder van het onderwerp stonden dan verwacht, waardoor zij niet gemakkelijk over het onderwerp konden praten. Hierom is gekozen om de onderzoeksvraag aan te passen en toe te spitsen op de bestuurders van de gemeenten. Enkele ambtenaren en gemeentesecretarissen zijn geïnterviewd, vanwege hun kennis van het onderwerp en inzicht in de rol van het bestuur in zo'n samenwerkingsproces.

Respondenten zijn geselecteerd volgens een doelgerichte selectiemethode. Hierbij zijn respondenten op basis van hun functie binnen de gemeente of hun betrokkenheid bij de samenwerking Wijdmeren-Hilversum geselecteerd. Door een selectie te maken voor bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij het onderwerp was het mogelijk diepgang te krijgen in de interviews. Een aantal van de respondenten is als expert te beschouwen wat betreft dit onderzoek. Dit zijn ambtenaren en bestuurders van de gemeente Hilversum en Wijdmeren, die al lange tijd intensief bezig zijn met dit onderwerp. De experts bieden een inzicht in de context en het verloop van het proces, voorafgaand aan het onderzoek, een inzicht die andere respondenten niet of in mindere mate hadden. Door de gesprekken met experts word je meegenomen in de context van

⁹ Zie bijlage F voor de topiclijst.

¹⁰ Zie bijlage G voor de aangepaste topiclijst.

¹¹ Zie bijlage H voor de lijst van respondenten.

¹² Interviews zijn gehouden in maart en april 2015.

de samenwerking en het proces voorafgaand aan het onderzoek. Door steeds kritisch te zijn op de inhoud van de gesprekken en opvallende zaken te toetsen in andere gesprekken, is voorkomen dat mijn open blik als onderzoeker verhinderd werd door de kennis, die ik uit deze gesprekken heb opgedaan.

Omdat de respondenten vroeg in het proces bekend waren, konden de interviews vrij snel worden gepland. Hiervoor zijn respondenten intern benaderd voor één op één gesprekken. De afspraken met ambtenaren zijn veelal gemaakt door de respondent via de e-mail te benaderen. De afspraken met de bestuurders moesten via het secretariaat worden ingepland, waarbij in overleg met mij de datum en de lengte van de afspraak werd bepaald.

3.4.1.2 Voorbereiding, afname en uitwerking

Als voorbereiding op de interviews heb ik de topiclijst doorgenomen, gespreksverslagen van eerdere interviews gelezen en mij verdiept in de achtergrond van de respondent. Respondenten kregen een aantal dagen voorafgaand aan het gesprek een e-mail¹³ met een korte uitleg over het gesprek. Wanneer geen eerdere kennismaking met de respondent had plaatsgevonden, bevatte de e-mail ook een korte introductie¹⁴.

De interviews zijn verspreid over een periode van drie weken gehouden, met iedere week ongeveer vijf interviews. Twee interviews zijn vanwege drukke agenda's later gepland. De interviews vonden plaats op de kantoren van de respondenten en hebben maximaal één uur in beslag genomen. In elk gesprek is toestemming gevraagd om het gesprek op te nemen met een voicerecorder. Alle respondenten zijn hiermee akkoord gegaan.

Direct na een interview werd een gespreksverslag gemaakt. Bij de analyse en interpretatie van de gegevens kunnen deze notities van belang zijn, omdat zij de non-verbale indrukken van het gesprek weergeven, die niet in de uitwerking van de gesprekken zit (Boeije, 2005, p.61). Vervolgens zijn alle interviews woordelijk getranscribeerd. Dit houdt in dat alle gesprekken zijn uitgeschreven, waarbij de woorden letterlijk zijn genoteerd. De transcripten zijn een zo volledig mogelijke weergave van het gesprek. Er is geen uitgebreide aandacht geschonken aan intonatie. Wanneer respondenten lang twijfelden of een lange pauze namen om over het antwoord na te denken, is hiervan een notitie gemaakt in het transcript, bijvoorbeeld door tussen haken een pauze aan te geven (McLellan, MacQueen & Neidig, 2003).

3.4.2 Observaties

Participerende observatie is een methode die plaatsvindt in de sociale omgeving van de onderzochten. De sociale omgeving wordt door de onderzoeker direct waargenomen, doordat de onderzoeker onderdeel is van deze sociale omgeving (Boeije et al., 2009, p.264; Boeije, 2005). Door dagelijks in de organisatie aanwezig te zijn, konden regelmatig observaties worden gedaan. Er zijn observaties gedaan van dagelijkse werkzaamheden, tijdens ambtelijke en bestuurlijke overleggen en tijdens verschillende informele en formele gesprekken met ambtenaren of bestuurders. Ook zijn observaties gedaan tijdens verschillende activiteiten die zijn georganiseerd rondom de samenwerking tussen de gemeenten. De mate van participatie was afhankelijk van de activiteit waar de

¹³ Zie bijlage I voor de e-mail voor respondenten.

¹⁴ Zie bijlage J voor de e-mail voor respondenten met introductie.

observatie werd gedaan en de informatie die ik uit de observatie wilde halen (Boeije, 2005). Observaties zijn belangrijk om inzicht te verkrijgen in de sociale werkelijkheid van respondenten en de manier hoe zij hun dagelijkse praktijk en werkzaamheden inrichten (Boeije et al., 2009, p.264).

Er zijn zeven observaties¹⁵ gedaan van in totaal acht uur. Er zijn tijdens de observaties notities gemaakt van feitelijke waarnemingen en citaten, met vermelding van tijd, datum, plaats en respondentnummer om de gebeurtenissen vast te leggen. Deze notities zijn in een notities boekje gemaakt. Na de observaties zijn korte verslagen, van ongeveer tien regels, geschreven over de observatie. Deze verslagen bevatten mijn interpretaties van, gevoelens en gedachten over de observatie. Daarnaast bevatten de verslagen een indruk van de interactie tussen de leden van de geobserveerde activiteit. De verslagen zijn uitgewerkt in een bestand, waarbij onderscheid is gemaakt tussen feitelijke waarnemingen, citaten en interpretaties. Bij de observaties waren verschillende respondenten aanwezig die ook zijn geïnterviewd, daarom zijn in hoofdstuk 4 naast citaten van gesprekken ook citaten uit observaties opgenomen. Er is geen onderscheid gemaakt tussen citaten uit observaties of citaten uit interviews.

3.4.3 Veldnotities

Naast observaties zijn theoretische notities gemaakt, dit zijn notities die verwijzen naar theoretische concepten of naar ideeën voor de uitwerking van het onderzoek en de verbinding met de literatuur (Bleijenbergh, 2013, p.98). Theoretische notities zijn gedurende het hele onderzoek gemaakt en ondersteunen het analyseproces. Deze notities bevatten verbanden tussen de bestaande literatuur en waargenomen gebeurtenissen. Verder zijn methodologische notities bijgehouden, die verwijzen naar de methodologische keuzes die zijn gemaakt tijdens het onderzoeksproces (Bleijenbergh, 2013, p.99). Methodologische keuzes gaan bijvoorbeeld over de selectiewijze van respondenten of documenten, de onderzoekersrol in een bepaalde fase van het onderzoek of over andere beslissingen die van invloed kunnen zijn op het onderzoek. De notities zijn gemaakt in een notitieboekje die ik altijd bij mij had. Wanneer ik deze niet bij de hand had, zijn notities op papier gemaakt of op mijn telefoon bijgehouden. Later zijn alle notities in een bestand op de computer uitgewerkt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de theoretische en methodologische notities.

3.4.4 Documentanalyse

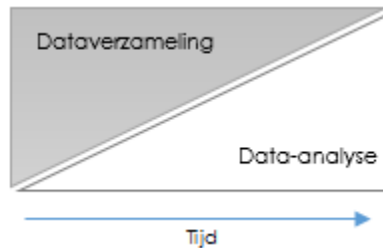
Documenten kunnen een zeer relevante databron zijn voor kwalitatief onderzoek. Documenten vormen "een directe afspiegeling ... van wat op een bepaald moment is besloten of gezegd" (Bleijenbergh, 2013, p.47). Verschillende soorten documenten zijn gebruikt voor de documentanalyse, zoals correspondentie, adviesrapporten, beleidsdocumenten, blogs, jaarverslagen, vergaderingsnotulen, (digitale) krantenartikelen, websiteteksten en persoonlijke notities. Documenten zijn geselecteerd op inhoudelijke relevantie. Dit houdt in dat documenten zijn geselecteerd die informatie over de organisatie-identiteit, organisatiecultuur of imago van de gemeenten of over de samenwerking tussen beide gemeenten bevatten. Daarnaast zijn documenten geanalyseerd die bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in de sociale werkelijkheid van

¹⁵ Zie bijlage K voor de lijst van observaties.

de respondenten. Dit zijn documenten over de achtergrond en de context van het onderwerp en over de historie van de omgeving waarin de organisaties opereren.

3.5 Analysemethoden

Naarmate de tijd vorderde is de dataverzameling afgenomen en de analyse van de data toegenomen. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven (Boeije, 2005, p. 73):



Figuur 4 Tijdsverloop dataverzameling en analyse

Baarda et al. (2013) beschrijven drie fasen in de analyse van kwalitatief onderzoek, namelijk; de exploratiefase, de specificatiefase en de reductiefase. In de exploratiefase vindt een brede verkenning van de data plaats. Vervolgens wordt deze verkenning doorgezet in de specificatiefase. Er wordt structuur aangebracht in de verzamelde data. Tot slot wordt in de reductiefase een totaal beeld gevormd. Hierbij komen resultaten naar voren en worden verbindingen en verbanden gelegd.

3.5.1 Coderen

Om de data op een gedegen manier te analyseren is het belangrijk om de data goed te structureren en te categoriseren, dit kan door de data te coderen. Coderen is een manier om onderscheid te maken in verschillende thema's en categorieën in de data, door deze van een code te voorzien. Deze code heeft betrekking op een data-eenheid en geeft een samenvatting of betekenis van deze eenheid weer (Van Thiel, 2010; Boeije, 2005).

Het coderen van de transcripten vond steeds een aantal dagen na het transcriberen plaats. De transcripten zijn eerst open, vervolgens axiaal en tot slot selectief gecodeerd. Open coderen houdt in dat de data is doorgenomen en dat alles wat van belang is, is voorzien van codes, dit geldt voor zowel fragmenten uit transcripten, maar ook observaties, memo's en stukken uit andere documenten (Boeije, 2005). Door iedere keer drie of vier transcripten of andere data tegelijk te coderen, kon eventuele nieuwe informatie worden verwerkt en zo nodig nieuwe codes worden toegevoegd (Boeije, 2005). Daarnaast heeft open coderen het voordeel dat de blik van mij als onderzoeker niet werd verhinderd door theoretische concepten of vooraf geformuleerde codes. Het coderen heeft een lange lijst van ruim 500 codes opgeleverd. Deze codes zijn allemaal in een bestand verwerkt, om ze vervolgens te kunnen categoriseren. Figuur 5 geeft de indeling in het document weer. Het document werd zo nodig aangevuld met memo's of opmerkingen over bepaalde codes of een gecodeerd fragment.

Respondent	Hoofdcode	Code	Citaat
nummer	hoofdcode	code	"citaat"

Figuur 5 Voorbeeld van indeling document

Vervolgens zijn deze codes ingedeeld in verschillende hoofdcodes. Hierbij ben ik op zoek gegaan naar de structuur in de data en de codes die tijdens het open coderen naar

boven zijn gekomen, dit wordt axiaal coderen genoemd (Boeije, 2005). Nadat tijdens het open coderen een groot aantal codes naar boven is gekomen, zijn deze bij het axiaal coderen teruggebracht tot een onderliggende structuur, waarbij alle relevante codes rondom een categorie wordt verzameld (Baarda et al., 2013; Boeije, 2005). Zo zijn verschillende codes die één thema behandelen ondergebracht in categorieën. Dit heeft geleid tot 37 hoofdcodes. Het laatste niveau van coderen is het selectief coderen. In dit niveau is gezocht naar een structurering van de codes, zodat de onderzoeksvraag kon worden beantwoord. De nadruk ligt op integratie van codes en het leggen van verbanden hiertussen. Er is gekeken naar de relaties tussen de verschillende hoofdcodes, zoals 'A is een tegenstelling van B' of 'A is onderdeel van B' (Boeije, 2005). Om de patronen tussen de hoofdcodes en sub-codes weer te geven en te laten zien hoe de codes zich tot elkaar verhouden is een code-web¹⁶ gemaakt. In deze fase zijn de verschillende codes geordend in het licht van probleemstelling, is nagedacht hoe de opbrengst van resultaten bijdraagt aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag en hoe de resultaten een koppeling vormen met de theoretische concepten (Boeije, 2005). Hieruit zijn vier categorieën naar boven gekomen, namelijk 'regionale samenwerking', 'Calimerocomplex', 'water en zand' en 'bestuurlijke complexiteit'.

3.6 Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is het belangrijk procedures voor betrouwbaarheid en validiteit te handhaven (Boeije et al., 2009; Boeije, 2005; Bryman, 2008). Er is een aantal criteria om de kwaliteit van onderzoek te beoordelen. De bekendste hiervan zijn betrouwbaarheid en validiteit. De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de replicerbaarheid van het onderzoek, de "precisie van methoden van dataverzameling of meetinstrumenten" (Boeije et al., 2009, p.274). Bij validiteit gaat het erover of de onderzoeker meet wat hij daadwerkelijk wil meten (Boeije et al., 2009; Boeije, 2005). Deze kwaliteitscriteria zijn bruikbaar bij kwantitatief onderzoek, maar schieten voor kwalitatief onderzoek op een belangrijk punt tekort volgens Guba en Lincoln (in; Bryman, 2008). Zij stellen dat deze kwaliteitscriteria het beeld schetsen dat er een absolute waarheid is van de sociale wereld, terwijl er juist meerdere mogelijke verklaringen zijn. Zij hebben een criterium opgesteld die toepasbaar is op kwalitatief onderzoek, namelijk plausibiliteit (Bryman, 2008, p.377).

3.6.1 Plausibiliteit

Plausibiliteit is opgesplitst in vier elementen (Bryman, 2008, p.377). De eerste is geloofwaardigheid, vergelijkbaar met interne validiteit. Hierbij gaat het om de geloofwaardigheid van het onderzoek. Omdat er meerdere verklaringen zijn voor de sociale werkelijkheid is het belangrijk dat het onderzoek toch geloofwaardig blijft. Deze wordt vergroot door de resultaten met respondenten of leden van de bestudeerde sociale groep te toetsen (Bryman, 2008, p.377). Tijdens het onderzoek zijn uitspraken, stellingen en interpretaties getoetst bij verschillende respondenten om de geloofwaardigheid te borgen. Een andere methode om validiteit van het onderzoek te verhogen is door triangulatie van onderzoeksmethoden. Het gebruik van verschillende methoden, zoals documentanalyse, veldnotities en half gestructureerde interviews verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door triangulatie wordt

¹⁶ Zie bijlage L voor het code-web.

dataverzameling zo min mogelijk beïnvloed door toevallige of niet-systematische fouten (Boeije et al., 2009, Boeije, 2005).

Ten tweede is er overdraagbaarheid, vergelijkbaar met externe validiteit, maar in tegenstelling tot externe validiteit gaat het niet over de repliceerbaarheid van het onderzoek. Het gaat juist om het verkrijgen van rijke en gedetailleerde data vanuit de sociale werkelijkheid die wordt onderzocht. Op basis daarvan kan worden gekeken of het repliceerbaar is naar andere sociale contexten (Bryman, 2008, p.378). Ondanks dat het onderzoek gebaseerd is op een unieke casus, kan het door de rijke data belangrijke inzichten opleveren voor andere vergelijkbare casussen. De concepten organisatiepolitiek, identiteit, imago en zelfbeeld zijn tijdloos en kunnen andere gemeenten kennis en informatie bieden. Daarnaast is de opschaling van gemeenten een actueel onderwerp waar veel gemeenten mee bezig zijn. Resultaten van dit onderzoek kunnen gemeenten op weg helpen in het proces, doordat ze een indruk krijgen van de mogelijke stimulerende en bevorderende elementen of mogelijke belemmeringen of hindernissen in een vergelijkbaar traject.

Parallel aan de externe betrouwbaarheid is het derde element afhankelijkheid. Dit element heeft te maken met de wijze van verslaglegging van de stappen in het onderzoek. Deze dienen op een toegankelijke manier te worden vastgelegd. Op deze manier zouden anderen (bijvoorbeeld collega's) het werk kunnen bekijken en beoordelen of procedures worden gehandhaafd (Bryman, 2008, p.378). Tijdens het onderzoek zijn daarom alle stappen vastgelegd in verschillende documenten. Deze documenten zijn ingedeeld op inhoud, bijvoorbeeld interpretaties, feitelijke waarnemingen, gedachten, citaten en proceskeuzes. De verschillende documenten zijn binnen een intervisiegroep met collega-onderzoekers intensief besproken.

Ten slotte is vergelijkbaar met interne betrouwbaarheid het element overtuigingskracht. Daarbij gaat het om de handswijze en de rol van de onderzoeker. Dit betekent dat een onderzoeker vermijdt dat theoretische concepten of zijn persoonlijke mening en waarden overwicht hebben voor de uitvoering van het onderzoek of de bevindingen die hieruit voortvloeien (Bryman, 2008, p.379). Door voorafgaand aan het onderzoek enkel theoretische concepten op te stellen en niet een volledig theoretisch kader uit te werken, is voorkomen dat mijn blik gestuurd werd door de literatuur. De concepten hebben wel een richting geven, zodat de verscheidenheid aan data niet te groot werd. Daarnaast is mijn rol als onderzoeker geborgd doordat ik geen persoonlijke binding heb met beide gemeenten en met een frisse blik aan het onderzoek begon.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. Dit hoofdstuk is opgedeeld in vier hoofdthema's, deze worden afzonderlijk besproken, maar zijn inherent verbonden. Allereerst wordt het thema 'regionale samenwerking' besproken. In dit thema wordt ingegaan op de context van en de gedachten achter de samenwerking. Vervolgens wordt, in het tweede thema 'Calimerocomplex', ingegaan op het verschil in schaalgrootte tussen de gemeenten, de houding van de gemeente Hilversum en beeldvorming die daar omheen is ontstaan. Het derde thema, 'water en zand', gaat door op beeldvorming en geeft de verschillen tussen de gemeenten weer, door een aantal elementen te belichten, zoals het onderscheid tussen 'water en zand' en het kernenbeleid van de gemeente Wijdmeren. Vervolgens wordt ingegaan op de beeldspraak van het huwelijk die bestuurders gebruiken om de relatie tussen de gemeenten te beschrijven en volgen de overeenkomsten tussen de gemeenten. Tot slot worden in het thema 'bestuurlijke complexiteit' de andere actoren in de politieke arena, zoals de gemeenten Stichtse Vecht en Weesp, de provincie, burgers en politici, behandeld.

Deze opbouw is gekozen, omdat op deze manier de bevindingen eerst laten zien wat de context van en argumenten voor de samenwerking zijn voor bestuurders. Hierna wordt opgebouwd naar één van de complicerende factoren, namelijk de wisselwerking tussen identiteit, imago en zelfbeeld. Vervolgens worden de beeldspraken die bestuurders gebruiken behandeld. Tot slot wordt de bestuurlijke complexiteit geschetst, waarin de verschillende belangen van de verschillende partijen en actoren centraal staan en concepten als macht en besluitvorming belangrijk zijn. De bevindingen worden in hoofdstuk 5 aan de hand van concepten uit de literatuur uitgebreid geanalyseerd.

