

2015

Marije Ploeg 3740900



# DE PROVINCIE ALS MATCHMAKER

DE VOORZICHTIGE RELATIE TUSSEN DE PROVINCIE EN HET 'H-WOORD'

*Hoe is de rol van de provincie ervaren in het herindelingsproces in Berg en Dal?*

# INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	1
Samenvatting.....	4
Voorwoord .....	5
1.    inleiding .....	7
1.1    Aanleiding .....	9
1.2    Hoofd en deelvragen.....	10
1.3    Wetenschappelijke en Maatschappelijke Relevantie .....	12
1.4    Leeswijzer.....	14
2.    Theoretisch kader .....	15
2.1. Herindeling en bestuurskracht.....	16
2.2 Bestuurskrachtversterking .....	19
2.3 Het herindelingsproces .....	21
2.4.1. Veranderspoor .....	22
2.4.2. Wettelijk spoor .....	23
2.4.3. Fusiespoor.....	24
2.5. Interbestuurlijke verhoudingen.....	26
2.3.1. Interbestuurlijke verhoudingen in Nederland .....	26
2.3.2. Interbestuurlijke verhoudingen Kwaliteit openbaar bestuur.....	27
2.5. Herindeling en de rol van de provincie .....	29
2.5.1. herindeling als interactief fusieproces .....	29
2.6.1. Betrokkenen Sturende, remmende of steunende invloed.....	30
2.6.2. Rol provincie aanwezig maar nog onderbelicht .....	31
2.7 Informele anderspoor en rol van provincie .....	32
3.    Methoden en technieken .....	33

3.1	Casusselectie .....	34
3.2	Onderzoeksmethoden .....	35
3.2.1.	documenten- en Archieven .....	35
3.2.2.	Interviews en focusgroepen .....	35
3.2.3.	Selectie van respondenten .....	39
3.3	Technieken .....	40
3.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	42
3.4.1.	Betrouwbaarheid .....	42
3.4.2.	Validiteit.....	43
4.	Het herindelingsproces in Berg en Dal .....	44
4.1	De vrijgezellenstatus .....	44
4.2.	Instrumentarium Provincie gelderland .....	46
4.3	Chronologisch verloop herindelingsproces .....	48
5.	Liefde moet van twee kanten komen.....	51
5.1	De eerste indruk .....	52
5.2.	Elkaar leren kennen.....	54
5.3	Het Huwelijksaanzoek .....	56
5.4	Twijfels voor het trouwen .....	60
5.5	het mislukte huwelijk .....	63
6.	Provincie als matchmaker.....	66
6.1.	De rol van de provincie.....	66
6.2	Provincie gewaardeerd als facilitator.....	72
6.3.	Provincie te voorzichtig .....	74
6.4	Provincie moet niet angstig zijn maatwerk toe te passen .....	77
7.	Huwelijkse voorwaarden .....	79

8.	Huwelijksbemiddeling is maatwerk.....	82
8.1.	Herindeling oplossing voor bestuurskrachtsprobleem.....	82
8.2.	Momenten waarop provincie een rol heeft gespeeld.....	82
8.3.	Voorzichtige rol voor provincie in Facilitering en bewustwording.....	83
8.4.	instrumenten die zijn ingezet door de provincie.....	84
8.5.	Herindeling als fusieproces.....	84
8.6.	Rol van provincie is verschillend per situatie .....	85
9.	Discussie .....	86
10.	Bronnen: .....	87
11.	Bijlagen.....	90
	Bijlage 1: Topiclijst.....	90
	Bijlage 2: instrumentarium provincie gelderland.....	91

## SAMENVATTING

Het 'H-woord'; veel gemeenten zijn er toch een beetje bang voor, herindeling is een spannend en complex proces wat gepaard gaat met veel emotie en weerstand. Vaak voortkomend uit de angst voor verlies van identiteit. Binnen de wetenschappelijke literatuur is er veel aandacht geweest voor de effecten van herindeling, het proces zelf is echter nog onderbelicht. In deze scriptie is onderzoek gedaan naar het herindelingsproces en specifiek de rol van de provincie in een herindelingsproces. Dit is gedaan door diepte-interviews te houden met bijna dertig respondenten, gericht op hun ervaring met het herindelingstraject.