4.1 Regionale samenwerking

Door landelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en veiligheid, krijgen gemeenten een groot aantal nieuwe taken, waardoor bestuurders de urgentie voelen om met andere gemeenten samen te werken. Een bestuurder uit Wijdmeren (R5), vertelde: "Wat ik zie bij de regio nu, het afgelopen jaar. Is dat steeds meer de urgentie ontstaat om samen te werken". Hierdoor ontstaan verschillende samenwerkingsverbanden in de regio, bijvoorbeeld op het gebied van afvalinzameling, brandweer en belastingzaken.

De samenwerking in de Gooi en Vechtstreek is echter geen vanzelfsprekendheid, vertellen de respondenten. "Samenwerking in deze regio is geen vanzelfsprekendheid, dat kost echt heel veel bloed, zweet en tranen" (R2), "omdat ... wat ik zo hier hoor en zie is, dat de bestuurlijke samenwerking binnen de gemeenten hier in 't Gooi ook wel lastig is" (R13). "En het is Gooi en Vechtstreek. En dan echt vecht-streek" (R3). Een bestuurder van Wijdmeren (R4) zegt hier het volgende over: "In het Gooi geldt een beetje, dat is nog wel steeds het geval. Men zegt ja, maar men doet het niet. 'Meestribbelen' noemde Winsemius dat". Winsemius (2013, p.2) omschrijft 'meestribbelen' als volgt: "Niemand stribbelt echt tegen, maar van vergadering naar vergadering en van rapport naar rapport is sprake van veel in-principe overeenstemming maar weinig werkelijke actie. Het schiet niet op, om het kort samen te vatten" (p.2).

In de Gooi en Vechtstreek wordt al langere tijd onderzocht wat de bestuurlijke toekomst van de regio is. Volgens sommige bestuurders is dit een fusie van de negen gemeente tot een grote gemeente, genaamd: 'Gooistad'. Deze langetermijnvisie wordt hieronder

verder uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op de argumenten voor samenwerking en waarom ook voor een fusie gekozen moet worden. Tot slot wordt het standpunt van de gemeente Wijdmeren besproken en haar argumenten voor de keuze om te fuseren.

4.1.1 Gooistad

De afgelopen jaren is er een aantal onderzoeken en aanbevelingen gedaan over de samenwerking en de versterking van de bestuurskracht in de Gooi en Vechtstreek, zoals het rapport van de Verkenners (Grotenhuis & Jansen, 2014). De colleges van de negen gemeenten in de regio proberen een constructieve houding aan te nemen ten opzichte van samenwerking in de regio door positief op de aanbevelingen te reageren. Zoals een bestuurder uit Wijdmeren (R12) het omschrijft: "Gewoon op een hele positieve manier reageren op dat rapport en zeggen dat je ook ziet dat op lange termijn, zeg maar Gooistad of 't Gooi, hoe je het noemen wil, dat dat het uiteindelijk wel zal worden."

Het rapport en de samenwerkingen in de regio dwingen bestuurders na te denken over de bestuurlijke toekomst van de regio. Een bestuurder uit Hilversum (R8) deed hierover de volgende uitspraak: "We hebben pas weer in regionaal overleg ... gehad over de identiteit van deze regio. Die is groen, die is water, die is een fantastische omgeving tussen twee metropolen in ..., Utrecht en Amsterdam. Nou pak je positie zou ik zeggen." Deze positie zou vorm krijgen in een lange termijn idee van een fusie tussen de negen gemeenten in de Gooi en Vechtstreek tot één grote gemeente 'Gooistad':

Dat is het hele verhaal van: je zit tussen die grote, de MRA [Metropoolregio Amsterdam], tussen Utrecht en Amersfoort. Dan wil je gezien worden en ook bestuurlijk wat kunnen zeggen moet je met een stem kunnen spreken namens een hele grote groep. (R12)

De keuze voor een grotere gemeente heeft te maken met de taken die gemeenten tegenwoordig op zich moeten nemen:

Herindeling doe je om bestuurlijke redenen. Eigenlijk heeft het niet zoveel te maken met de bevolking. Of je nou in X bestuurlijk verband zit of Y. ... Waarom doe je het? Je doet het omdat de problematiek die gemeenten moeten doen, moeten aanpakken, die bevindt zich op een steeds grotere schaal. (R4)

In de verschillende gesprekken wordt regelmatig gerefereerd naar deze langetermijnvisie van de regio. De meeste bestuursleden zijn het erover eens dat een grote gemeente de bestuurlijke toekomst van 't Gooi zal zijn. Toch is een aantal bestuursleden kritisch over het idee van een grote gemeente: "Niet die hele grote gemeente zijn. Dat zijn we gewoon niet" (R15). Het argument hiervoor is dat er een grote culturele verschillen (deze worden uitgewerkt in hoofdstuk 4.3) zijn in de regio die ervoor zullen zorgen dat het uiteindelijk zal gaan wrikken.

4.1.2 Going concern

Gemeenten zetten verschillende samenwerkingsverbanden op om dingen sneller, efficiënter en goedkoper te kunnen doen. Gemeentebesturen refereren hier naar als 'going concern'. Hiermee worden alle reguliere taken en de dagelijkse dienstverlening van de gemeente bedoeld, zoals paspoorten uitgeven of het ophalen van afval. "Het heeft betrekking op de ontwikkelingen en opgaven op het gebied van bedrijfsvoering en organisatie" (Concernveranderplan Hilversum, p.5). Kortom, zoals de bestuurder uit

Wijdmeren (R12) beschrijft: "Dat is iets wat je moet doen, dat heeft niks met democratie te maken eigenlijk" (R12). Het zijn zaken die elke gemeente moet regelen en die financiële voordelen zouden kunnen opleveren wanneer zij dit samen oppakken. Een bestuurder van Hilversum (R14) legt dit als volgt uit: "In dat verhaal van die samenwerking en die fusie, kijk 80% is eigenlijk gewoon 'going concern'. Het is gewoon of je nou voor 80.000 mensen of 90.000 mensen of voor 250.000 mensen paspoorten regelt, je moet dat regelen, je moet die voorzieningen hebben." Een bestuurder uit Hilversum omschrijft het als volgt:

We zeggen hier weleens 80% van wat we doen is gewoon een kwestie van goed organiseren. Dat de wegen schoon zijn en bereikbaar, dat moet gewoon geregeld worden. Daar kan je hele lange discussies over hebben, maar dat moet gewoon gedaan worden.

En ook een bestuurder uit Wijdmeren merkt dit op:

[Door] ook op andere terreinen te gaan samenwerken ..., waarvan het eigenlijk niet uitmaakt met wie je samenwerkt. Dat is een soort 'massa is kassa-principe' en ... het heeft geen invloed op de burger. Niet in positieve en niet in negatieve zin.

Op verschillende niveaus wordt de complexiteit van samenwerking ervaren. Toch lijkt er een verandering te komen in het imago van de regio:

Ik heb altijd gezegd. Ze nemen de naam van de regio letterlijk. Het is echt 'gooi' en 'vecht'. Ze gunnen elkaar het licht in de ogen niet. Je ziet nu enorme verandering in de regio, veel meer samenwerking, veel meer elkaar dingen gunnen. (R6)

Volgens een bestuurder uit Wijdmeren is deze open houding na de gemeenteraadsverkiezingen (2014) ontstaan: "Toen is er een enorme ommezwaai geweest, er zijn heel veel nieuwe wethouders gekomen. Eigenlijk in heel Gooi en Vecht en dat heeft de samenwerking wel enorm geholpen" (R11). De open houding van de nieuwe colleges werkt bevorderend voor de samenwerking en ze zijn enthousiast over samenwerkingsverbanden, maar zien hierin ook een keerzijde. Een bestuurder uit Wijdmeren stelt: "Bij samenwerken gaan we d'r allemaal over, en eigenlijk gaat niemand er meer over" (R5). Een andere bestuurder beaamt dit: "Bij allerlei gemeenschappelijke regelingen zie je ook allerlei democratische gaten ontstaan, want in een gemeenschappelijke regeling heb je eigenlijk heel weinig te vertellen" (R11). Door een gemeenschappelijke regeling komt een gemeente in een samenwerkingsverband waarbij gezamenlijk beleid wordt gemaakt en hierover wordt gestemd. Een bestuurder uit Wijdmeren legt uit:

Je ziet een enorme beweging naar ... gemeenschappelijke regelingen... Op den duur houd je zelf niet zo veel meer over. We hebben dat hier ook in beeld gebracht, dan blijkt dus dat voor 90% de gemeente Wijdmeren afhankelijk is van anderen. Ook qua besluitvorming. (...) Dus die gemeenteraad hier gaat niet meer over zoveel. Als dat het geval is, moet je daar de consequenties uit trekken en ... een grotere gemeente inrichten. (R4)

Voor bestuurders is de democratische legitimatie een belangrijk onderdeel van de keuze om naar een fusie te werken en niet enkel voor samenwerking te kiezen. Er wordt door

gemeenten voorzichtig geprobeerd om dit in gang te zetten, om zo ook betere diensten voor hun burgers te kunnen verlenen. De samenwerking en mogelijke fusie tussen de gemeente Hilversum en gemeente Wijdmeren is hier één van.

4.1.3 Kwetsbaarheid van Wijdmeren

Als één van de belangrijkste argumenten voor een fusie, wordt door bestuurders de capaciteit en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie genoemd. Er zijn 170 ambtenaren werkzaam bij de gemeente Wijdmeren, verdeeld over vijf afdelingen. Voor sommige posities betekent dat deze door één ambtenaar worden bemand, 'eenmansfuncties' (R2). Wanneer deze persoon wegvalt, door bijvoorbeeld vakantie of ziekte, is direct de kennis en expertise over dat onderwerp niet meer in huis. Dit maakt een organisatie kwetsbaar. Door zowel bestuurders als ambtenaren wordt als voordeel van samengaan de vermindering van kwetsbaarheid genoemd: "Het voordeel van een grote gemeente is minder kwetsbaarheid." (R4) en "Voordelen vind ik vooral schaalgrootte en de vermindering van kwetsbaarheid. Je hebt hier op zo'n kleine gemeente een aantal posities ..., die zijn toch akelig kwetsbaar" (R2). De kwetsbaarheid van de gemeente is iets waar het bestuur en de ambtelijke organisatie dagelijks tegenaan lopen.

Het komt in verschillende gesprekken en observaties terug dat kwetsbaarheid en gebrek aan capaciteit voor wrijving zorgen, omdat het voor burgers en raadsleden nog moeilijk te bevatten is. Een bestuurder van Wijdmeren benoemt deze wrijving: "De kritiek in de gemeenteraad neemt toe op taken die we doen. 'Je doet het allemaal niet goed.' En er wordt voorbijgegaan aan het feit dat we dan geen ambtenaren meer hebben" (R7). Bestuurders en tevens oud-raadsleden vertellen het verschil tussen de rollen van wethouder en raadslid. Een bestuurder uit Wijdmeren vertelt: "Je hebt natuurlijk veel meer kennis, doordat je echt met dat dagelijks bestuur bezig bent ... en die dossiers tot in details kent. Dat is anders als een gemeenteraadslid wat inderdaad echt zijn rol als gemeenteraadslid invult" (R5). Een bestuurder uit Hilversum zegt hierover: "Ik heb ook te maken nu opeens met de buurgemeentes, of met de provincie. Ik kijk nu wel iets breder dan dat je als raadslid doet. Want als raadslid maakt het je helemaal niks uit wat een buurgemeente doet. Dan gaat het over Hilversum" (R3). Het volgende citaat van een bestuurder uit Wijdmeren (R12), die ook eerder raadslid is geweest, geeft de verschillende perspectieven tussen bestuurders en raadsleden weer:

Wij zijn bestuurders om te besturen en om keuzes te maken. En als je er echt naar gaat kijken, kom je tot de conclusie dat je inderdaad heel kwetsbaar bent. Ik ben ook echt wel geschrokken en ik wist het wel een beetje, maar als je er echt dagelijks mee wordt geconfronteerd, dan is het toch wel anders. (...) Als echt boven water komt hoe kwetsbaar we zijn... Ik bedoel we kunnen wel heel goed besturen, maar je bent gewoon heel kwetsbaar.

De wrijving tussen deze twee werelden wordt door een bestuurder (R7) sterk gevoeld. Hij zegt hierover het volgende:

Er zijn mensen die dat een beetje ontkennen. 'Nou dat kan best nog wel, als je maar je best doet.' Dus de veranderende wereld is snel en ... voor je het weet, ontken je de veranderende wereld en hebben we het met elkaar over Wijdmeren. Terwijl de wereld gaat door. Dat is net als een vis in een aquarium,

terwijl de eigenaar zet het aquarium gewoon ergens anders neer. En dan kun als vis wel discussiëren waar je wilt staan."

Een bestuurder (R7) is sterk van mening dat Wijdemereren zelf in de positie moet blijven om haar bestuurlijke toekomst te bepalen:

Op een gegeven moment komt dan ook in eigen huis de erkenning 'het gaat niet langer' en dan ga je om je heen kijken en dan zegt iedereen: 'We kijken of we je willen helpen.' Je hebt een hele andere positie.

Zijn mening wordt door meerdere leden van het college van Wijdemereren gesteund. Een bestuurder gaf aan:

Wij hebben als Wijdemereren gekozen, we willen zelf aan het stuur blijven. Dat is het uitgangspunt, we willen niet dat er over ons besloten wordt. We willen zelf de richting aan kunnen geven. En dan moet je dus in een zo vroeg mogelijk stadium nadenken. Dan moet je niet afwachten totdat de provincie zegt: 'Nou, wij vinden dat jullie met die en die samen moeten, want dan heb je ook weinig om over te onderhandelen. (R5)

Een andere bestuurder vertelde: "Het grootste risico wat we altijd zagen, is dat we ... als laatste meisje op de bank zouden blijven zitten bij het dansen, weet je wel, het muurbloempje... Dat wilden we niet. Want dan heb je niets meer te zeggen" (R12). Door zelf op dit moment na te denken over de toekomst van de gemeente heeft de gemeente een krachtige positie tijdens een fusiegesprek. "Dan ben je een aantrekkelijke bruid, zeggen ze dan, in bestuurlijke zin", vertelde een bestuurder (R7). De gemeente kan als volwaardige partner worden beschouwd en wordt dan meegenomen in het dialoog. Wanneer de gemeente echter op 'omvallen' staat, zal de positie van die gemeente minder zijn in zo'n fusiegesprek en moet zij wachten op een redder in nood.

Om de kwetsbaarheid te verkleinen werkt de gemeente Wijdemereren intensief samen met de gemeenten Stichtse Vecht en Weesp, voornamelijk op het sociale domein. Met het aantreden van de nieuwe colleges in de gemeente Wijdemereren en Hilversum is de ruimte voor samenwerking groter geworden tussen beide gemeenten en heeft Wijdemereren een handreiking gedaan naar de gemeente Hilversum. De gemeente Wijdemereren wil met Hilversum fuseren: "De coalitie wil met Hilversum fuseren, dat wilden ze ook voor de verkiezingen al, toen waren ze oppositie. Maar hoe bereik je dat nou?" (bestuurder Wijdemereren, R4).

De gemeente Hilversum was voor buurgemeenten geen gewilde fusiepartner, vanwege de vroegere houding van Hilversum in de regio. Het Hilversumse college was daarom aangenaam verrast met de handreiking. "We waren eerst perplex! En we hebben het meteen met beide handen aangegrepen. We waren echt aangenaam verrast" (bestuurder Hilversum, R9). Een Hilversumse bestuurder (R14) antwoordde op de vraag hoe het college reageerde op de handreiking van Wijdemereren naar Hilversum: "Toch wel met enige argwaan. ... en ook in het bestuur zit het niet helemaal sound. [Sommigen] zijn enthousiast, maar [anderen hebben] er niks mee." Een andere bestuurder (R8) reageerde als volgt: "Positief. En ik een beetje afwachtend. Wel positief, maar ... ik bedoel het niet met dedain, maar een raad is ook maar een raad. Vandaag dit, morgen dat." Het college van Hilversum lijkt nog niet overtuigd te zijn van de handreiking, maar laat wel merken

graag aan te willen sluiten en een constructieve gesprekspartner te willen zijn. Deze verscheidenheid in reacties heeft te maken met de positie van Wijdmeren, die een samenwerkingspartner is voor de gemeenten Stichtse Vecht en Weesp. De positie van Wijdmeren wordt in hoofdstuk 4.4 verder uitgewerkt. Eerst zal worden ingegaan op de houding van de gemeente Hilversum.

4.2 Calimerocomplex

Een groot verschil tussen de gemeente Wijdmeren en gemeente Hilversum is de schaalgrootte van beide gemeenten. In dit thema wordt ingezoomd op het verschil in schaalgrootte tussen de gemeenten en het 'Calimerocomplex'. Vervolgens wordt de vroegere houding van Hilversum besproken, die door velen de oorzaak van het 'calimerocomplex' wordt genoemd. Tot slot wordt de inzet van het college van Hilversum getoond om het beeld dat is ontstaan aan te passen.

De gemeente Hilversum heeft bijna vier keer zoveel inwoners als de gemeente Wijdmeren en de ambtelijke organisatie van de gemeente Hilversum is met ruim 600 ambtenaren ook een stuk groter dan de organisatie van Wijdmeren, met 170 ambtenaren. Dit verschil zorgt bij burgers en bij de volksvertegenwoordiging van Wijdmeren voor een 'Calimerocomplex': "Zij zijn groot en ik is klein, en da's niet eerlijk" (Calimero). Het 'Calimerocomplex' staat voor de angst om als kleine organisatie niet serieus genomen te worden door grotere organisaties. De verschillende schaalgroottes zijn in de gesprekken met bestuurders aan de orde gekomen. In Hilversum zijn ze zich bewust van de beeldvorming die heerst, namelijk dat de kleine gemeente wordt overgenomen door de grote gemeente. Bestuurders zeiden bijvoorbeeld: "In Wijdmeren ligt het echt heel anders. En dat heeft volgens mij ... te maken [met] Calimero, wij zijn veel groter dan zij. Dus dan zijn we toch een soort van bedreigend." (R3), "Om even in te zoomen op die angst van die kleinere gemeente om opgegeten te worden door Hilversum." (R9), "Ze [Wijdmeren] zijn gewoon doodsbang dat ze overheerst worden door een grotere partij." (R14), "Het is toch eigenlijk het gevoel van: 'de grote jongen slokt de kleine jongen op dan'." (R15) en "Omdat hun [Wijdmeren] beeld ook het gevoel van overgenomen worden door een grote gemeente. En dat ligt voor Hilversum wat anders." (R18). In het Hilversumse Raadhuis zijn ze zich bewust van de heersende beeldvorming, maar benadrukken dat het allemaal relatief is:

Ik denk toch dat wij in verhouding, als je kijkt naar Hilversum in de regio, we zijn twee keer zo groot als Huizen, dus in de beleving zijn we voor Gooi en Vecht, écht groot. En dat beangstigt de kleine gemeenten. Maar als je Hilversum bekijkt in het geheel, we zijn de 34^e grote gemeente of zo. We zijn eigenlijk helemaal niet groot." (R9)

Een tweede bestuurder zei: "Dat is allemaal heel betrekkelijk hoor trouwens. Ik bedoel het hangt van mensen af... Maar we hebben er helemaal geen baat bij om groot te willen zijn. Het gaat ook niet om Hilversum, het gaat om de burger" (R8). Een andere bestuurder beaamt dit: "We doen af en toe alsof we, weet ik veel wat voor, mega-multinational zijn, maar het is natuurlijk een tentje waar je in een half uur overheen gepist hebt, roep ik altijd! Dus het gaat helemaal nergens over" (R16). Het is opvallend dat Hilversum zichzelf niet als een grote gemeente beschouwd, maar dat deze beeldvorming toch sterk heerst.

Een bestuurder van Wijdmeren ziet een gevaar in het 'Calimerocomplex', namelijk dat je als gemeente geen zicht meer hebt op wat er om je heen gebeurt, omdat je teveel intern bezig bent. Een bestuurder zegt hierover het volgende:

Kijk, Wijdmeren is een gemeente die ligt in een, vind ik, bestuurlijk ingewikkelde omgeving. (...) Wat ik zie is dat de gemeente moet oppassen de blik niet teveel naar binnen te hebben. En dat lijkt weleens te gebeuren als de omgeving wat dominantier wordt. Dan kan je twee dingen doen. Of je wordt zelf wat sterker en je profileert je wat sterker en je weet wat je wilt en waar je naartoe wilt. Het kan ook een effect hebben dat je zegt: 'Oh wat is de boze buitenwereld toch groot en dominant. Laten we vooral met elkaar aan de gang zijn.' En dat vind ik een beetje dreigen in Wijdmeren. (R7)

Dat de gemeente te intern gericht zou worden, kan invloed hebben op de positie van de gemeente en op de autonomie die het heeft met betrekking tot het kiezen van de eigen bestuurlijke toekomst. Deze bestuurlijke complexiteit wordt in hoofdstuk 4.4 uitgebreid besproken.

4.2.1 Houding Hilversum

Met de gedachte van Gooistad wilde de gemeente Hilversum zich aansluiten bij verschillende samenwerkingsverbanden in de regio. Maar "de afgelopen jaren was Hilversum nergens welkom", aldus een bestuurder uit Hilversum (R9). Meerdere bestuurders noemen als oorzaak hiervoor de vroegere arrogantie van Hilversum:

Het heeft voor een stuk te maken gewoon met de historie. Recente historie, Hilversum heeft zich in het verleden best af en toe arrogant opgesteld. 'Wij zijn centrumgemeente, wij bepalen het. Dat heeft best wel op sommige vlakken mensen tegen het verkeerde been geschopt. En dat merk je nog steeds wel. (R3)

Dat Hilversum zich vroeger 'arrogant' heeft opgesteld, wordt door verschillende respondenten genoemd. Een aantal voorbeelden zijn: Hilversum was "heel erg veel met zichzelf bezig" (R4), "Er zijn gemeenteraden ..., die ook naar ons [Hilversum] kijken alsof we beesten zijn" (R14) en "Heel kort door de bocht gezegd, lijken toch een aantal mensen wat huiverig om met Hilversum samen te werken. Ze vinden Hilversum niet zo leuk" (R13). Het is opvallend dat dit onderwerp in een groot aantal gesprekken aan de orde is gekomen. In Wijdmeren werd dit door een aantal bestuurders genoemd, maar ook in Hilversum zijn bestuurders zich erg bewust van het heersende beeld over de gemeente Hilversum. Daarnaast is uit eerder onderzoek (Grotenhuis & Jansen, 2014) gebleken dat vanwege dit beeld er van buurgemeenten geen interesse is om met gemeente Hilversum samen te werken of mogelijk te fuseren:

Opvallend is dat vrijwel geen enkele gemeente met Hilversum wil fuseren. Als argumenten daarvoor gelden dat Hilversum in het verleden een slecht bestuurde stad was en er financieel ongunstig voor staat. Verder ervaart men in de houding van Hilversum vooral dat Hilversum wil bepalen wat goed is voor de Gooi en Vechtstreek en dat anderen mee kunnen doen op haar voorwaarden. (p.18)

"[Het beeld] is oeroud. Hilversum de grote, boze buurman" (R12), vertelt een bestuurder in Wijdmeren. Een bestuurder vertelt hoe het beeld in de politiek gebruikt kan worden: "Het is natuurlijk voor de oppositie een heel dankbaar onderwerp om te zeggen van: 'Nou de

gemeente wordt verkocht aan de bureu.' Dus dan winnen ze daar weer mee" (R4). Het huidige college doet ook haar best dit beeld te veranderen. "Vroeger was het motto 'wat goed is voor Hilversum is goed voor de regio', vanaf nu is het motto 'wat goed is voor de regio is goed voor Hilversum'", vertelt een bestuurder in Hilversum (R16). Een andere bestuurder vertelt: "We doen echt ons best om ook echt aardig gevonden te worden" (R9) en voegt hieraan toe: "Het bestuur van Hilversum heeft zich in het verleden misschien best arrogant ook opgesteld. Wij proberen echt die luiken open te gooien." Ook door de houding in de samenwerking probeert het college van Hilversum de beeldvorming weg te nemen:

We zijn heel erg op zoek. Ook in het kader van het charmeoffensief. Om te laten zien dat we niet alleen maar ... alles voor Wijdmeren willen regelen. Maar Wijdmeren ook heel erg in hun waarde willen laten. En dat je ook laat zien dat we hun ook nodig hebben. (R9)

Deze houding is zeer bevorderend voor de samenwerking, volgens een bestuurder uit Hilversum (R3):

In Hilversum zit nu een college die zich bewust is, dat we in het verleden als Hilversum ons op een bepaalde manier hebben opgesteld wat niet altijd even productief was geweest. Dat helpt nu mee. We hebben een burgemeester in Hilversum, die veel groter denkt dan dat we gewend zijn in 't Gooi en al jaren roept 'hier moet wat aan gebeuren'.

Buiten de gemeente wordt de inzet van het college ook opgemerkt. "Met het aantreden van de colleges is ook aan Hilversumse kant veel meer ruimte ontstaan voor dit soort gesprekken. We hebben gewoon een goeie relatie met ze", vertelt een Wijdemeerse bestuurder (R12). Een bestuurder van Wijdmeren (R4) geeft eveneens aan een verandering te merken in de houding van Hilversum: "Het ligt zeker ... ook wel aan de manier waarop er leiding is gegeven in het verleden. Zeker bij het vorige college. En ik denk dat het nu wel een beetje aan het veranderen is in Hilversum."

Zoals hierboven is beschreven wordt het verschil tussen de gemeente Wijdmeren en de gemeente Hilversum gekenmerkt door een verschil in schaalgrootte. Bestuurders maken regelmatig gebruik van beeldspraak om verschillen of samenhang tussen de gemeente weer te geven. Hieronder wordt het gebruik van beeldspraak weergegeven.

4.3 Water en zand

Een kenmerkend verschil in de Gooi en Vechtstreek is het onderscheid tussen 'water' en 'zand'. Waarbij 'water' staat voor de Vechtstreek, met veel water en plassen, een kleine kernenbeleid en landelijke openheid. In de regio geldt dit vooral voor de gemeenten Muiden, Weesp en Wijdmeren. De overige gemeenten zijn 'zandgemeenten'. 'Zand' staat voor het Gooi. Deze gemeenten worden gekenmerkt door bos en heide, maar ook stedelijke dynamiek en spanningen tussen wonen, werken en recreëren (Winsemius, 2013, p.2; Grotenhuis & Jansen, 2014, p.9).

In de observaties en gesprekken is dit onderscheid regelmatig teruggekomen. Soms om de verscheidenheid in de regio aan te duiden: "Wij zijn een regio, water en zand" (R8). Maar soms om een wezenlijk verschil tussen de beide gemeente te benadrukken: "Wijdmeren is water en Hilversum is zand en dat is een andere cultuur" (R14). Een andere

bestuurder is daar wat sceptischer over: "Al dat geneuzel over zand en water. Je voelt je ergens thuis of je voelt je ergens niet thuis" (R6). Het verschil tussen water en zand is voor sommige bestuurders een belangrijk element wat invloed heeft op de samenwerking tussen beide gemeenten en op een mogelijke fusie: "[Wijdmeren] is gewoon een andere wereld. En dat kunnen we wel ontkennen met elkaar, maar uiteindelijk gaat zich dat wrikken, is mijn voorspelling" (R15). De bestuurder (R15) benadrukt dit met de volgende citaat:

En het is heel duidelijk dat de Hilversummers zich duidelijk onderscheiden en zich afzonderen van de Loosdrechters en dat heeft te maken met dat dit zand is en dat water. (...) Ik bedoel als je mensen tegenkomt, ga je het verschil niet zien, maar dat heeft met identificatie te maken.

Een bestuurder van Wijdmeren (R4) vertelt wat volgens hem een verschil is tussen de gemeente Hilversum en de gemeente Wijdmeren:

Wat is het verschil tussen Hilversum en Wijdmeren? Ik denk dat Wijdmeren slagvaardiger is, omdat het kleiner is. Wij zijn heel erg, wij hebben altijd heel erg ingezet op eigen initiatief, zelf denken. Dus hoe je het doet interesseert me niet zoveel, maar doen. Niet heel erg hiërarchisch. Niet erg regelgericht.

Ook een bestuurder vertelt wat volgens hem sprekend is voor de gemeente Wijdmeren:

Wat ik van Wijdmeren zie, is wij leggen verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Als ik op gegeven moment zeg: 'We gaan het doen.' Dan bemoei ik me er niet meer mee. En als het fout gaat, sta ik ervoor. Dus dat is hier de ambtscultuur zeg maar. Ik zeg altijd dat je geen organisatie wil waar mensen niks meer doen. Hoe noemen ze dat? 'Wil je organisatie met mummies? Bouw een piramide'. Dat is volgens mij niet in alle samenwerkingspartners het geval. (R7)

De gemeente Wijdmeren is een slagvaardige organisatie, met een college die de verantwoordelijkheden laag in de organisatie legt. Ze sturen op creativiteit en innovatie van medewerker, willen graag dat ambtenaren "wat ruimer dan [de] kaders ... denken of die kaders op een andere manier ... interpreteren" (R5). Een "ja-en-gemeente" (R5) zoals ze deze zelf noemen. Dus verder denken dat de kaders die er liggen.

Het verschil merkt een bestuurder in de manier waarop de colleges de zaken aanpakken. Een bestuurder (R7) vertelde: "Ik merk ook wel in, als ik dan toch iets zeg over Hilversum, dat de bestuurder best wel ver in polst op hoe we dingen doen." Hij merkt dit verschil op, omdat hij eerder aangaf zelf, en ook de bestuurders, zijn handen er volledig vanaf te houden nadat een besluit is genomen. Hij proeft echter dat in Hilversum de bestuurders ook sterk bezig zijn met de inhoudelijke invulling van besluiten. In Hilversum herkent een bestuurder dit ook. De bestuurder (R8) omschrijft de werkwijze van Hilversum volgens een "oud wethoudersmodel", waarin alle contact via de wethouder verloopt. Terwijl hij liever zou zien dat de verantwoordelijkheden bij de ambtenaren van de gemeente liggen. En dat vraagt "goede delegatie van verantwoordelijkheden vanuit het bestuur" (R8). Ook is er een duidelijk verschil te merken in de rolverdeling van de burgemeester en de bestuurders binnen het college in de twee gemeenten. In het college van Hilversum heeft de burgemeester duidelijk een andere rol dan in het college van Wijdmeren. De burgemeester staat niet hiërarchisch boven de wethouders, maar is voorzitter van het

college. In Wijdmeren geeft een bestuurder (R4) aan dat de burgemeester informeel de 'baas' is van het college en de doorslaggevende stem heeft:

In het college is ook niemand de baas, dus iedereen heeft het hoogste woord. (...) Nou is dat informeel is vaak de burgemeester dat wel, zeker ook hier. Hij heeft een zwaardere stem in het kapittel dus die weet ze wel een bepaalde richting uit te krijgen.

Een bestuurder (R4) voegt hieraan toe: "Die rol wordt hem ook gegund. Als hij op basis van deskundigheid, persoonlijk overwicht, inzicht ze iets voorhoudt dan wordt daar wel heel goed rekening mee gehouden." Verder geeft de bestuurder aan dat sterke wethouders, die een duidelijke richting voor de organisatie hebben en "die drukken ook wel hun stempel op het een en ander." Dat de rolverdeling in het college van Hilversum anders ligt blijkt uit het volgende citaat van een bestuurder (R18):

Kijk wat het lastige is aan de positie van burgemeester, is dat de buitenwereld altijd het idee heeft dat je het voor het zeggen hebt. Want jij bent ook het gezicht van de gemeente en dat het feitelijk helemaal niet zo is. En al helemaal niet in een wat grotere gemeente. (...) Ik denk dat de rol van de wethouders erbij, ... ook een hele cruciale is. In de zin van, dat [de burgemeester] het niet in zijn eentje voor elkaar zou krijgen.

In beide gemeenten hebben wethouders een cruciale rol. De rol van de burgemeester is echter wezenlijk anders. De burgemeester in Hilversum is onderdeel van het college en heeft geen zwaardere wegende stem. Hij lijkt afhankelijk te zijn van de steun van zijn collegeleden om iets voor elkaar te krijgen. Terwijl de burgemeester in Wijdmeren informeel de leider is. Hij kan zijn wethouders op basis van zijn expertise een richting uit sturen.

4.3.1 Kernenbeleid

De gemeente Wijdmeren is een landelijke gemeente, die gekenmerkt wordt door een kleine kernenbeleid. Dit betekent dat de gemeente investeert in het versterken van het unieke karakter van de afzonderlijke kernen, Ankeveen, 's Graveland, Kortenhoef, Loosdrecht en Nederhorst den Berg (Visiestuk Wijdmeren, 2012). Dit maakt de gemeente wezenlijk anders dan de gemeente Hilversum legt een bestuurder in Wijdmeren (R5) uit:

[Wijdmeren] is in elk geval [anders] als de gemeente Hilversum, al was het alleen maar omdat wij natuurlijk uit vier of misschien wel meer, het hangt ervan hoe je het verdeelt, dorpskernen hebben. Terwijl Hilversum natuurlijk een groot dorp is, of stad zoals ze graag willen zijn. Wij hebben ongelofelijk veel landelijk gebied. Dus daar spelen andere problematieken als in Hilversum.¹⁷

Het kernenbeleid onderscheidt de gemeente Wijdmeren van de gemeente Hilversum en dat wordt door beide besturen zo ervaren. Een bestuurder in Hilversum (R8) gaf aan dat het kernenbeleid ook iets van het bestuur vraagt: "Wijdmeren is natuurlijk bij uitstek een kernengemeente en dat vraagt een heel ander beleid. Een hele andere manier van besturen." Terwijl een andere bestuurder (R9) de kracht van het beleid in Wijdmeren benadrukt en dit wil versterken in een grotere gemeente: "Als je kijkt naar Ankeveen of

¹⁷ Leuke in dit citaat is dat de wethouder terugkomt op het grootte verschil tussen Hilversum en Wijdmeren.

Kortenhoef, dat zijn ook allemaal van die kernen. We hebben zoiets van, juist als je een groter geheel maakt, dan kunnen dat soort kernen beter tot hun recht komen. Die worden dan nog hechter." Een bestuurder in Wijdmeren (R12) beaamt dit:

Dat kernenbeleid is iets wat hier gewoon vanzelf ontstaan is. Ik kan dat niet helemaal beoordelen, maar ik heb wel van sommige mensen begrepen, dat de eigen identiteit van de kernen nog eens versterkt is door onze vorige samenvoeging, met de fusie tussen zeg maar Loosdrecht en 's Graveland en Nederhorst.

Door beide partijen wordt het kernenbeleid gezien als een kracht van de gemeente Wijdmeren en waar de gemeente Hilversum van kan leren, zo vertelde een bestuurder (R8): "Dat is ook iets wat we willen. We willen eigenlijk dat in elke buurt een eigen leven gaat ontstaan." Naast de positieve geluiden, uit een bestuurder van Wijdmeren zorgen over de toekomst van de kleine kernen: "Maar je krijgt een nieuwe raad, uiteindelijk als je samengaat. De vraag is of in die raad voldoende vertegenwoordiging zit vanuit die kleine kernen?" (R12) Men is bang om de betrokkenheid bij de kleine kernen in Wijdmeren te verliezen. Een bestuurder uit Wijdmeren (R5) vertelt over deze zorgen:

Mensen voelen zich heel erg betrokken bij hun eigen kern en bij de dingen die daar zijn en vinden het ... ook heel prettig dat die lijnen kort zijn. Dat ze bestuurders kennen, dat ze de raadsleden goed kennen en dat omgekeerd de bestuurders ook de omgeving kennen en weten waar het over gaat.

Ook een bestuurder van Wijdmeren (R4) is hier nuchter over: "[Burgers] hebben wel binding met hun eigen dorp, kern. Ankeveen, Loosdrecht, Kortenhoef, daar hebben ze wat mee. Maar die bestuurlijke constructie, gemeente. Nee." Ze zijn het allemaal over een ding eens: "Loosdrecht [de kernen] moet niet een buitenwijk van Hilversum worden. Het moet wel zijn eigen karakter houden." Een bestuurder in Hilversum (R14) reageert als volgt:

We gaan toch niet Ankeveen of Nederhorst den Berg, wat kilometers hiervandaan ligt, een beetje de wet voorschrijven. Dat is toch onzin. Dat zijn gewoon eigen identiteiten, alleen je gaat die regio niet meer besturen met veertig wethouders en negen burgemeesters. (...) Maar je moet die burgers het comfort blijven geven dat ze wel degelijk gewoon in hun dorpskern [blijven]. Stichtse Vecht vind ik daar een goed voorbeeld van, Breukelen, Maarssen, Loenen. Het zijn eigen dorpen gebleven en ze zijn toch in een verband gekomen.

In veel gesprekken en observaties worden de namen van de afzonderlijke kernen en de gemeente Wijdmeren door elkaar gebruikt door bestuurders. Wanneer zij spreken over de gemeente Wijdmeren, refereren zij hier vaak naar als bijvoorbeeld Loosdrecht. De gemeente Wijdmeren is in 2002 ontstaan uit een fusie tussen Ankeveen, Loosdrecht en Nederhorst den Berg. Deze observatie merkte een bestuurder uit Wijdmeren (R7) ook op:

Kijk als je naar een bestuurlijke fusie kijkt. Ik zeg er expres bij bestuurlijke fusie, want ... Wijdmeren is een fusiegemeente. En mensen zeggen nog steeds nu: 'We willen geen fusie, dan is Ankeveen, Ankeveen niet meer', bij wijze van spreken..., maar niemand zegt; 'Dan is Wijdmeren, Wijdmeren niet meer'. Mensen zijn nu al gefuseerd en hechten nog aan hun eigen kern. Dus dat kan wel, dat is wel duidelijk.