Centraal staat de gemeente Berg en Dal, gelegen in de provincie Gelderland. Een provincie die de afgelopen jaren prioriteit heeft gegeven aan discussies over bestuurskrachtsversterkingen en mogelijke oplossingen daarvoor, zoals herindeling. De gemeente Berg en Dal is ontstaan uit een fusie tussen de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek. Per 1 januari 2015 gingen zij samen verder als één gemeente.

De provincie heeft in het herindelingsproces van deze gemeente een grote rol gespeeld. Deze rol is voornamelijk gericht op de onderstroom, het veranderspoor, van de gemeentelijke fusie. De provincie werd geacht de discussie over herindeling op gang te brengen en verschillende gemeenten met elkaar om tafel te zetten. De provincie opereerde als het ware als 'matchmaker' en moest door middel van een bestuurlijke rondgang achterhalen wat de meest gunstige en vruchtbare optie voor herindeling zou zijn.

De provincie heeft binnen dit traject een rol gehad in de facilitering. Door mensen in te zetten, middelen beschikbaar te stellen en mee te denken waar nodig heeft de provincie geprobeerd een herindeling als oplossing voor het bestuurskrachtsprobleem te bewerkstelligen. Daarnaast heeft de provincie door middel van bewustwording een rol gespeeld. Door bestuurskrachtmetingen, maar ook informele bezoeken van onder andere de Commissaris van de Koning en de gedeputeerde zijn de gemeenten meer bewust geworden van de eigen bestuurskracht en hun toekomst als gemeente.

Er werd echter door een groep respondenten een duidelijke visie van de provincie gemist. Als matchmaker is het van belang om zelf voor ogen te krijgen wat de beste samenstelling is, respondenten hadden graag gezien dat de provincie een dergelijke visie op samenstelling had uitgesproken. De provincie was in deze casus te afwachtend en voorzichtig. De provincie blijft te veel in de faciliterende rol hangen maar zou meer mogen aanmoedigen, overreden of zelfs dwingen.

De conclusie luidt dan ook dat herindeling maatwerk is. Per situatie moet gekeken worden of er een faciliterende, aanmoedigende, overredende of dwingende rol voor de provincie weggelegd is. Daarbij moet de provincie in ieder geval zelf duidelijk een visie voor ogen hebben en deze duidelijk communiceren en daar waar nodig ook durven opleggen.

In de eerste weken van mijn onderzoek zei iemand tegen mij: ‘herindeling is een emotioneel proces, je moet het maar durven onderzoeken’. Ik had nooit gedacht dat het daadwerkelijk zo aangrijpend zou zijn.

Herindeling interesseert mij al een aantal jaren. Mijn ouderlijk huis staat in de gemeente Rhenen, een gemeente die zich verzetste tegen herindeling. Vanuit mijn betrokkenheid bij die gemeente heb ik dat proces met veel nieuwsgierigheid gevolgd. In Rhenen heeft nooit een herindeling plaatsgevonden, maar sindsdien was mijn interesse voor dergelijke processen aangewakkerd. Tijdens mijn bachelor op de USBO verdiepte ik mij graag in het onderwerp. Toen er in mijn master een vacature bij de provincie Gelderland ontstond voor een onderzoeksstagair herindelingsprocessen twijfelde ik geen moment. Dit zou mijn afstudeeronderwerp worden.

De eerste weken kenmerkte zich door een zoektocht in de grote wereld der literatuur. ‘*Standing on the shoulders of giants*’ werd er geroepen. Des te meer ik zocht, des te meer ik er achter kwam dat mijn ‘*giants*’ afwezig waren. Ik vond talloze onderzoeken die vermelden dat het interessant zou zijn dit onderwerp verder uit te diepen. Het onderzoek zelf, was echter nooit gedaan. Dit vergde een andere aanpak dan ik gewend was, een aanpak waar ik in het begin redelijk mee heb gestoeid. Want waar begin je als er nog bijna niets over jouw onderwerp bekend is? Ik besloot de rol van de provincie binnen herindelingsprocessen te achterhalen door een onderzoek te starten waar zo veel mogelijk ruimte was voor de beleving en ervaring van de respondenten zelf.