Een wethouder uit Hilversum benadrukt dit: "Ik vraag niet een fusie tussen gemeenschappen, ik vraag een fusie tussen gemeenten. Waar mensen aan moeten wennen is dat de gemeente niet gelijk is aan de gemeenschap" (R16). De angst om de betrokkenheid in de gemeente kwijt te raken is sterk aanwezig in Wijdemeren. Bestuurders van de gemeente proberen door middel van dialogen met burgers deze angst weg te nemen: "Een voorbeeld van hoe we daarmee omgaan; ... vraag zo'n doelgroep bij elkaar van ondernemers, straks gaan we dat ook met jongeren doen, en ga met hen praten" (bestuurder Wijdemeren, R5). Ook een bestuurder van Wijdemeren noemt dit: "We gaan in gesprek met de inwoners, op tal van momenten, met de ondernemers, met de jeugd" (R7). Met deze gesprekken proberen bestuurders de angst in de gemeente weg te nemen en de samenhang tussen de gemeenten zichtbaar te maken.

4.3.2 In het huwelijksbootje stappen

Ondanks de verschillen tussen 'water' en 'zand' is er ook een aantal dingen die de gemeenten bindt. De ene gemeente staat weliswaar op 'zandgrond' en de andere gemeente is omgeven door water, maar ze grenzen voor een groot gedeelte aan elkaar. Inwoners zijn voor een aantal voorzieningen, zoals ziekenhuizen, winkelen en uitgaan, aangewezen op de gemeente Hilversum. Andersom recreëren Hilversummers graag in de gemeente Wijdemeren, vanwege de vele plassen en de omgeving van de gemeente. De relatie tussen de gemeenten komt terug in de observaties en gesprekken met bestuurders. Zij maken gebruik van beeldspraak om de samenwerking duidelijk te maken en spreken in termen van liefde, relaties, samenwonen en trouwen.

De besturen zien de lopende samenwerking als een legitimatie voor een fusie. Een bestuurder uit Hilversum (R3) zegt hierover het volgende:

Als je een relatie hebt en je constateert dat je toch al 90% van de tijd bij mekaar bent, dan wordt het op gegeven moment misschien handig om te zeggen: 'Nou moesten we maar eens gaan samenwonen of trouwen'.

Door nu intensief samen te werken en de organisaties in elkaar te laten groeien, wordt op termijn een fusie niet meer dan vanzelfsprekend. "Samenwonen, dat is verloven, dat is trouwen... op gegeven moment komt het aan de orde" (R6). De bestuurder benadrukt dat het er om gaat dat een "aantal hele praktische dingen gewoon [moeten] gebeuren" (R3). Volgens de bestuurder betekent dat voor de fusie dat het "best tot op zekere hoogte een verstandshuwelijk [kan] zijn, ... zo'n gemeente is ook maar een manier om iets voor mekaar te krijgen hier" (R3). Daarbij benadrukt de bestuurder dat in de aanloop naar het 'huwelijk' duidelijke afspraken gemaakt moeten worden en het geen vrijblijvende relatie moet zijn:

Maar dat is waar je wel merkt, dat in het verleden mis is gelopen. Want dat vindt Wijdemeren in dit voorbeeld, ... 'maar we werken toch samen en nu ga je opeens met iemand anders?' [Dan] ga je vreemd... Je gaat dat soort dingen ... wel tegenkomen. Op gegeven moment moet je ook wel gaan afspreken: ... 'dat betekent wel dat we nu ook pas met anderen mensen gaan ... [als we] het eerst hebben gevraagd aan degene met wie we [zijn]'. (R3)

Wat het huwelijk tussen de twee gemeenten ingewikkelder maakt is de eventuele 'derde bruid' die aan het stel toegevoegd wordt of wil worden, namelijk de gemeente Weesp. Volgens een bestuurder van Wijdemeren (R7) wordt dat spannend: "Kijk in die Hilversum -

Weesp discussie [moeten] natuurlijk de drie gemeenten Hilversum, Weesp en Wijdmeren, moeten elkaar alle drie echt lief vinden. En als daar reserves zitten, dat wordt ingewikkeld, vooral als ze niet uitgesproken worden onderling." Deze reserves worden in het gemeentehuis van Hilversum gevoeld:

Weesp die is ook echt niet aardig tegen ons. Nee, het is geen wederzijdse liefde. Dat is misschien het verschil, met Wijdmeren klikt het gewoon en mensen voelen ook een soort van logica. Dat is meer organisch en natuurlijk. En met Weesp zou het meer een verstandshuwelijk zijn. (R9)

De liefde tussen Wijdmeren en Hilversum is pril, maar wel degelijk aanwezig. Omdat de gemeenten net hun liefde naar elkaar hebben uitgesproken en er vanuit Hilversum reserves zijn tegen Weesp, kan dit onderwerp voor spanningen zorgen. Deze spanningen worden in hoofdstuk 4.4 verder behandeld.

4.3.3 De gemeente 'Hilvermeren'

Wanneer het zover is om tot een nieuwe gemeente ("gemeente Hilvermeren", stelt R2 voor) samen te gaan, is het volgens een bestuurder van Wijdmeren belangrijk om de "verschillen [tussen de gemeenten], bij het fusietraject op elkaar af te stemmen en een nieuwe gemeenschappelijke cultuur van te maken" (R4). Volgens de bestuurder moeten ambtenaren en ook burgers zich "herkennen in die organisatie. (...) Wij zijn de nieuwe gemeente, 127.000 inwoners. Heel groot, machtig, belangrijk en daar zijn we trots op. Mooie stad, meest groene stad van Nederland, mooi buitengebied. Dat moeten ze voelen" (R4). Naast het samenbrengen van verschillen is, zijn er overeenkomsten tussen de organisaties, waarvan zij zich misschien nog niet bewust zijn.

Beide colleges zijn ambitieus en vragen van hun organisaties de denk- en werkwijze te veranderen. Zoals boven het raadsakkoord van de gemeente Wijdmeren staat: "De samenleving centraal" (Raadsakkoord Wijdmeren, 2014b). "Dus heel erg denken vanuit overleg met mensen. Wij signaleren dit, herkennen jullie dat? Of omgekeerd als mensen met iets komen. Wat kunnen we nou betekenen? Wat zou onze rol kunnen zijn?", legt de bestuurder (R5) uit. Ook in Hilversum is deze werkwijze ingezet. Een bestuurder noemt dit "van buiten naar binnen kijken", en legt uit: "Dus niet van binnen naar buiten, maar van buiten, van de samenleving, wat hebben ze nodig? ... De belangen van de bewoners staan meer centraal dan onze eigen interne toestandjes" (R14). Beide colleges zetten de burgers centraal en lijken daarin dezelfde werkwijze te hanteren. Het college in Hilversum "heeft ... minder boodschap aan allerlei procedures en systemen en regeltjes", zegt (R18). In Wijdmeren geeft de bestuurder een soortgelijke beeld:

Elke gemeente heeft een beetje zijn eigen kleur. En in Stichtse Vecht zijn de wethouders wat meer ... gecontroleerd, echt gecontroleerd. Van: 'dat moet eerst naar de raad' en 'ik weet niet hoe de raad hierover gaat denken'. Dat zal je hier van deze wethouders nooit horen. Wij hebben wat dat betreft wat iets meer van *no guts no glory*. (R12)

Een opvallende overeenkomst is de afstand tussen burgers en bestuurders. De angst is dat bij een fusie tot een grotere gemeente de betrokkenheid van bestuurders afneemt en de afstand tot burgers (te) groot wordt. Een bestuurder uit Wijdmeren zegt hierover: "Omdat je zelf allemaal in die dorpen woont, word je ook door veel mensen aangesproken, niet alleen over je eigen portefeuille. Mensen weten je gewoon heel goed te vinden" (R5).

Ondanks dat de gemeente Hilversum groter is dan de gemeente Wijdmeren, ervaart een collega-bestuurder uit Hilversum deze zelfde betrokkenheid: "Je bent echt aanspreekpunt. Dat had ik me onvoldoende gerealiseerd. Ook op straat of in het dorp [Hilversum], je wordt echt aangeklampt, je krijgt van alles over je heen" (R9). Mooi aan dit citaat is dat de bestuurder Hilversum als 'dorp' omschrijft. Een bestuurder uit Wijdmeren (R12) benoemt dit ook: "Hilversum is ook een aparte gemeente denk ik. Want in Utrecht zou je zeggen: 'Ik ga naar de stad', ... in Hilversum: 'Ik ga naar het dorp'." De grootte van de gemeente, blijkt uit dit citaat (en hoofdstuk 4.2) is betrekkelijk. De gevoelens van betrokkenheid die in de gemeente Wijdmeren worden ervaren, worden ook door bestuurders in Hilversum ervaren. Een bestuurder van Wijdmeren is hier nogal kritisch over: "Ik bedoel het is fijn als je de wethouder kent, maar ja, als die wethouder niks voor elkaar kan krijgen, omdat ze zo klein zijn. Wat heb je dan aan een wethouder die je kent" (R7). Ook een bestuurder uit Hilversum deelt deze gedachte: "[Het] kan zijn dat je zegt: 'Raadsleden en burgemeester en wethouders die staan zo dicht bij de mensen en die kennen alles nog'. Maar dat vind ik een droombeeld... Ik ken echt niet iedereen, maar ik ken wel de sleutelfiguren" (R8). De overeenkomsten tussen de gemeenten laten zien dat de gemeenten op sommige vlakken niet zo ver van elkaar staan, als ze zelf denken, dat biedt perspectieven voor de samenwerking die nu door de gemeenten is gestart. Echter blijft de omgeving waarin de gemeenten opereren ontzettend complex, omdat er verschillende belanghebbenden betrokken zijn.

4.4 Bestuurlijke complexiteit

Gemeentes zijn complexe organisaties, met veel producten en diensten. "Dat is wat anders dan drie soorten koekjes die je levert... En je staat altijd in de spotlight als overheid", vertelt een bestuurder van Hilversum (R17). Wat de fusie tussen de gemeenten ingewikkeld maakt is dat deze organisaties opereren in de openbare omgeving. Zij staan in dienst van de burger en moeten ook aan de burger verantwoording afleggen. Dit heeft volgens de bestuurder invloed op het proces:

Het zijn twee organisaties in een omgeving en die omgeving die doet er nogal toe. Die vinden ook van alles. En ook de andere negen Gooi en Vechtstreken. De provincie is natuurlijk een speler, Weesp is een belangrijke factor. Dus als het zo was dat het twee [private] organisaties waren dan denk ik dat het proces veel sneller ging, maar dat is eigenlijk niet zo.

De positie van Wijdmeren speelt hierin een belangrijke rol, omdat zij zich eerder aan Stichtse Vecht en Weesp hebben gecommitteerd. Deze bestuurlijke complexiteit wordt ook ambtelijk gevoeld (R2):

Bestuurlijk snap ik ook wel dat dat op dit moment heel gevoelig ligt. Zeker voor Wijdmeren, die destijds zich ook gecommitteerd heeft aan Stichtse Vecht en Weesp en daar ook afspraken heeft gemaakt. En daar nu, gezien de politieke setting, eigenlijk het liefst de stekker eruit zouden willen trekken en één op één morgen met Hilversum zouden willen samenwerken. Maar ja, dat gaat niet zomaar, want je moet ook nog eens een keer een betrouwbare partner zijn richting je buurgemeenten. Want ook in de toekomst zijn het nog steeds je buurgemeenten.

Om draagvlak te creëren bij de belanghebbenden heeft het college van Wijdmeren besloten om de uitkomst van de bestuurskrachtmeting af te wachten. "We hebben nu

gezegd we wachten eerst de bestuurskrachtmetering af. Als de bestuurskrachtmetering aantoont dat Wijdmeren nog 100 jaar kan blijven bestaan, hebben we ook geen basis voor die uitspraak meer”, vertelt een bestuurder (R12). Bestuurders in Wijdmeren verwachten dat de conclusie is dat Wijdmeren niet zelfstandig verder kan. “Mijn verwachting is dat de conclusie uit de bestuurskrachtmetering is dat wij op termijn niet toegerust zijn voor de taken die we hebben, dat we daar te klein voor zijn” (R5). Een andere bestuurder zegt: “[Het] is natuurlijk een hele spannende, want dan geef je jezelf als gemeentebestuur ook heel erg bloot. Maar ik denk wel dat dat de koninklijke weg is, ... om dat te doen richting de inwoners” (R11). De bestuurskrachtmetering zal medio 2016 plaatsvinden, waarna vervolgens bestuurders besluiten zullen nemen.

In aanloop naar de bestuurskrachtmetering moet er rekening gehouden worden met verschillende betrokkenen bij het proces, die invloed kunnen hebben op de verloop hiervan. Een bestuurder van Wijdmeren zegt: “Het probleem in Nederland dat als je naar een schaalsprong wilt, of juist niet, dat je te maken hebt met drie bestuurslagen, gemeente, provincie en het rijk” (7). De betrokkenen die een grote rol spelen in dit proces, zijn de gemeenten Stichtse Vecht en Weesp, de provincie, politici en de burgers van de gemeenten. Deze bestuurlijke omgeving wordt hieronder in kaart gebracht.

4.4.1 Stichtse Vecht

De gemeente Wijdmeren zit in een lastige positie. Door de samenwerking met Stichtse Vecht en Weesp (SWW) en Hilversum, opereren zij op twee velden. De samenwerking in SWW-verband was voor de gemeente Wijdmeren een logische stap volgens sommige bestuurders, vanwege het “landelijk gebied” (R8) dat de gemeenten gemeenschappelijk hebben. Vanwege de plannen van het kabinet om de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samen te voegen (Regeerakkoord, 2012), behoorde een fusie destijds tot de mogelijkheden. Dit is echter niet meer aan de orde:

Een fusie met Stichtse Vecht is uitgesloten, want de provincie heeft op een gegeven moment toch heel duidelijk bepaald dat er echt piketpalen om die provincies werden heengeslagen, dus dat gaat 'm echt niet worden. En Stichtse Vecht gaat *never* nooit naar Noord-Holland toe.

Voor andere bestuurders leek de stap naar SWW een vlucht van Wijdmeren. “Het is gewoon een vlucht geweest om uit de klauwen van Hilversum te blijven. Typische dorpspartij die [in Wijdmeren] de macht had” (R6). Voor Hilversum draagt Stichtse Vecht niet bij aan de ‘stip op de horizon’. “Stichtse Vecht is zo ver weg. Dus voor ons heeft [het] niks met Gooistad te maken..., dat hebben we ook tegen Wijdmeren gezegd” (R9). Volgens een bestuurder van Wijdmeren loopt de gemeente in de samenwerking SWW nu tegen een aantal zaken die ze van tevoren niet had voorzien, omdat ze voor een aantal wettelijke taken op de Gooi en Vechtstreek is toegewezen. “Het vraagt iets meer bureaucratie. Terwijl we juist de hele operatie [decentralisatie] in Nederland doen om wat minder bureaucratie te hebben, om wat minder geld aan organisaties te geven en wat meer aan mensen te geven” (R7). Dit maakt de samenwerking met Hilversum een logische stap.

4.4.2 Weesp

Zoals eerder beschreven is er vanuit de gemeente Hilversum een aantal reserves wat betreft de gemeente Weesp. De meningen over de gemeente Weesp liggen ver uit

elkaar. De gemeente Wijdmeren heeft vanwege de samenwerking in SWW-verband een goede verstandhouding met de gemeente Weesp en ziet graag dat de drie gemeenten in een stap fuseren. "Wij hebben steeds als college gezegd Weesp, Hilversum, Wijdmeren, wordt gewoon de grootste plaats op dit moment van 't Gooi en daarna gaan we richting Gooistad... Zonder Weesp zie ik niet voor me. Vind ik ook onwenselijk zelf overigens" (R7). Bestuurders in Wijdmeren zien de drie gemeenten graag gezamenlijk optrekken. In Hilversum reageren bestuurders anders op de mogelijke tweede fusiepartner Weesp. De meeste bestuurders vinden Weesp "echt ver weg" (R8). "Wijdmeren is heel uitgestrekt... Dat ligt tegen Hilversum aan. Maar verderop, ... daar zitten eerst een heleboel weilanden tussen... en dan weer een heleboel weilanden en dan heb je Weesp" (R9). Volgens een bestuurder (R14) is Weesp zo ver weg dat het onlogisch is. "Als je op de kaart kijkt, Hilversum, Wijdmeren, Weesp is een rare banaan. Een rare gemeente. Het is niks, het is een beetje de westflank van 't Gooi." De spanningen tussen Weesp en Hilversum zitten volgens een bestuurder van Hilversum vooral in het gegeven dat het zo ver weg ligt. "Onbekend maakt onbemind. Dat is het eigenlijk" (R14). Daarnaast "speelt dat Weesp zich ook een paar keer onaardig heeft uitgelaten over Hilversum en sommige mensen dragen dat dan nog mee", vertelt een bestuurder (R18). Ook in Wijdmeren wordt deze spanning gevoeld: "Daar zitten best nog wel wat spanninkjes. Weesp dat in feite Hilversum een onbetrouwbaar zootje vindt. Maar nu zijn ze dat aan het nuanceren. Maar ook Hilversum die zegt: 'Weesp moet dat nou?'" , vertelt een bestuurder (R7). Hij voegt hieraan toe dat de afstand tot Weesp geen goed argument is om niet te fuseren:

Hilversum vind het een beetje ver, dat vind ik een flauwekulargument. Het grenst aan elkaar geloof ik, op een plekje... En buiten dat als er met Wijdmeren wordt gefuseerd, dan grenst het dus weer wel, als je de nieuwe gemeente neemt.

Daarnaast zou een fusie bijdragen aan "de positionering van Gooi en Vecht" (R7). Vanuit de rol van Hilversum als centrumgemeente vindt een bestuurder uit Hilversum dat zij Weesp niet buiten de regio kunnen laten vallen:

We zijn natuurlijk ook wel centrumgemeente, dat betekent dat je ook een verantwoordelijkheid hebt om over je eigen schaduw heen te stappen. En dat je dat grotere plan in de gaten moet houden. Dus vanuit die hoedanigheid begrijp ik dat er wordt gezegd: 'We moeten Weesp proberen erbij te houden'. (R9)

Naast de belangen en meningen van de bestuurders in de gemeente speelt de provincie een grote rol in dit proces. Verschillende bestuurders merken op dat zij denken dat het voor de provincie een voorwaarde zal zijn, dat de gemeente Weesp bij een fusietraject betrokken is. Dit standpunt komt ook naar voren in het rapport van de Verkenners (Grotenhuis & Jansen, 2013).