Ik had echter nooit gedacht dat het zo heftig zou zijn. Herindeling is een complex proces dat gepaard met emotie en weerstand. In korte tijd heb ik veel interviews afgenomen met respondenten die nauw betrokken waren bij het proces. Respondenten die allemaal op een andere manier naar het traject keken. De ene respondent vertelde met tranen in zijn ogen over het proces, de ander was uitzinnig van vreugde en sprak vol enthousiasme over haar ervaringen. Ik beleefde dit alles als zeer integrerend, maar ook als zeer intensief.

Er zitten zodanig veel lagen in een herindelingsproces dat het lastig te vatten is in honderd pagina’s. Wanneer ik alles wat ik heb gezien zou beschrijven had ik er gemakkelijk een heel boekwerk over kunnen schrijven. Een half jaar is veel te kort. Dit was iets wat ik van te voren niet zag aankomen en wat mij enigszins verraste. Hoewel ik voor mijn gevoel nog lang niet uitgeschreven ben over deze casus, laat staan over dit onderwerp, ben ik trots op wat voorligt en hoop ik dat het met veel plezier gelezen zal worden.

Ik wil mijn begeleider, Harmen Binnema, bedanken voor zijn begeleiding en heldere commentaar. Het was fijn om iemand te hebben die altijd bereid was even te sparren over de wetenschappelijke insteek van mijn onderzoek. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider, Bas van de Meerendonk, bedanken voor alle ruimte die hij mij geboden heeft. Ik heb constant een enorm vertouwen gevoeld, waarvoor dank. Ook

bedankt aan de provincie Gelderland, die mij toegang verschafte tot personen en archieven en mij de mogelijkheid heeft geboden te ontdekken hoe het is om voor de provincie te werken. Ik vind het prettig te merken hoe zeer mijn onderzoek gewaardeerd wordt en daadwerkelijk ingezet wordt. Toen de gedeputeerde mijn onderzoek aanhaalde tijdens de bespreking van de GS reactie op het rapport 'Sterk Bestuur' in de Provinciale Staten vond ik dat de kers op de taart.

Gelukkig is het schrijven van een onderzoek niet alleen maar ongezellig computerwerk. Ik wil mijn collega's bij de provincie Gelderland bedanken voor alle gezelligheid. Afdeling KOB, jullie zijn een ontzettend leuke afdeling met oog voor elkaar en de omgeving, bedankt! Een speciaal bedankje aan team BOAB: Bas, Cynthia, Dick, Joris, Sander en Judith, ik heb mij ontzettend thuis gevoeld binnen het team. Daan, ik heb van jou de afgelopen maanden, tussen de koppen koffie door, ook ontzettend veel geleerd.

Op persoonlijk vlak heb ik ook nog een aantal mensen te bedanken. In eerste instantie mijn familie. Mama, Papa en Annemijn, bedankt voor jullie onvoorwaardelijke steun. Daarnaast mijn lieve vrienden, Angela en Boudewijn, bedankt voor het aanhoren van mijn gezeur over transcriberen en andere scriptie perikelen. David, Joost en Etienne bedankt voor de nodige afleiding tussen het schrijven door.

Marije Ploeg

Arnhem, 25 juni 2015

## 1. INLEIDING

**GROESBEEK – JULI 2012** *U bent drie burgemeesters in verkeringstijd, zal ik maar zeggen. Bij een ‘gewoon’ huwelijk zijn er doorgaans ook vlinder in de buik. Hoe zit dat bij u?*

*P. Wilbers: “Nou ja, dat ik verliefd ben op Groesbeek is overdreven, maar ik ben er geboren en getogen. Ik heb wel iets met Groesbeek, dat zeker.*

*M. Schuurmans: “Het is een heel prettig gevoel. De combinatie van deze drie gemeenten gaat zo’n mooi huwelijk worden, daar komt zoiets moois uit.”*