4.4.3 Provincie Noord-Holland

In 2013 hebben de Verkenners (Grotenhuis & Jansen, 2013) onder andere het volgende advies uitgebracht:

De samenwerking tussen Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp wordt niet geïntensiveerd. Wijdmeren en Weesp versterken hun bestuurskracht door intensieve samenwerking met Hilversum en met samenwerking in de regio. (p.30)

In een reactie (standpunt Gedeputeerde Staten, 2013) laat de provincie weten:

Bij het bepalen van een standpunt van GS [Gedeputeerde Staten] over deze aanbeveling van de Verkenners staat het oplossen van de bestuurskrachtproblematiek van Weesp centraal. (...) Men richt zich daar voor de langere termijn bestuurlijk nu op een mogelijke fusie met Weesp en Hilversum (HWW per 2019 of 2020). (...) Op de middellange termijn fuseren Weesp en Wijdmeren. Hilversum kan worden beschouwd als een mogelijke derde fusiepartner. (...) Daarnaast speelt de opstelling van Hilversum een cruciale rol. Mocht Hilversum zich op basis van de uitspraken van de raad van Wijdmeren verdergaand willen committeren aan een bestuurlijke toekomst met Weesp en Wijdmeren, dan zal de provincie dit positief benaderen. Daarbij moet dan uiteraard ook de positie van Weesp worden meegewogen. Weesp gaat uit van zelfstandigheid en vindt dat Hilversum nog de nodige stappen heeft te zetten om een samenwerkingspartner te kunnen zijn. (pp.1-3)

De provincie heeft een prominente rol in het proces voor de samenwerking, omdat zij er belang bij heeft dat de gemeenten in de provincie het goed doen, maar ook om "met hoeveel partijen ze aan tafel [zit] ", stelt een bestuurder (R5). De bestuurders hebben begrip voor het standpunt van de provincie:

[De] provincie, die moet ... bij een herindeling ... kijken naar de effecten van de omgeving. Als dat Hilversum - Wijdmeren wordt, dan is Weesp gewoon *exit*. Die heeft echt een probleem dan, dus Weesp moet er gewoon bij. En ik denk dat de provincie heeft gedacht: Wijdmeren - Hilversum, als die affiniteit iets te groot is en te snel gaat dan verliezen we Weesp. Dus daarom hebben ze volgens mij gezegd, eerst maar Weesp en Wijdmeren. (R7)

De grootste zorg van de provincie is momenteel de gemeente Weesp. Om de bestuurskrachtproblematiek op te lossen, wil zij dat de drie gemeenten intensiever gaan samenwerken.

4.4.4 Burgers

De stap naar een fusie hangt onder andere op de gedachte dat de gemeente meer kan doen voor haar burgers. Momenteel is in dit proces de burger nog niet volledig betrokken. Bestuurders benadrukken hierbij dat het belangrijk is dat burgers worden meegenomen in het proces. Een bestuurder in Hilversum zegt: "Ik denk wel dat het goed is om echt aan te geven waar ook vanuit bestuurlijke oogpunten meerwaarde zit en niet om mensen continu te overtuigen, maar ze goed te informeren over welke belangen ze hebben" (R8). Een andere bestuurder vertelt: "Als je dit goed doet, zou het zo moeten zijn dat voor de meeste mensen in Hilversum en Wijdmeren eigenlijk niks verandert" en legt uit:

Ik denk dat je vooral moet laten zien aan de inwoner ... wat het voordeel is. Want als je dit gewoon puur doet omdat mensen in het gemeentehuis hier en het gemeentehuis Loosdrecht bedacht hebben dat dat een beter idee is, dan gaat het echt niet werken. Dan wordt hier [Hilversum] door lokale partijen [gezegd:] 'Jullie luisteren niet naar de inwoner' en in Loosdrecht zeggen ze precies hetzelfde. (R3)

De angst in Wijdmeren is dat zij opgaan in de grote gemeente. Een bestuurder benadrukt dat het leven in de kernen niet zal veranderen:

Die identiteit ... wordt niet beïnvloed doordat je onder ... een ander bestuur komt... Als jij in Weesp woont of in Loosdrecht, dan is dat niet wezenlijk anders. Dan blijf je gewoon de lokale dingen hebben en de clubjes. Dat verandert gewoon met de tijd zoals dat overal verandert.

Een bestuurder uit Wijdmeren beaamt dit en laat blijken dat de gemeente verder van mensen staat dan zij denken: "Reëel gezien: Hoe vaak komen mensen op een gemeentehuis? ... Het is nou niet dat mensen hier de deur plat lopen" (R11). Een aantal bestuurders is kritischer hierover en vindt dat burgers hun stem moeten kunnen laten horen: "Ik kan me voorstellen dat er toch wel iets van een referendum hoort te komen", vertelt een bestuurder uit Hilversum en voegt hieraan toe: "Je kan dit niet doen zonder burgers hun stem te laten horen. Want het kan niet zo zijn dat een nieuw bestuur aan de macht komt [en dit] snel even kan regelen" (R9). Een andere bestuurder uit Hilversum vertelt:

Het is een constructie die we nu bedenken omdat het zo handig is, maar hij wordt niet gevoed door allemaal bewegingen in de samenleving. Het feit dat mensen hier [Hilversum] veel komen naar de school betekent niet dat zij vinden dat ze in Hilversum wonen. (R15)

In dit stuk is de verscheidenheid te zien in de meningen van bestuurders in de verdere verloop van het proces en de manier waarop burgers betrokken zouden moeten worden. De aanpak en invloed van politici speelt een bijzonder grote rol in het proces.

4.4.5 Politici

"Binnen de overheid [is] het heilige geloof dat er zoiets bestaat als recht en rede. Dat is helemaal niet zo. Op straat denkt niemand in recht en rede, maar denkt iedereen in gevoel" (R16). Dit gevoel komt in de verschillende gesprekken en observaties naar voren, in het belang dat wordt gehecht aan de onderlinge relaties. Een bestuurder van Wijdmeren vertelt: "[De] samenwerking staat of valt met de leiding. De leiding moet het zien zitten. Politiek en ambtelijk moet het goed met elkaar kunnen vinden" (R4). Een andere bestuurder is kritisch of de onderlinge verstandhouding voldoende is voor een geslaagde samenwerking of eventuele fusie: "Dus je kan het op bestuurlijk niveau het heel goed met elkaar kunnen vinden en dat gaat op het ogenblik ook steeds beter, dan is het nog de vraag of op dat op het andere niveau ook gaat werken" (R15). Een bestuurder uit Hilversum beaamt dit: "De persoonlijke verstandhouding tussen het college in Wijdmeren en Hilversum [is] heel goed. Gewoon op menselijk niveau, we mogen mekaar wel" (R3). Hij voegt hieraan toe:

Dan heb ik het helemaal niet over de politieke kleuren, maar klikt het gewoon ook goed... Dat zou niet uit moeten maken. En uiteindelijk is de keuze of je verder wil samenwerken, zou ook een rationele, zou dat vooral een rationele afweging moeten zijn.

In dit laatste citaat is de strijd tussen ratio en emotie te herkennen. Vanuit hun gevoel spreken bestuurders zich positief uit over de samenwerking, maar deze bestuurder benadrukt dat een keuze voor een fusie uiteindelijk een rationele keuze dient te zijn en niet afhankelijk van de partijen die op dat moment aan tafel zitten. Daarnaast stelt de bestuurder:

Als [de samenwerking] niet lukt zeg ik, ligt het aan de politici, niet aan de ambtenaren. Zeker niet. Ambtenaren zijn veel vooruitstrevender daarin. Is ook wel begrijpelijk, want die hebben minder belang, die hebben geen achterban, dus die zijn allang tot de conclusie gekomen dat die fusie noodzakelijk is. (R4)

Volgens de bestuurder komt dit omdat ambtenaren in tegenstelling tot bestuurders "geen emotionele binding" hebben met een gemeente. Een bestuurder merkt ook geen zorgen bij ambtenaren: "Ik heb niks gemerkt dat daar zorgen zitten. Dat komt ook omdat zij niet fulltime mee bezig zijn" (R3). Toch is niet iedereen hiervan overtuigd. "Die ambtenaren die denken: 'Wie weet over drie jaar zit ... een hele andere partij. Die ... niets met opschaling te maken hebben'" (R14). Een bestuurder legt dit uit:

De gemeente zegt dat de ambtenaren de politiek volgen, maar dat is het tegenovergestelde. Ambtenaren hebben een eigen agenda en doen hun eigen ding. Niet op individuele basis, niet omdat ze dat zo willen, maar wel omdat ze gewoon vijf jaar geleden hebben besloten dat de weg dan en dan vervangen moet worden ... En dan kom je als politiek langs en dan moet je constateren dat het allang voor je besloten is. Dat je op je kop kan gaan staan, maar dat ze het toch niet anders gaan doen. (R16)

Een bestuurder is het niet eens met deze stelling: "Ik denk dat ambtenaren een grote vinger in de pap hebben..., [maar] de complexiteit die ik zie ligt op het bestuurlijke vlak... Dat proef ik niet ambtelijk. Ik proef daar echt een constructieve houding" (R18), vertelt een bestuurder uit Hilversum. Een bestuurder van Hilversum zegt hierover:

Dat is veel macht die dan aan ambtenaren wordt toegeschreven. Wat ik heb gezien in Gooi en Vecht is dat het vooral ... op bestuurlijke zaken vastloopt. Dat is wat ik bij het vorige college heb gezien, dat het echt onwil was om bestuurlijk samen te werken. Want als je ambtelijk kijkt wordt er al veel meer samen gewerkt, dan de bestuurders misschien beseffen. Ik denk ook dat het voor bestuurders veel spannender is dan voor ambtenaren. (R17)

De meningen zijn verdeeld over wie het grootste aandeel heeft in het slagen of vastlopen van het proces. Tegelijkertijd is het duidelijk dat verschillende partijen een grote rol spelen bij het verloop van het samenwerkingsproces. Een bestuurder in Wijdmeren zegt:

Dat is politiek, het gaat om dingen voor elkaar te krijgen (...) Als die dorpsbelangen jongens zo meteen weer aan de macht komen dan draaien ze het even hard weer om. (...) Het is nu onze inzet om onomkeerbare stappen te maken voor de volgende verkiezingen. (R6)

Een bestuurder vertelt dat het lastig is in dit politieke proces te opereren en alle belangen af te wegen:

Dan komen de verkiezingen, want dan doe je de verkiezingen ook om het tegen te houden. Dus dan ben je gewoon aan het sollen met de belangen van je inwoners. Dus je moet er heel zakelijk naar kijken, maar dat is best ingewikkeld in een politiek proces (R7)

Daarbij komt dat Wijdmeren nog geen definitieve besluiten heeft genomen betreffende een fusie. "Aan deze kant van de streep [Wijdmeren] is geen behoefte aan exposure",

vertelt een bestuurder, "Wijdmeren heeft er geen belang bij om heel erg rond te toeteren dat we met Hilversum aan het samenwerken zijn, want er zijn heel veel tegen die fusie, dus we doen dat *lowkey*" (R4). Ambtenaren hebben begrip voor deze bestuurlijke omgeving, maar geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid:

Wat mij opvalt, is dat er ook ontzettend veel begrip is voor nou eenmaal die bestuurlijke context, want daar hebben we simpelweg mee te maken. Anders moet je niet in een gemeente gaan werken, dan moet je ergens anders gaan werken. (...)Wat ik wel merk is dat er ook ambtelijk heel veel behoefte aan bestuurlijke duidelijkheid. Wat wordt het nou? Wordt het nou zwart of wit? Hom of kuit? En dan gaan we wel... Bestuurlijk moet er eerst helderheid in komen. (R2)

De ambtelijke organisatie heeft behoefte aan duidelijkheid van het bestuur zodat zij de plannen van het bestuur kunnen gaan uitvoeren en daadwerkelijk stappen kunnen zetten.

5 Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de bevindingen gekoppeld aan de eerder besproken theoretische concepten. Allereerst staat de wisselwerking tussen identiteit, imago en zelfbeeld van de organisaties centraal staat. Vervolgens wordt ingegaan op de bestuurlijke complexiteit, met de belangen van de diverse actoren in de politieke arena. Tot slot wordt de rol van framing in het proces besproken.

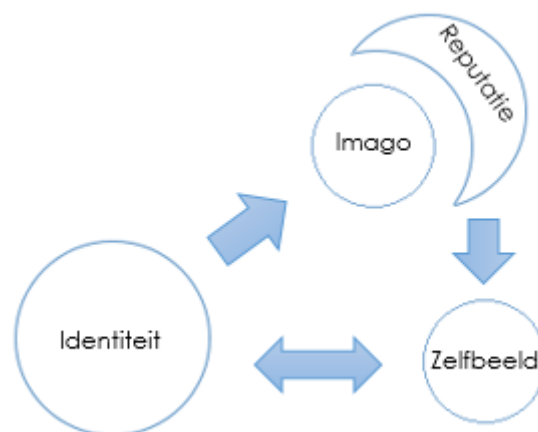
5.1 Identiteit, imago en zelfbeeld

De gemeente Hilversum en Wijdmeren staan aan het begin van mogelijke fusie. Zij zijn op verschillende vlakken de mogelijkheden aan het verkennen die tot fusie kunnen leiden. Twist et al. (2013) stellen dat het draagvlak voor een herindeling bij direct betrokkenen het hoogst is. Uit de bevindingen blijkt dat het draagvlak voor een herindeling van de gemeente Hilversum en Wijdmeren hoger lijkt bij bestuurders en de ambtelijke top, dan bij de gemeenteraad en burgers. In de gemeente Wijdmeren wil de coalitie graag een fusie met Hilversum. In de gemeenteraad liggen de gedachten hierover wat meer verdeeld, waar de coalitie wil fuseren, ziet de oppositie meer in het aanhouden van de intensieve samenwerking met Stichtse Vecht en Weesp. Volgens Twist et al. (2013) is een duidelijke hiërarchie tussen de gemeenten merkbaar, wanneer het gaat om een herindeling tussen gemeenten met verschillende karakters, oftewel een nodale herindeling (Berghuis et al., 1995). Het verschil in karakter is regelmatig in de gesprekken met de bestuurders en observaties teruggekomen. Bestuurders proberen betekenis te geven aan de plannen voor herindeling door de situatie tastbaar te maken. Volgens Weick (1995) is betekenisgeving een manier om identiteit te waarborgen. Sandberg & Tsoukas (2015) stellen dat het gebruik van beeldspraak een manier is om dit te doen. Bestuurders van de gemeenten proberen de karakters van de gemeenten te waarborgen door gebruik te maken van de beeldspraak van water en zand. Daarin wordt het karakter van de gemeente Hilversum als zandgemeente versterkt, omdat het gepresenteerd wordt als tegengestelde van de watergemeente Wijdmeren.

Uit de bevindingen blijkt dat de sentimenten die heersen over het verschil in schaalgrootte tussen de gemeenten, zowel qua inwoneraantal als de grootte van de gemeentelijke organisatie, gebaseerd zijn op het imago en de opgebouwde reputatie van de gemeente Hilversum. Jarenlang heeft Hilversum de reputatie van grote, boze buurman, die de Gooi en Vechtstreek zelf wil besturen. Volgens Van Riel (2006) bestaat de toegepaste identiteit van een organisatie uit de gedragingen, symbolen, persoonlijkheid en communicatie van medewerkers uit de organisatie op verschillende niveaus. Uit de bevindingen blijkt dat de gemeente Hilversum zich eerder 'arrogant' heeft opgesteld en deze signalen ook naar buiten heeft gepresenteerd. Volgens het model Birkigt & Stadler (1988, in; Riel, 2006) vormt de reflectie van deze signalen het imago van de organisatie. De houding van de gemeente, de manier van communiceren en de interactie met de omgeving vormen het imago van de gemeente. In de interactie met de omgeving heeft de gemeente een reputatie opgebouwd. Van Riel (2006) stelt dat de reputatie van een organisatie wordt gevormd door een algehele evaluatie van de organisatie, op basis van jarenlange ervaringen met die organisatie. Voor de gemeente Hilversum heeft de jarenlange arrogante houding in de interactie met de andere gemeenten uit de regio gezorgd dat

zij een nogal negatieve reputatie hebben bij de buurgemeenten. Hierdoor zijn ze tijden nergens welkom geweest.

Uit de bevindingen blijkt dat de bestuurders van de gemeente bewust zijn van het imago en de reputatie van de organisatie en proberen hier verandering in te brengen. Zij zijn zichzelf door de ogen van de omgeving gaan zien en proberen nu om zich zo dienstbaar en gelijkwaardig mogelijk op te stellen naar andere gemeenten. Dit doen zij bijvoorbeeld door te spreken over de liefdesverhouding tussen de gemeenten, over samenwonen wanneer intensieve samenwerking wordt bedoeld en tenslotte gaat het over trouwen als logisch gevolg van intensieve samenwerking. Door in neutrale termen te spreken, construeren bestuurders het beeld van gelijkwaardige partners, die een gezamenlijke keuze voor elkaar maken (Mio, 1997; Holleman & Pander Maat, 2008). Hilversum doet er alles aan om 'lief' gevonden te worden. De reputatie van de gemeente als grote, boze buurman heeft een invloed gehad op het zelfbeeld van de gemeente. Dit zelfbeeld is wat organisatieleden van de gemeente denken dat anderen van de gemeente vinden (Dutton et al., 2001). Dit is een onbewust gevolg van de heersende imago van de gemeente Hilversum en het zelfbeeld dat de gemeente hieraan heeft overgehouden. Bestuurders en ambtenaren in Hilversum zijn nog erg behoedzaam en afwachtend, bang om te groot gevonden te worden. Terwijl dit beeld in de buurgemeenten langzaam verdwenen lijkt te zijn. Dit heeft niet alleen invloed op de manier waarop ambtenaren en bestuurders zich opstellen, maar het kan ook zorgen voor een nieuw imago van de gemeente Hilversum, als juist afwachtend, traag en behoedzaam. Wat niet overeenkomt met de ambities van het huidige college of de ambities van de regio om door te pakken en te werken naar Gooistad. In het onderstaande schema is de wisselwerking tussen de identiteit, het imago, de reputatie en het zelfbeeld van de gemeente Hilversum weergegeven (zie figuur X). Het schema is gebaseerd op het schema van Birgit en Stadler (1988; in Van Riel, 2006) en het schema van Woekum et al. (1992).



Figuur 6 Relatie tussen identiteit, imago, reputatie en zelfbeeld

De gedragingen en daadwerkelijke uitingen van ambtenaren en bestuurders vormen de identiteit van de gemeente. De afgelopen jaren is dit een arrogante houding geweest. De reflectie van deze houding, het imago, wordt door buurgemeenten in de interactie met Hilversum ook als arrogant ervaren. Hierdoor heeft Hilversum bij de buurgemeenten een negatieve reputatie opgebouwd. De huidige bestuurders en ambtenaren zijn zich bewust van dit heersende beeld, dit komt tot uiting in het zelfbeeld van Hilversum. Door

het bewustzijn dat ambtenaren en bestuurders hebben, is het gedrag veranderd. Zij proberen zich anders op te stellen. Door het zelfbeeld wordt de identiteit van de organisatie beïnvloed, dit geldt voor zowel de gepercipieerde, de gewenste als de toegepaste identiteit (Riel, 2006). Deze twee concepten zijn voortdurend met elkaar in wisselwerking. Doordat de gedragingen van ambtenaren en bestuurders de laatste tijd kantelen, wordt er ook een ander imago geprojecteerd op de omgeving. Uit de bevindingen blijkt dat uit de contacten die ambtenaren en bestuurders van beide gemeenten tegenwoordig met elkaar hebben, er een goede verstandhouding is. Het beeld van de grote, boze buurman lijkt bij veel bestuurders enigszins te vervagen. Voordat de reputatie van Hilversum daadwerkelijk positiever wordt ervaren zullen er meerdere positieve ervaringen met buurgemeenten moeten plaatsvinden (Riel, 2006). Omdat burgers en raadsleden van andere gemeenten niet in direct contact staan met de gemeente Hilversum, zal het imago en daarom ook de reputatie van de gemeente Hilversum op dat niveau meer tijd nodig hebben om te veranderen. Doordat de reputatie bij burgers en raadsleden nog negatief is en gebaseerd is op de eerdere ervaringen, is er op dat niveau in de samenleving meer weerstand tegen de samenwerking en eventuele fusie van de gemeente Hilversum en Wijdmeren.