*H. Keerweer: “Ik denk echt dat wij een van de mooiste gemeenten van het land worden. Maatschappelijk in ieder geval en als je weet dat je dat proces met elkaar gaat opstarten, nou dan ben ik echt heel enthousiast. Als je dat vlinders in de buik wil noemen.. Ik ben persoonlijk verheugd dat het zover is gekomen, die verkeringstijd. Maar het is natuurlijk wel begonnen met een gedwongen huwelijk vanuit de Provincie. Ze hebben aan ons gevraagd of we wilden herindelen met Millingen, omdat deze gemeente op den duur niet zelfstandig kan blijven. Daar is veel over gesproken. Er zijn snelle besluiten genomen en het voelt goed. Je, we willen allemaal die kant uit. Het is prettig om samen te werken. Op lange termijn zijn er eigenlijk alleen maar voordelen. Daarom zal ik verheugd het huwelijk ingaan (gemeente Groesbeek).”*



Op 1 januari 2015 fuseerden de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek. Een huwelijk tussen drie gemeenten die lange tijd twijfelden of ze zo’n intieme relatie met elkaar wilden aangaan. Wanneer je als gemeente over herindeling nadenkt komt daar veel bij kijken. Niet alleen de eigen overwegingen spelen daarin een rol. Je bent afhankelijk van de gemeente(n) met wie je wilt fuseren. Daarnaast ben je afhankelijk van de provincie. Hoewel vaak onderschat, speelt deze een grote rol in herindelingsprocessen. Vooral in de aanloopfase en tijdens de besluitvorming heeft de provincie nadrukkelijk de regie in handen (Fraanje et al., 2009). Zowel in relatie tot concrete herindelingsvoorstellen als in het bevorderen van een eenduidige gedachtevorming is de provincie betrokken (Twist et al., 2013). Toch is er nog veel onduidelijkheid over wat de precieze rol van de provincie is en hoe deze door gemeenten wordt ervaren (Fraanje et al., 2013).

Dit onderzoek kijkt daarom naar de rol van de provincie binnen herindelingsprocessen. Het herindelingsproces wordt zo nauwkeurig mogelijk beschreven, met aandacht voor zowel het formele als het informele aspect van herindelingen. Gemeentelijke herindelingen zijn dynamisch en complex;



burgers, gemeenten, de provincie, de minister en Tweede Kamer hebben er een mening over. Wat er aan de oppervlakte zichtbaar is, is vaak slechts het topje van de ijsberg. Op de achtergrond spelen veel verschillende belangen een rol. Herindeling is meestal niet enkel een rationeel besluit, maar een proces van onderhandeling (Staat et al., 2002). Elke betrokkene ervaart een herindeling anders. Dit maakt een herindeling een ingewikkeld, maar uiterst interessant proces. Dit onderzoek gaat na welke rol de provincie in dit proces speelt en waar de provincie gemeenten stimuleert of juist belemmert.

Dit gebeurt door ervaring van betrokken spelers te achterhalen door middel van interviews gebaseerd op vierde generatie evaluatie. Zo wordt ook het informele aspect van herindeling, de 'zachte' onderstroom, benadrukt. Door juist deze kant van herindeling te benadrukken belicht dit onderzoek de rol van de provincie op een andere manier dan gebruikelijk en zorgt dit voor nieuwe inzichten.

## 1.1 AANLEIDING

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de master Bestuur en Beleid aan het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) onderdeel van de Universiteit Utrecht. Daarnaast wordt dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincie Gelderland. In de Provincie Gelderland hebben er in de periode van 1999-2015 28 herindelingen plaatsgevonden (CBS, 2015). De laatste herindeling in de provincie Gelderland vond plaats op 1 januari 2015, toen Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek fuseerden tot de gemeente Berg en Dal. In de jaren daarvoor vonden nauwelijks herindelingen plaats, met uitzondering van 2005. In dat jaar vonden er bijzonder veel herindelingen plaats: 23 gemeenten werden opgeheven en 10 nieuwgevormde gemeenten ontstonden (CBS, 2015). Dat er in één jaar zodanig veel herindelingen plaatsvonden was mede te danken aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat de provincie ondersteuning gaf bij herindelingsplannen (Remkes, 2004). Met het oog op de toekomst heeft de provincie om dit onderzoek gevraagd.