5.2 Organisatiepolitiek

In het vorige hoofdstuk is de bestuurlijke arena geschetst waarin het samenwerkingsproces plaatsvindt en de actoren die een belangrijke invloed hebben op de voortgang van het proces. De actoren op de politieke arena rondom de samenwerking zijn onder andere de bestuurders, raadsleden en burgers van de gemeenten Wijdmeren, Hilversum, Weesp en Stichtse Vecht. Daarnaast heeft de provincie een prominente rol. Uit de bevindingen is gebleken dat al deze actoren verschillende belangen hebben die zij willen nastreven en realiseren. Volgens Pfeffer (1981) ontstaat in dit samenspel organisatiepolitiek, dit samenspel gaat eigenlijk weer terug naar wat Morgan (2006) de essentie van politiek noemt, namelijk het onderhandelen om tot compromissen te komen wanneer belangen van elkaar verschillen. Uit de bevindingen blijkt dat de gemeenten verschillende belangen hebben, maar door middel van gesprekken, bijvoorbeeld met burgers, consensus proberen te bereiken. Zoals ook blijkt uit de literatuur, kunnen conflicten uit het verleden nog een grote invloed hebben of dit consensus daadwerkelijk kan worden bereikt en de energie die dit vergt (Morgan, 2006). Eerdere ervaringen van samenwerking tussen de verschillende buurgemeenten hebben slechte indrukken achtergelaten, die nu nog invloed hebben op het proces. Bestuurders gebruiken de bestuurskrachtmeting, de bedrijfsmatige processen en de kwetsbaarheid en gebrek aan capaciteit in Wijdmeren om een herindeling te rationaliseren.

Daarnaast is uit de bevindingen gebleken dat, zoals Allison (1971) stelt, de combinatie van actoren een wezenlijk invloed heeft op de verloop van een besluitvormingsproces. Uit de bevindingen is gebleken dat niet alleen deze combinatie belangrijk is, maar ook de onderlinge verstandhouding tussen de actoren cruciaal is. Verschillende bestuurders hebben aangegeven hoe essentieel het is dat zij elkaar mogen en het op persoonlijk niveau goed kunnen vinden. De verstandhouding tussen de colleges lijkt een van de belangrijkste drijfveren te zijn voor het besluitvormingsproces. De onderlinge relatie is een factor die niet in de literatuur naar voren komt, hierin worden als factoren van besluitvorming enkel de actoren en verschillende belangen en momenten genoemd (Olsen, 1972; Bovens et al., 2012; Teisman, 1992). In de literatuur wordt echter vrijwel geen

rekening gehouden met het feit dat de actoren die deze besluiten nemen, niet zuiver rationele wezens zijn, maar emoties hebben. Deze emoties kunnen soms de overhand nemen, maar kunnen ook onbewust gedrag, keuzes en proces beïnvloeden. Dat geldt ook voor dit proces. De pijnlijke relaties en ervaringen die bestuursleden met elkaar hebben gehad in de afgelopen jaren zorgen er nog voor dat bestuurders wantrouwig zijn, of het gevoel hebben niet aardig gevonden te worden. Het besluitvormingsproces is niet alleen afhankelijk van de verschillende belangen van de verschillende partijen, maar vooral afhankelijk van de partijen zelf, zoals ook uit het model van Allison (1971) blijkt. Bestuurders lijken meer te willen buigen, samenwerkingen en compromissen sluiten met partijen waar zij een goede verstandhouding mee hebben, ten opzichte van partijen waar de verstandhouding minder goed is. De verstandhouding tussen de colleges van Wijdmeren en Hilversum is goed, waardoor de gesprekken over samenwerking en herindeling goed verlopen. Daarnaast zijn er overeenkomsten tussen de colleges in hun werkwijze, waardoor ze dichter tot elkaar komen. Beide colleges zijn enthousiast, werken hard en hebben een visie voor de organisaties. Wanneer de naam van de gemeente Weesp valt, is er een verscheidenheid in reacties. Het college van de gemeente Wijdmeren heeft een betere verstandhouding met het college van Weesp, dan het college van Hilversum heeft. Dit is een onderdeel waarin de colleges moeten onderhandelen om tot een compromis te komen, omdat ze op deze politieke arena niet om elkaar heen kunnen, mede door het standpunt van de provincie Noord-Holland over de positie van de gemeente Weesp.

De politieke metafoor stelt afhankelijkheidsrelaties centraal (Bacharach & Lawler, 1980). Uit de bevindingen blijkt dat er intern in de organisaties een afhankelijkheidsrelatie is tussen ambtenaren en bestuurders en externe afhankelijkheidsrelaties tussen de buurgemeenten en de provincie. Pfeffer (1981) stelt dat deze afhankelijkheidsrelaties essentieel zijn om macht te kunnen uitoefenen. In de literatuur wordt het belang van deze relaties geschetst door middel van de politieke arena, waarin een veelheid van actoren, belangen en besluiten samenkomen. Het proces van besluitvorming is belangrijker dan het daadwerkelijke besluit. In deze politieke arena, blijkt uit bevindingen, kan het standpunt van een gemeente een grote invloed hebben op hoe andere gemeenten of de provincie verder in het proces staan. Luscuere (2001) en Morgan (2006) onderstrepen daarnaast dat organisatieleden van alle niveaus over macht kunnen beschikken, vanwege de juiste kennis en expertise of positie in een organisatie. Ambtenaren zijn voor hun dagelijkse werkzaamheden afhankelijk van de besluiten die bestuurders maken. Uit de bevindingen blijkt dat zij behoefte hebben aan bestuurlijke duidelijkheid en een richting zodat zij aan de slag kunnen. Andersom zijn bestuurders afhankelijk van de kennis en expertise van ambtenaren om het werk voor te bereiden en uit te voeren. Voordat het werk wordt uitgevoerd zijn bestuurders (soms) afhankelijk van het standpunt dat de raad inneemt, voornamelijk bij politieke onderwerpen. Hoewel het onderwerp tijdens het onderzoek op bestuurlijk niveau besproken werd en burgers, raadsleden en ambtenaren vrijwel niet betrokken zijn, zijn bestuurders toch afhankelijk van deze partijen en andersom zijn deze partijen afhankelijk van besluiten die de bestuurders maken.

5.3 Framing

Uit de bevindingen blijkt dat bestuurders van beide gemeenten regelmatig gebruik maken van beeldspraak om zich uit te drukken of hun punt te onderstrepen. Mio (1997) stelt dat in tijden van onzekerheid politici gebruik maken van beeldspraak, om de samenleving te

betrekken bij het politieke proces. Het is voor zowel de oppositie als de coalitie gunstig als de bevolking begrijpt waar de politici het over hebben. Beeldspraak kan de boodschap zodanig verpakken dat het begrijpelijker wordt voor de burgers en draagt volgens Weick (1995) bij aan de betekenisgeving. In Hilversum en Wijdmeren wordt beeldspraak veel gebruikt, soms om het verschil tussen de gemeenten te benadrukken, soms om een overeenkomst te tonen en een gezamenlijke basis te scheppen. Op deze manier wordt de werkelijkheid rondom de herindeling geconstrueerd. De sociale constructie houdt volgens Foucault (1995) in dat de realiteit in interactie tussen verschillende partijen ontstaat en niet een wezenlijk object of losstaand iets is.

Om het verschil tussen de gemeenten te benadrukken, worden de termen water en zand en groot en klein gebruikt. Deze termen roepen bij burgers, ambtenaren, raadsleden en collegeleden direct associaties op, omdat iedereen bekend is met de termen. De associaties die hierbij ontstaan is dat water en zand niet samen gaan. Het dergelijke gebruik van beeldspraak in het proces, drijft de partijen verder uit elkaar. Dit betekent dat wanneer bestuurders het onderscheid tussen de gemeenten weergeven door in termen van water en zand spreken, burgers de associaties zullen leggen dat water en zand totaal verschillende elementen zijn die nooit mengen, hierdoor worden de conclusies getrokken dat samenwerken niet gaat. Dit heeft te maken met de manier waarop de boodschap is geframed. Volgens Holleman & Pander Maat (2008) worden negatief geframede boodschappen slechter geëvalueerd dan een boodschap die positief is geframed. Verder versterkt het gebruik van de termen groot en klein, vooral in Wijdmeren, de gevoelens om opgeslokt te worden door de gemeente Hilversum. In Hilversum geven bestuurders aan dat de grootte van een gemeente betrekkelijk is, maar de sentimenten heersen vooral in de gemeente Wijdmeren, waardoor deze beeldspraak voor hen meer spreekt. Deze gevoelens worden ook versterkt, wanneer de namen van de afzonderlijke kernen van Wijdmeren en de naam van de gemeente door elkaar worden gebruikt. Het is een subtielere vorm van beeldspraak, die niet altijd bewust wordt gebruikt door bestuurders. Wanneer wordt gesproken over de afzonderlijke kernen met betrekking tot een fusie komt de angst naar boven, om de identiteit van de kernen te verliezen. Sandberg & Tsoukas (2015) stellen dat het gebruik van beeldspraak een manier is om de identiteit te waarborgen. Een aantal bestuurders noemt bewust dat het om een bestuurlijke fusie gaat en niet om een fusie van gemeenschappen. Tijdens het herindelingsproces en de besluitvorming is het onderscheid hiertussen erg belangrijk.

Verder wordt beeldspraak gebruikt om het bestuurlijke proces te vereenvoudigen, dit gebeurt in termen van liefde en relaties of bedrijfsmatigheid (going concern). Op deze manier kan betekenis worden gegeven aan het proces. De argumenten die door bestuurders voor de fusie worden gebruikt, vallen onder het thema going concern. Bestuurders doelen hiermee op de bedrijfsmatigheid van de gemeentelijke organisaties. Zij zijn overtuigd dat een grotere gemeente efficiënter en effectiever de reguliere gemeentelijke taken kan uitvoeren. Door de boodschap op deze manier te framen, worden de positieve elementen van de herindeling belicht. De manier waarop bestuurders spreken over de samenwerking heeft grote invloed op hoe het proces wordt geëvalueerd door bijvoorbeeld burgers en raadsleden. Wanneer de boodschap positief geframed wordt zal deze eerder positief worden geëvalueerd blijkt uit de literatuur (Holleman & Pander Maat, 2008; Levin & Geath, 1988; Tversky & Kahneman, 1981). Omdat de beeldspraak die bestuurders gebruiken eenvoudig te begrijpen is door iedereen, is

deze ook eenvoudig te evalueren. Dit geldt eveneens voor de beeldspraak van het huwelijk die bestuurders gebruiken. Als bestuurders spreken over het huwelijk tussen beide gemeenten, associeert dit een wederzijdse liefde. Een wederzijdse liefde associeert een gelijkwaardige relatie tussen de gemeenten. Hiermee wordt het beeld van een grote en kleine gemeente verkleind of zelfs opgeheven. Daarnaast wekt een huwelijk voornamelijk positieve gevoelens op, omdat men met een huwelijk positieve gedachten associeert. Door de samenwerking op deze positieve manier te framen wordt de boodschap en daarmee de herindeling positiever geëvalueerd.

6 Conclusie

Vorig jaar heeft de raad in Wijdemeren het besluit genomen de samenwerking met Hilversum te intensiveren, hierom staat de samenwerking nog in de kinderschoenen. Door gesprekken te voeren met bestuurders van beide gemeenten is inzicht verkregen in de betekenisgeving die deze bestuurders aan de fusie geven. In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van de analyse van de bevindingen, de conclusie van dit onderzoek geformuleerd. Aansluitend wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden mogelijkheden voor vervolgonderzoek besproken.

Uit de analyse gebleken dat framing een cruciale rol speelt bij de betekenisgeving van bestuurders aan de samenwerking en mogelijke fusie. Vrijwel alle bestuurders maken op een bepaalde manier gebruik van framing wanneer het gaat om de samenwerking. Zij spreken over water en zand, trouwen of groot en klein. Hiermee wordt de boodschap die zij willen overbrengen vereenvoudigd, voor bijvoorbeeld burgers, omdat het termen zijn die bij iedereen bekend zijn. Bestuurders maken gebruik van beeldspraak om de boodschap te vereenvoudigen, maar ook om aan te geven dat iets juist wel of niet gaat werken (Morgan, 2006; Sandberg & Tsoukas, 2015; Weick, 1995). Het framen van een boodschap op een positieve of juist negatieve manier, heeft invloed op hoe deze boodschap wordt ontvangen (Holleman & Pander Maat, 2008). De betekenis die bestuurders aan de mogelijke fusie geven is gefundeerd op het gebruik van beeldspraak. Door gebruik te maken van beeldspraak nemen zij andere belanghebbenden mee in het onderzoeksproces.

Bestuurders hebben niet alleen met de eigen organisatie te maken, maar ook met burgers, buurgemeenten, provincie, regionale samenwerkingsverbanden en het rijk. Uit de analyse blijkt dat bestuurders zich bewust zijn van deze omgeving en de verschillende belangen die hierbij komen kijken (Bovens et al., 2012; Teisman, 1992). Centraal staat hierbij de afhankelijkheidsrelatie van deze actoren, de afhankelijkheid van besluiten van buurgemeenten, maar ook intern in de organisatie (Bacharach & Lawler, 1980; Morgan, 2006). Doordat er echter nog geen concrete besluiten zijn genomen voor een fusie en Hilversum en Wijdemeren momenteel alleen samenwerken op verschillende gebieden, wordt er geen duidelijkheid gegeven aan bijvoorbeeld buurgemeenten Stichtse Vecht en Weesp. Opvallend is het belang van de menselijke relaties in dit politieke proces. Hiermee worden de relaties tussen de verschillende colleges bedoeld. Vrijwel alle bestuurders hebben genoemd dat het belangrijk is dat de bestuurders het onderling goed met elkaar kunnen vinden om een samenwerking te laten slagen. Dit betekent dat de besluiten voor een fusie of samenwerking niet enkel op rationeel niveau plaatsvinden, maar dat het emotionele een aanzienlijke grotere rol speelt dan voorspeld, ondanks dat uit de literatuur is gebleken dat de combinatie van spelers op de politieke arena essentieel is voor besluitvorming (Allison, 1971).

Uit de analyse is gebleken dat de beeldvorming die de afgelopen jaren over de gemeente Hilversum heerst, niet alleen het imago en de reputatie van de organisatie heeft gevormd, maar ook zeker zijn stempel gedrukt op de interne organisatie, in ieder geval in deze samenwerking. Door de vroegere houding van de gemeente heeft Hilversum een arrogant imago en een negatieve reputatie opgebouwd (Hatch & Schultz, 2002; Riel, 2006). Bestuurders en ambtenaren van de gemeente zijn zich bewust van de houding van de gemeente in de afgelopen jaren en werken hard om dit aan te passen.

Burgemeenten beginnen door de interacties die zij hebben met Hilversum langzaam een verschil te merken in de houding van de gemeente. Deze positieve ervaringen betekenen dat het imago van de gemeente Hilversum langzaam wordt bijgesteld door burgemeenten. Het imago van de gemeente zal positiever worden. Voor de reputatie van de gemeente geldt dat dit wat meer tijd kan kosten, omdat reputatie in jaren wordt opgebouwd. Daarnaast geldt dat het imago van een gemeente in interactie met externen ontstaat. Dit verklaart waarom het beeld van de gemeente Hilversum bij bestuurders van andere gemeenten positiever is, dan bijvoorbeeld bij burgers of raadsleden.

6.1 Discussie

Een onderzoek loopt nooit volledig zoals deze van tevoren is gepland, als onderzoeker ben je daar bewust van. Toch is het lastig hiermee om te gaan, omdat je te maken hebt met verschillende belangen die behartigd moeten worden. Een terugkerend thema waar ik gedurende het gehele onderzoeksproces mee heb geworsteld is verantwoordelijkheid. Ten eerste de verantwoordelijkheid om een gedegen en kwalitatief hoogstaand onderzoek af te leveren, waarin niemand te kort wordt gedaan en een correct beeld wordt gegeven van de leefwereld van de respondenten. Ten tweede is er de verantwoordelijkheid om tijdens de afname van de interviews correcte en open vragen te stellen, om diepe en rijke data te verzamelen. Dit is lastig omdat respondenten, vooral bestuurders en politici, goed kunnen praten. Zij zijn gewend om aan het woord te zijn en dingen te vertellen. In sommige gesprekken merkte ik dat zij een lang betoog hielden zonder antwoord te geven op de daadwerkelijke vraag. Het was de eerste paar gesprekken lastig om hen daarin te sturen. Na een aantal gesprekken gaat dit steeds gemakkelijker. Ik begon de momenten te herkennen waar iemand afdwaalde van de vraag en stelde op dat moment de vraag nogmaals om de respondent te herinneren. Daarnaast is het belangrijk om alert te blijven op de antwoorden die respondenten geven. Vooral bij politici probeerde ik alert te blijven en mijzelf continu af te vragen of de vraag werd beantwoord vanuit een politieke overtuiging of andere idealen of dat het een daadwerkelijke weergave was van de gebeurtenis. Door goed in te gaan op stellingen die bij mij veel opriepen en deze stellingen ook bij andere respondenten te toetsen, kreeg ik een completer beeld van deze stelling. Tot slot is de verantwoordelijkheid van de onderzoeker tijdens de analyse van de data en het rapporteren van de bevindingen misschien wel het grootst. De onderzoeker is degene die besluiten neemt over de concepten en codes die worden gebruikt. Daarnaast bepaalt de onderzoeker welke informatie gepresenteerd wordt en welke niet, wat naar mijn mening een hele verantwoordelijkheid is. Als onderzoeker is het belangrijk om hiervan bewust te zijn en continu kritisch naar het eigen onderzoek te blijven kijken. Het bijhouden van memo's waarin hersenspinsels en interpretaties los van feitelijke waarnemingen beschreven stonden, gaf de mogelijkheid op een later tijdstip naar de feitelijke gebeurtenissen terug te lezen en mijn eerste interpretaties en gedachten te controleren en eventueel aan te passen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de beginfase van de gesprekken over samenwerking en een mogelijke fusie tussen de gemeente Wijdmeren en Hilversum. De samenwerking was op het moment van het onderzoek nog een bestuurlijk onderwerp, maar uit de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat er veel sentimenten heersen wat betreft deze samenwerking, op verschillende niveaus in de samenleving. Voor

vervolgonderzoek op dit specifieke onderwerp zouden, in een later stadium, de burgers, raadsleden en ambtenaren meer betrokken kunnen worden. Welke betekenis geven zij aan herindelingen? En welke gedachten liggen hierachter? Dit vormt een mooie aanvulling op de onderzoeken die momenteel worden gedaan over herindelingen. Daarnaast is de menselijke relatie in besluitvorming een thema waar meer onderzoek naar gedaan kan worden. Er is veel onderzoek gedaan naar besluitvorming en factoren die invloed hebben op het besluitvormingsproces, maar de menselijke relaties hierin zijn nog onderbelicht. Welke invloed hebben persoonlijke relaties op een besluitvormingsproces? Maken beslissers eenzelfde keuze wanneer er andere partijen aan tafel zitten of zijn hierin verschillen? En waar zijn eventuele verschillen op gebaseerd?

Referenties

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., van der Velden, T. & de Goede, M. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Bacharach, S. & Lawler, E. (1980). *Power and politics in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American Political Science Review*, 57(3) 641-651.
- Berghuis, J., Herweijer, M. en Pol, W. (1995). *Effecten van herindeling*. Groningen, Kluwer.
- Bleijenberg, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boeije, H., Hart, H. 't & Hox, J. (Eds.). (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bolman, L. & Deal, T. (2008). *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass
- Bovens, M., Hart, P. 't, Twist, M. van & Rosenthal, U. (2012) *Openbaar bestuur, Beleid, Organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015, 6 februari). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Den Haag/Heerlen: CBS. Geraadpleegd via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-17&D2=307&D3=163-168&VW=T> (25 februari 2015).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015, 6 februari). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Den Haag/Heerlen: CBS. Geraadpleegd via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-17&D2=599&D3=163-168&HDR=G2&STB=G1,T&VW=T> (25 februari 2015).
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2015) *Gemeentelijke indeling*. Geraadpleegd via CBS <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm> (13 juni 2015).
- Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.
- Dutton, J., Dukerich, J. & Harquail, C. (2001). Organisatie-identiteit en identificatie. In C. van Riel (red.), *Corporate Communication. Het managen van reputatie*. (pp.51-78). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Fleming, P. & Spicer, A. (2007). *Contesting the corporation: Struggle, power and resistance in organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fleming, P. & Spicer, A. (2014). Power in management and organization science. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 237–298.

Foucault, M. 1995 [1975]. *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*. London: Vintage. [Sectie III, hoofdstuk 3: pp. 195 - 228].

Fractie D66 Wijdmeren (2014, 1 november). Wijdmeren: Groen of Rood? [Ingezonden brief in webkrant]. Geraadpleegd via <http://www.wijdmeren.com/webkrant/2014/nov14/141101-04.php> (24 februari 2015).

Gemeente Hilversum (2012) *Concernveranderplan en dienstveranderplan 2012-2013*. Geraadpleegd via intranet. (15 juni 2015).

Gemeente Hilversum (2015a). *Organisatie*. Geraadpleegd via <https://www.hilversum.nl/Inwoners/Configuratie/Organisatie> (25 februari 2015).

Gemeente Hilversum (2015b). *Facts & Figures*. Geraadpleegd via <http://www.hilversum4talent.nl/hilversum/facts-and-figures> (25 februari 2015).

Gemeente Wijdmeren (2012). *Visiestuk. De kern van Wijdmeren*. Geraadpleegd via <https://www.wijdmeren.nl/4/Inwoners/Inwoners-Sport,-recreatie-en-cultuur/Visie-op-recreatie-en-toerisme/Visiestuk-De-kern-van-Wijdmeren-definitieve-versie-april-2012.pdf> (9 juni 2015).

Gemeente Wijdmeren (2013). *Weesp, Wijdmeren en Stichtse Vecht willen intensieve samenwerking*. Geraadpleegd via <http://www.wijdmeren.nl/4/Nieuws/Nieuws-2013/Nieuws-2013-Februari/Weesp,-Wijdmeren-en-Stichtse-Vecht-willen-intensieve-samenwerking.html> (25 februari 2015).

Gemeente Wijdmeren (2014a, 10 oktober). *Zienswijze rapport "Gooi en Vechtstreek, regio met een plus!?"* Geraadpleegd via http://wijdmeren.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1004817/type=pdf/Zienswijzebrief_DEFINITIEF_dd_13-10-2014.pdf (25 februari 2015).

Gemeente Wijdmeren (2014b). *'De samenleving centraal': Raadsakkoord 2014-2018*. Geraadpleegd via <https://www.wijdmeren.nl/4/raadsakkoord/Raadsakkoord-2014-2018.pdf> (12 juni 2015).

Gemeente Wijdmeren (2015a). *Over Wijdmeren*. Geraadpleegd via <https://www.wijdmeren.nl/4/Inwoners/Inwoners-Over-Wijdmeren.html> (26 februari 2015).

Gemeente Wijdmeren (2015b). *Bestuur en Organisatie*. Geraadpleegd via <https://www.wijdmeren.nl/4/Inwoners/Inwoners-Bestuur-en-organisatie.html> (26 februari 2015).

Gemeente Wijdmeren (2015c). *Afdelingen en organisatiestructuur*. Geraadpleegd via <http://www.wijdmeren.nl/4/Inwoners/Inwoners-Bestuur-en-organisatie/Organisatie/Afdelingen-en-organisatiestructuur.html> (25 februari 2015).

Gioia, D., Schultz, M. & Corley, K. (2000). Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability. *The Academy of Management Review*, 25(1), 63 – 81.

- Google Maps (2015). *Gemeente Hilversum*. Geraadpleegd via <https://www.google.nl/maps/place/Hilversum/@52.2315714,5.1608641,12z/data=!3m1!4b1!4m2!3m1!1s0x47c643ebada6a5f7:0xdb3d74762664b83d> (25 februari 2015).
- Google Maps (2015). *Gemeente Wijdmeren*. Geraadpleegd via <https://www.google.nl/maps/place/Wijdmeren/@52.2323944,5.0326018,12z/data=!4m2!3m1!1s0x47c66d6a3810aa71:0xa8c5b0f1594b0ed4> (25 februari 2015).
- Grieves, J. (2010). *Organizational Change. Themes and Issues*, Oxford: Oxford University Press.
- Grotenhuis, H. te & Jansen, G.J. (2014). *Gooi en Vechtstreek: regio met een plus*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Hatch, M. & Schultz, M. (1997). Relations between organizational culture, identity and image. *European Journal of Marketing*, 31 (5/6), 356 – 365.
- Hatch, M. & Schultz, M. (2002). The Dynamics of Organizational Identity. *Human Relations*, 55(8), 989 – 1018.
- Henderson, J. & Nutt, P. (1980). The Influence of Decision Style on Decision Making Behavior. *Management Science*, 26(4), 354-370.
- Heuvel, J. van den (2005). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Holleman, B. & Pander Maat H. (2008). The pragmatics of profiling. Framing effects in text interpretation and text production. *Journal of Pragmatics*, 41(11), 2204-2221.
- Hunt, R., Krzystofiak, F., Meindl, J. & Yousry, A. (1989). Effects of Cognitive Style on Decision Making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 44, 436-453.
- Kunda, G. (2006) *Engineering culture. Control and commitment in a high-tech corporation* 2nd edition, Philadelphia: Temple University Press.
- Leclercq-Vandelanoitte, A. (2011) Organization as discursive constructions: a Foucauldian Approach. *Organization Studies*, 32(9):1247-1271
- Levin, I. & Gaeth, G. (1988). How consumers are affected by the framing of attribute information before and after consuming the product. *Journal of Consumer Research*, 15(3), 374-378.
- Lucassen, P. & Olde-Hartman, T. (2013) *Kwalitatief onderzoek. Praktische methoden voor de medische praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Luscuere, K. (2001). Organisatiekunde en corporate communication. In C. van Riel (red.), *Corporate Communication. Het managen van reputatie*. (pp.183-206). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Mason, R. & Mitroff, I. (1973). A Program for Research on Management Information Systems. *Management Science*, 19(5), 475-487.
- McLellan, E., MacQueen, K. & Neidig, J. (2003). Beyond the Qualitative Interview: Data Preparation and Transcription. *Field Methods*, 15(1), 63 – 84.

- Miller, M. (2012). *Organizational Communication: Approaches and Processes*. Wadsworth: CENGAGE Learning.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2013, 19 februari). *Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd.html> (21 juni 2015)
- Mio, J. (1997). Metaphor & Politics. *Metaphor and Symbol*, 12(2), 113-133.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. California: SAGE Publications.
- Olsen, J.P. (1972) Public Policy Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies*, 7, 45-62.
- Ottati, V., Rhoads, S., Graesser, A. (1999). The effect of metaphor on processing style in persuasion task: a motivational resonance model. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77(4), 688-697.
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Marshfield: Pitman.
- Provincie Noord-Holland (2014a). *Herindelingsadvies. Bussum, Muiden, Naarden en Weesp*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2014b). *Notitie Standpunt GS over advies "Gooi en Vechtstreek: regio met een plus!?"*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2015). *Regio Gooi en Vechtstreek*. Geraadpleegd via <http://www.noord-holland.nl/web/bestuur/Gemeenten-1/Bestuurskracht/Regio-Gooi-en-Vechtstreek.htm> (25 februari 2015).
- Pruyn, A. (1999). Imago: een analytische benadering van het begrip en de implicaties daarvan voor onderzoek. In C. van Riel (red.), *Handboek Corporate Communication. Geselecteerde artikelen voor het hoger onderwijs*. (pp.139-176). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ravasi, D., & Schultz, M. (2006). Responding to Organizational Identity Threats: Exploring the Role of Organizational Culture. *Academy of Management Journal*, 49(3), 433 – 458.
- Rekom, J. van (1999). Corporate identity – Ontwikkeling van concept en meetinstrument en de betekenis ervan voor concernpositionering. In C. van Riel (red.), *Handboek Corporate Communication. Geselecteerde artikelen voor het hoger onderwijs*. (pp.85-120). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Riel, C. van (1992). *Identiteit en Imago: een inleiding in de corporate communication*. Schoonhoven: Academic Service.
- Riel, C.B.M. van (2006). *Identiteit en imago: recente inzichten in corporate communication: theorie & praktijk*. Schoonhoven: Academic Service.
- Rijksoverheid (2012). *Regeerakkoord VVD en PvdA. Bruggen slaan*. Den Haag: Rijksoverheid.

RTV Stichtse Vecht (2014, 7 oktober). *Samenwerking met Wijdmeren en Weesp op de tocht*. Geraadpleegd via <http://www.rtvstichtsevecht.nl/nieuws/article/15795/samenwerking-met-wijdmeren-en-weesp-op-de-tocht/> (25 februari 2015).

Sandberg, J. & Tsoukas, H. (2015). Making sense of the sensemaking perspective: Its constituents, limitations, and opportunities for further development. *Journal of Organizational Behavior*, 36(1), 6-32.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J.P. (2011) *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education.

Stone, D. (2011). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York/London: W.W. Norton & Company.

Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentralistisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Rotterdam: VUGA.

Thiel, S. van (2010) *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Countinho.

Tsoukas, H. (1991). The Missing Link: A Transformational View of Metaphors in Organizational Science. *Academy of Management Review*, 16(3), 566-585.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

Twist, M. van, Schulz, M., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Steen, M. van der (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organizations*. London: Sage Publications.

Winsemius, P. (2013). *Samenwerking Gooi en Vecht. Analyse en aanbevelingen*. Bussum: Gewest Gooi en Vechtstreek.

Woerkum, C., Janmaat, R. & Benthem, R. (1992). De imago-problematiek van het openbaar bestuur. *Communicatief*, 5(8), 9-15.

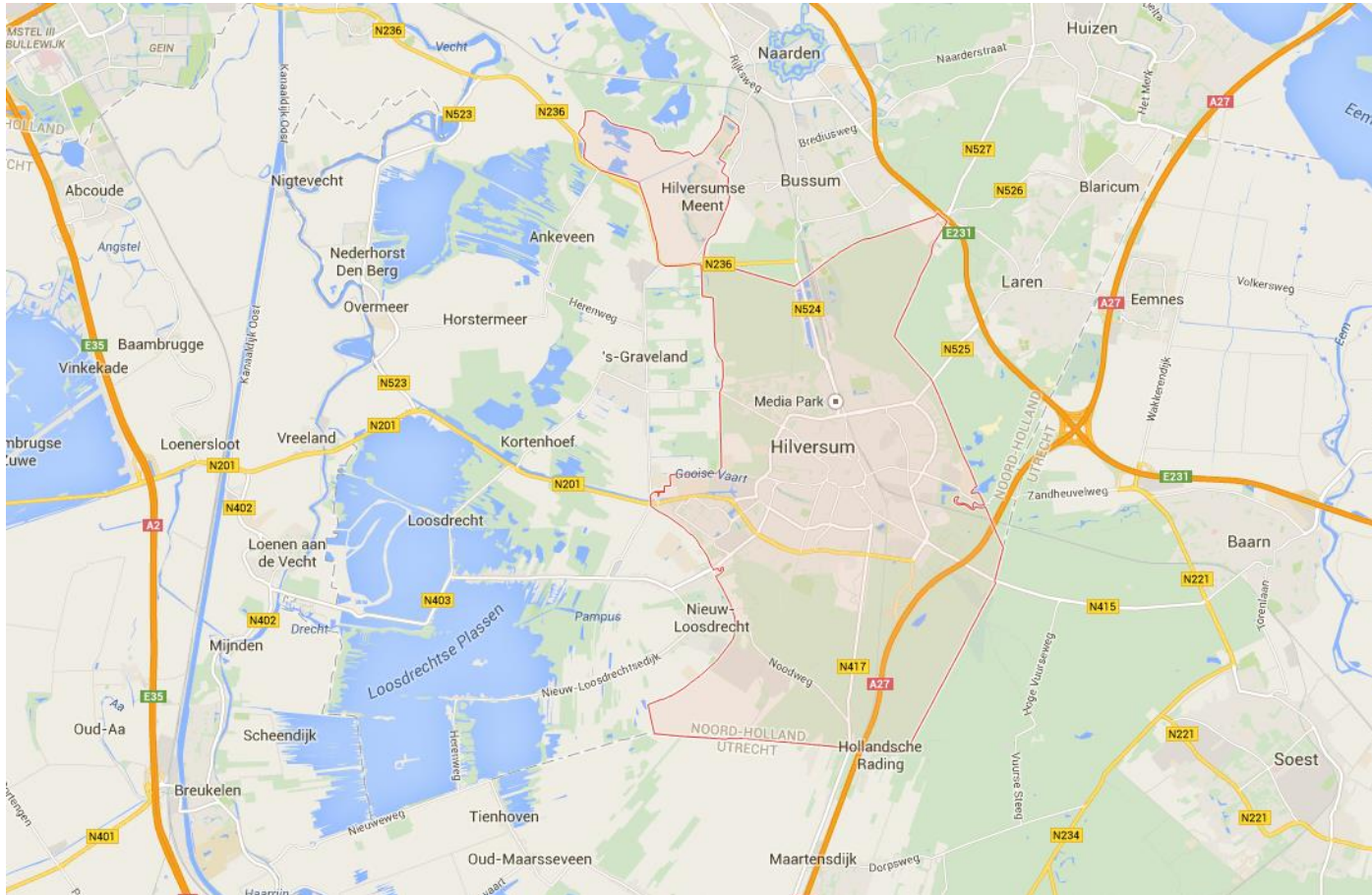
Bijlagen

Bijlage A Elementen 'GV-3 met een plus'

De variant 'GV-3 met een plus' kent zeven elementen:

1. Bussum, Muiden en Naarden fuseren per 1 januari 2016 tot één nieuwe gemeente.
2. Huizen, Blaricum, Laren en Eemnes gaan een intensief en niet-vrijblijvend samenwerkingsverband aan, waarmee de opmaat wordt gegeven voor een mogelijke fusie van deze gemeenten over 3 of 4 jaar dan wel een opgaan van deze gemeenten op (middel-)lange termijn in een nog grotere nieuwe gemeente.
3. De samenwerking tussen Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp wordt niet geïntensiveerd. Wijdmeren en Weesp versterken hun bestuurskracht door intensieve samenwerking met Hilversum en met samenwerking in de regio.
4. Hilversum blijft voorlopig zelfstandig, maar niet zonder meer. Hilversum biedt zich ten eerste aan als een aantrekkelijke en op een gelijkwaardige samenwerking gerichte partner van Wijdmeren en Weesp. En ten tweede neemt Hilversum zijn positie als centrumgemeente ten volle in.
5. De gemeenten stellen met elkaar een toekomstvisie op de Gooi en Vechtstreek op, die wordt gevolgd door een ontwikkelingsstrategie, een daarbij passende inhoudelijke agenda en bindende bestuurlijke afspraken. De Regio zal wat anders georganiseerd en aangestuurd moeten worden, om dit tot een succes te kunnen maken.
6. Het dorpen en kleine kernenbeleid – waar Stichtse Vecht door Weesp en Wijdmeren om wordt geroemd - zal in de gehele Gooi en Vechtstreek worden ingevoerd als antwoord op de (terecht) grote gehechtheid aan de nabijheid van burgers en bestuur. En tevens als antwoord op een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving.
7. De provincie Noord-Holland gaat een rol van meer betekenis vervullen voor de Gooi en Vechtstreek. Zij doet actief mee in de ontwikkeling en uitvoering van een regionale toekomstvisie en strategie. Zo geeft zij serieus invulling aan haar taken op het terrein van regionale economie, natuur en landschap, wonen, infrastructuur en mobiliteit, en regionale belangenbehartiging. Zij positioneert en versterkt Hilversum in haar rol van centrumgemeente. En zij maakt en bewaakt proces- en tijdsafspraken met de gemeenten om tot het (middel-)lange perspectief te komen, waarmee zij op eigentijdse wijze invulling geeft aan haar taken op het terrein van kwaliteit van het openbaar bestuur.

Bron: Grotenhuis, H. te & Jansen, G.J. (2014) *Gooi en Vechtstreek: regio met een plus*. Haarlem: Provincie Noord-Holland, p.30



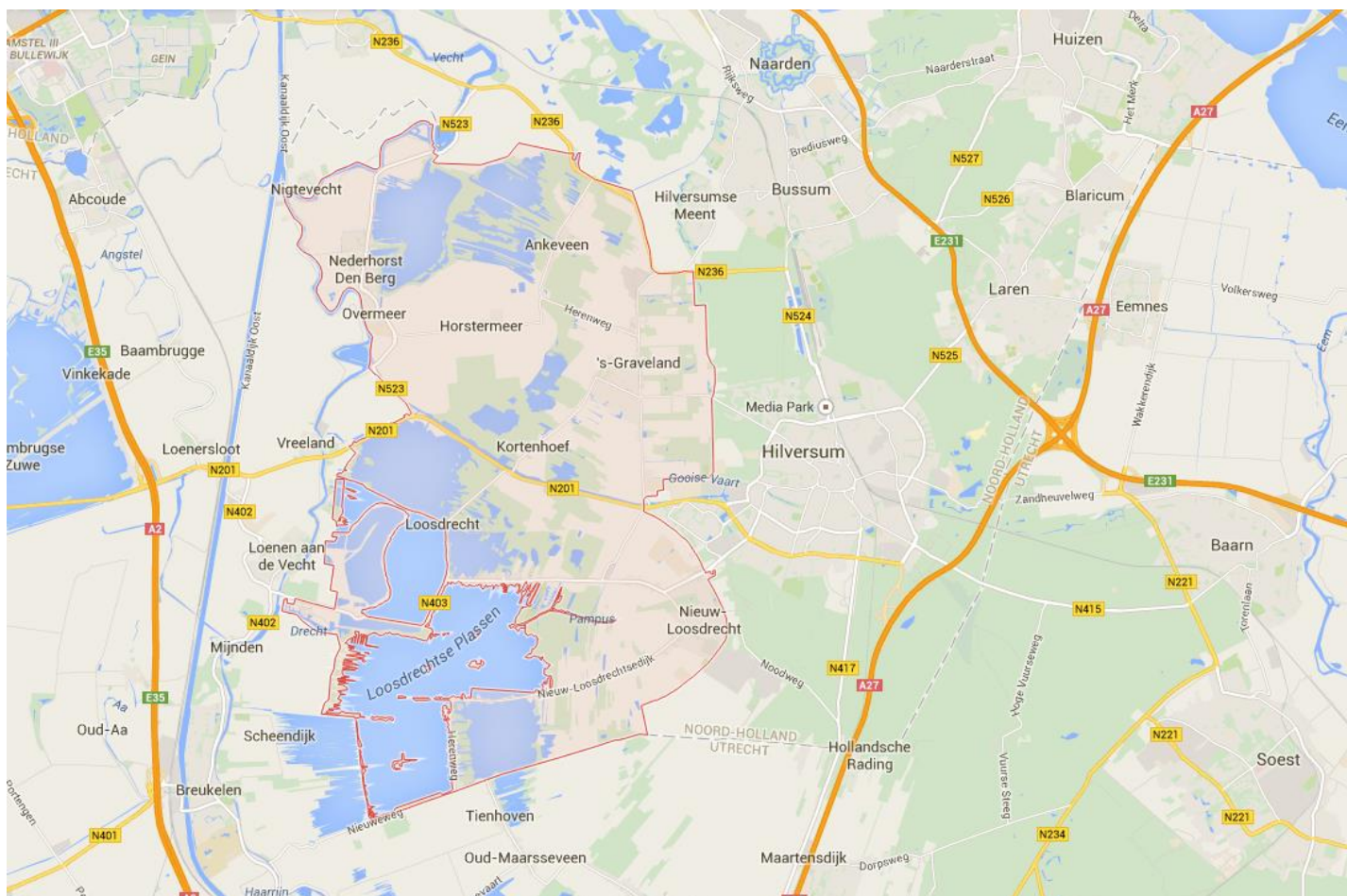
Bron: Google Maps (2015). *Gemeente Hilversum*. Geraadpleegd via <https://www.google.nl/maps/place/Hilversum/@52.2315714,5.1608641,12z/data=!3m1!4b1!4m2!3m1!1s0x47c643ebada6a5f7:0xdb3d74762664b83d> (25 februari 2015)

Bijlage C Organogram gemeente Hilversum



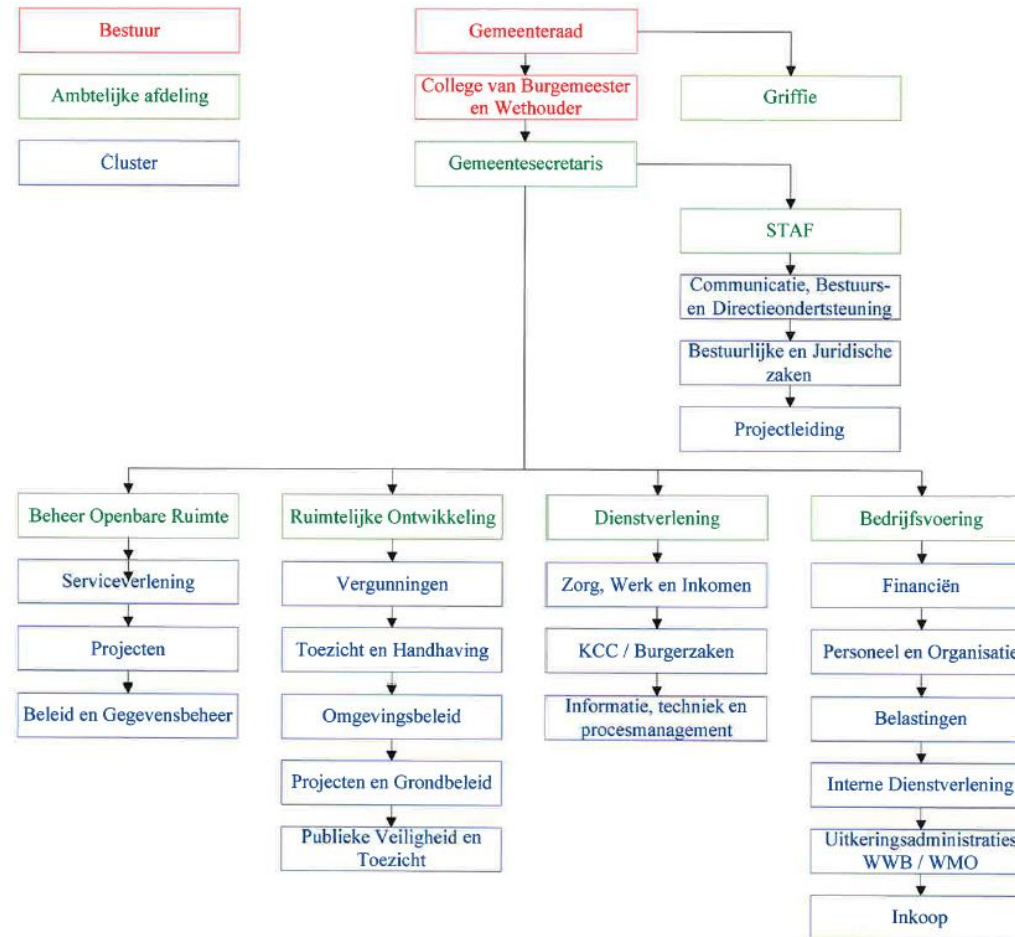
Bron: Gemeente Hilversum (2015a). *Organisatie*. Geraadpleegd via <https://www.hilversum.nl/Inwoners/Configuratie/Organisatie> (25 februari 2015)

Bijlage D Gemeente Wijdmeren



Bron: Google Maps (2015). Gemeente Wijdmeren. Geraadpleegd via <https://www.google.nl/maps/place/Wijdmeren/@52.2323944,5.0326018,12z/data=!4m2!3m1!1s0x47c66d6a3810aa71:0xa8c5b0f1594b0ed4> (25 februari 2015)

Bijlage E Organogram gemeente Wijdmeren



Bron: Gemeente Wijdmeren (2015c). *Afdelingen en organisatiestructuur*. Geraadpleegd via <http://www.wijdmeren.nl/4/Inwoners/Inwoners-Bestuur-en-organisatie/Organisatie/Afdelingen-en-organisatiestructuur.html> (25 februari 2015).

Bijlage F Topiclijst

samenwerking gemeente Wijdmeren en gemeente Hilversum

Algemene informatie	
Achtergrond respondent	Meer informatie over de organisatie-identiteit van de gemeente. Hoe ziet zij zichzelf? Welke zaken zijn vanzelfsprekend voor de organisatie? Wat is 'hun manier' van werken?
Functie respondent	
Werkzaamheden	
Hoe bij gemeente terechtgekomen	
Hoe is het om te werken bij de gemeente?	
Organisatie-identiteit	
Omschrijven gemeente aan derden (bijv. op verjaardag)	Meer informatie over het organisatie-imago. Hoe denken ambtenaren en bestuurders over de andere gemeenten? Waar zijn deze gedachten op gebaseerd?
Sfeer in de organisatie	
Communicatie in de organisatie, tussen/met collega's, directie, bestuurders (& klanten)	
Verloop van communicatie	
Organisatiepolitiek	
Context van de samenwerking	Meer informatie over organisatiepolitiek. Hoe werkt het achter de schermen bij en tussen de organisaties?
Verloop van het proces (wie doet wat?) > mening	
Wijziging van koers (Wijdmeren) hoe wordt daar tegenaan gekeken	
Verwachting	
Belangen: gemeente, provincie, rijk	
<ul style="list-style-type: none">- Mogelijke voordelen- Mogelijke nadelen	
Organisatie-imago	
Passen de organisaties bij elkaar? Waarom wel/niet?	Meer inzicht in de gevoelens achter de samenwerking. Heeft dit met identiteit en imago te maken of zit er wellicht meer achter?
Sfeer in de andere organisatie	
Verwachtingen	
Welke ideeën beelden metaforen bij gedachte aan andere organisatie? → Tekening?	
Overig	
	Ruimte voor onderwerpen die respondenten zelf aanbrengen. Ruimte voor onderwerpen die ter sprake komen en relevant zijn/liken. (Kunnen na het gesprek eventueel toegevoegd worden aan de andere

Bijlage G Aangepaste topiclijst

samenwerking gemeente Wijdmeren en gemeente Hilversum

Algemene informatie	
Achtergrond respondent	Meer informatie over de organisatie-identiteit van de gemeente. Hoe ziet zij zichzelf? Welke zaken zijn vanzelfsprekend voor de organisatie? Wat is 'hun manier' van werken?
Functie respondent	
Werkzaamheden	
Hoe bij gemeente terechtgekomen	
Hoe is het om te werken bij de gemeente?	
Organisatie-identiteit	
Omschrijven gemeente aan derden (bijv. op verjaardag)	Meer informatie over het organisatie-imago. Hoe denken ambtenaren en bestuurders over de andere gemeenten? Waar zijn deze gedachten op gebaseerd?
Sfeer in de organisatie	
Organisatiepolitiek	
Context van de samenwerking	Meer informatie over organisatiepolitiek. Hoe werkt het achter de schermen bij en tussen de organisaties?
Verloop van het proces (wie doet wat?) > mening	
Rol van de burgemeester? Gemeentesecretaris?	
Wijziging van koers (Wijdmeren) hoe wordt daar tegenaan gekeken	
Verwachting	
Belangen: gemeente, provincie, rijk	
- Mogelijke voordelen	
- Mogelijke nadelen	
Macht van de ambtenaren?	
Organisatie-imago	
Passen de organisaties bij elkaar? Waarom wel/niet?	Meer inzicht in de gevoelens achter de samenwerking. Heeft dit met identiteit en imago te maken of zit er wellicht meer achter?
Sfeer in de andere organisatie	
Overig	
	Ruimte voor onderwerpen die respondenten zelf aanbrengen. Ruimte voor onderwerpen die ter sprake komen en relevant zijn/liken. (Kunnen na het gesprek eventueel toegevoegd worden aan de andere

Bijlage H Lijst respondenten

Respondent	Functie	Gemeente	Soort gesprek
14 & 15	Bestuur	Hilversum	Exploratief
18 & 19	Ambtenaren	Hilversum	Exploratief
4	Bestuurder	Wijdmeren	Exploratief
1	Ambtenaar	Hilversum	Exploratief
2	Ambtenaar	Wijdmeren	Interview
3	Bestuurder	Hilversum	Interview
4	Bestuurder	Wijdmeren	Interview (expert)
5	Bestuurder	Wijdmeren	Interview
6	Bestuurder	Wijdmeren	Interview (expert)
7	Bestuurder	Wijdmeren	Interview (expert)
8	Bestuurder	Hilversum	Interview
9	Bestuurder	Hilversum	Interview
10	Ambtenaar	Wijdmeren	Interview
11	Bestuurder	Wijdmeren	Interview
12	Bestuurder	Wijdmeren	Interview
13	Bestuurder	Hilversum	Interview
14	Bestuurder	Hilversum	Interview (expert)
15	Bestuurder	Hilversum	Interview
16	Bestuurder	Hilversum	Interview (expert)
17	Bestuurder	Hilversum	Interview
18	Bestuurder	Hilversum	Interview (expert)

Bijlage I E-mail respondenten

Beste ...,

Een aantal weken geleden hebben we kort kennisgemaakt en donderdag staat een gesprek gepland over de samenwerking tussen Wijdmeren en Hilversum.

Voor het gesprek staat een uur gepland en hiervoor is geen voorbereiding nodig. Ik zou het gesprek graag opnemen, om het op een later tijdstip te kunnen verwerken. Het is belangrijk om te weten dat alle gesprekken, documenten en informatie vertrouwelijk worden behandeld. Uiteraard wordt alles volledig geanonimiseerd.

Ik hoop u voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u naar aanleiding van deze mail nog vragen hebben, dan hoor ik deze graag.

Hartelijke groet,

Jasmin

Beste ...,

Aanstaande ... staat een gesprek gepland over de samenwerking tussen Wijdemeren en Hilversum. Voor het gesprek is geen voorbereiding nodig, deze mail dient als korte introductie, omdat wij niet eerder kennis hebben gemaakt.

Mijn naam is Jasmin Mualaa. Ik ben studente aan de Universiteit Utrecht. Momenteel zit ik in de laatste fase van mijn master Bestuurs- en Organiseringswetenschap, met als hoofdrichting organisatieverandering en management. Via Pieter Broertjes ben ik bij de gemeente Hilversum terecht gekomen om onderzoek te doen naar de samenwerking Wijdemeren – Hilversum. Binnen de gemeente Wijdemeren en de gemeente Hilversum worden de mogelijkheden voor samenwerking onderzocht. Ik doe onderzoek naar de onderlinge stromen tussen deze gemeenten. Dat betekent dat een sociale kaart wordt gemaakt van de verschillende voorzieningen in beide gemeenten, zoals bijvoorbeeld sport, onderwijs, zorg, winkelen en uitgaan. Daarnaast doe ik intern onderzoek bij beide gemeenten. In dit onderzoek staat organisatiecultuur centraal, omdat ik geloof dat het waardevol is om hier inzicht in te krijgen. Ik spreek de komende weken met verschillende mensen uit beide organisaties om een indruk te krijgen van de organisatiecultuur.

Voor het gesprek staat een uur gepland. Ik zou het gesprek graag opnemen, om het op een later moment te kunnen verwerken. Het is belangrijk om te weten dat alle gesprekken, documenten en informatie vertrouwelijk worden behandeld. Uiteraard wordt alles volledig geanonimiseerd.

Ik hoop u voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u naar aanleiding van deze mail nog vragen hebben, dan hoor ik deze graag.
Tot dan.

Hartelijke groet,

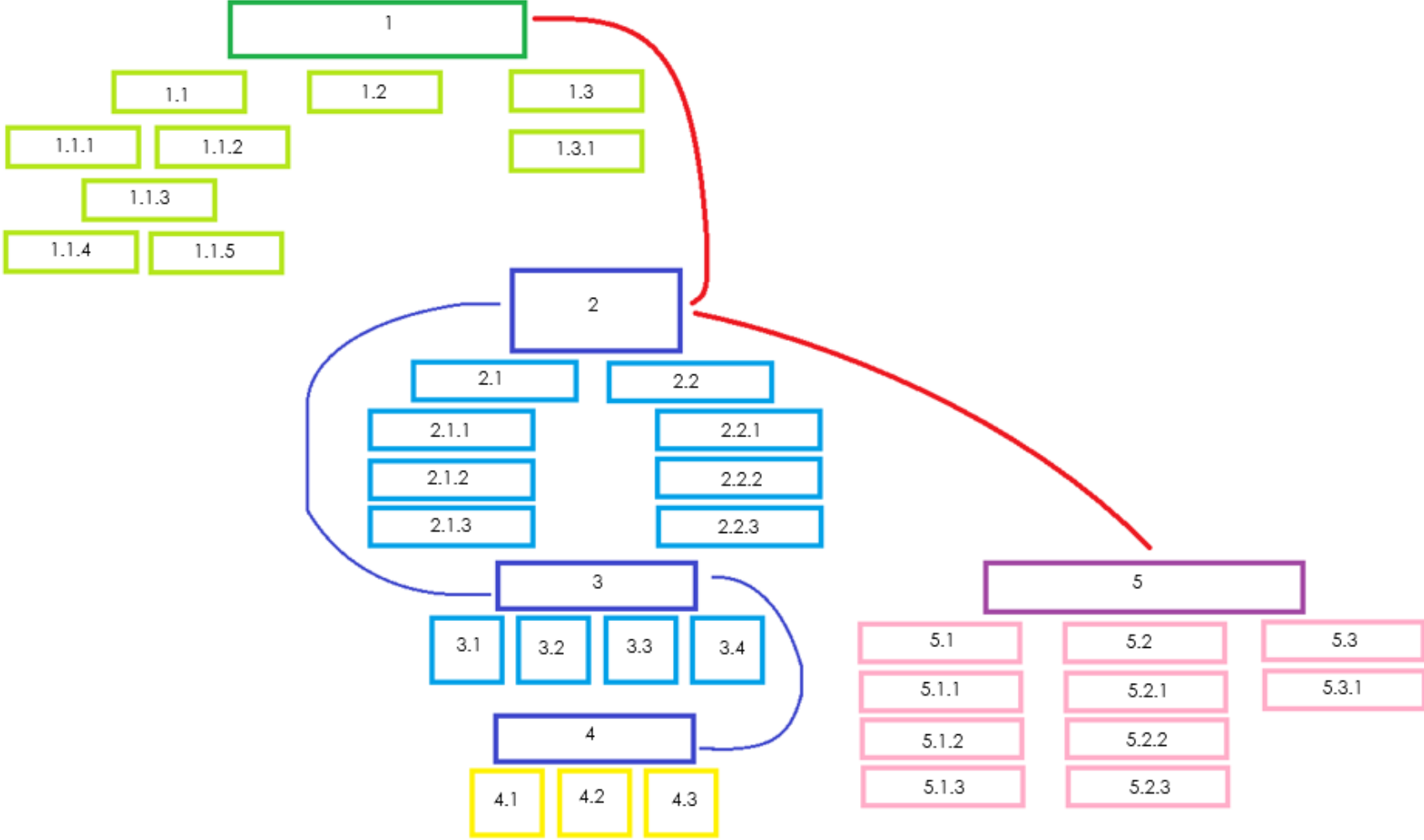
Jasmin Mualaa

Bijlage K Lijst observaties

Nummer	Activiteit	Aanwezigheid respondenten
Observatie 1	Bestuurlijk overleg	Respondent 4, 5, 6, 7, 14, 16, 18
Observatie 2	Ambtelijk overleg	Respondent 1, 18, 19
Observatie 3	Ambtelijk overleg	Respondent 1, 18, 19
Observatie 4	Ambtelijk overleg	Respondent 2, 18, 19, ambtenaar Wijdemeren
Observatie 5	Ondernemersavond	Bestuur & ondernemers Wijdemeren
Observatie 6	Ambtelijk overleg	Respondent 2, 4, 18, 19
Observatie 7	Bestuurlijk overleg	Respondent 4, 6, 7, 14, 16, 19

Bijlage L

Codeweb



* De cijfers in het web corresponderen met de cijfers in de tabel op de volgende pagina.

Bijlage M Tabel codeweb

Nummer	Code
1	Samenwerking regio
1.1	Historie
1.1.1	Identiteit regio
1.1.2	Servicecentrum
1.1.3	Going concern
1.1.4	Provincie
1.1.5	Argumenten fusie
1.2	Gooistad
1.3	Samenwerking Hilversum-Wijdmeren
1.3.1	Reactie Hilversum op Wijdmeren
2	Water en zand
2.1	Wijdmeren
2.1.1	College
2.1.2	Organisatie
2.1.3	Positie
2.2	Hilversum
2.2.1	College
2.2.2	Organisatie
2.2.3	Houding
3	Samenhang Wijdmeren-Hilversum
3.1	Going concern
3.2	Argumenten fusie
3.3	Nieuwe gemeente
3.4	Relatie colleges
4	Verloop proces
4.1	Rol burgemeester
4.2	Rol gemeentesecretaris
4.3	Rol colleges
5	Bestuurlijke complexiteit
5.1	Positie Wijdmeren
5.1.1	Stichtse Vecht
5.1.2	Weesp
5.1.3	Provincie
5.2	Politiek proces
5.2.1	Verkiezingen
5.2.2	Relatie colleges
5.2.3	Invloed politici
5.3	Bestuurlijke duidelijkheid
5.3.1	Rol ambtenaren