De provincie is op dit moment bezig met het project 'Sterk bestuur in Gelderland'. In samenwerking met de Gelderse gemeenten onderzoekt zij in 2014 en 2015 het vermogen van gemeenten om het groeiende takenpakket adequaat te vervullen. Voor elke gemeente wordt een bestuursscan opgesteld, daarnaast worden er zeven regionale adviesrapporten uitgebracht (Provincie Gelderland, 2014). Dit project resulteert in aanbevelingen aan gemeenten en provincie voor het bevorderen van een sterk en toekomstbestendig bestuur in Gelderland. Versterking van de bestuurskracht is hierbij van groot belang. In het kader van dit project wordt er regelmatig gediscussieerd over herindelingen. Het is niet ondenkbaar dat als gevolg van onder andere dit project meer gemeenten zullen herindelen. Deze scriptie beoogt inzicht te verschaffen in welke rol de provincie in een volgend herindelingsproces het best kan innemen.

In deze scriptie staat de rol van de provincie in herindelingsprocessen centraal. Hierbij is er gekeken naar hoe een herindelingsproces verloopt en welke invloed de provincie op dit proces heeft gehad. Hierbij zal de nadruk vooral liggen op de eerste fases van het herindelingsproces en de beleving en ervaring van respondenten. Dit resulteert in de volgende hoofd- en deelvragen

### HOOFDVRAAG:

*Hoe wordt de rol van de provincie Gelderland in het herindelingsproces in Berg en Dal ervaren?*

### DEELVRAGEN:

#### 1. Theoretisch

- *Wat is herindeling en waarom vindt herindeling plaats?*
- *Hoe verloopt een herindelingsproces?*
- *Van welke interbestuurlijke rolverdeling is er sprake tijdens een herindelingsproces?*
- *Wat is er al bekend over herindelingsprocessen en de rol van de provincie?*

#### 2. Empirisch

- *Hoe verliep het herindelingsproces in Berg en Dal?*
- *Hoe is het herindelingsproces in Berg en Dal ervaren door bestuurders, ambtenaren, raadsleden en burgers?*
- *Hoe is de rol van de provincie in het herindelingsproces van Berg en Dal ervaren bestuurders ambtenaren, raadsleden en burgers?*

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *hoe wordt de rol van de provincie Gelderland in het herindelingsproces in het Berg en Dal ervaren?* Er is nog weinig onderzoek gedaan naar herindelingsprocessen, daarbij is de rol van de provincie binnen de bestaande literatuur onderbelicht. Dit maakt het lastig om vooraf hypotheses te formuleren. Dit heeft als gevolg dat dit onderzoek inductief van aard is. Daarnaast zijn herindelingsprocessen complex en hebben een sterke onderstroom. Weerstand en emotie spelen een grote rol. Er is dan ook voor gekozen om dit onderzoek op betekenisgeving te richten. De ervaring van de respondenten staat centraal.

Een herindelingsproces komt niet zomaar voor. Voorafgaand aan een herindeling vindt vaak een lange discussie plaats over bestuurskracht, om duidelijk te krijgen of herindeling wenselijk is worden er bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. Dit is vaak de aanzet tot herindeling. In de eerste deelvraag: *wat is herindeling en waarom vindt herindeling plaats?* zal hier aandacht aan worden besteed. Vervolgens zal er antwoord gegeven worden op de deelvraag: *Hoe verloopt een herindelingsproces?* Daarna zal er uiteengezet worden wie er in Nederland verantwoordelijk is voor de bestuurskracht van de gemeenten en hoe de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen werken. Bij

herindelingsprocessen is er sprake van een samenspel tussen gemeenten, provincie en het Rijk. Elk hebben hun eigen verantwoordelijkheid en taken. Toch is de precieze rolverdeling vaak onduidelijk en afhankelijk van onderling vertrouwen en afspraken. Aangezien de rol van de provincie in dit onderzoek centraal staat worden deze verhoudingen van belang geacht. Als laatst zal er stil worden gestaan bij de bestaande literatuur over herindelingsprocessen en de rol van de provincie daar in. Deze theoretische deelvragen zijn beantwoord aan de hand van wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten.

Het tweede deel van de deelvragen is toegespitst op de empirie. Hier zal eerst antwoord gegeven worden op de vraag: *Hoe verliep het herindelingsproces in Berg en Dal?* Dit zal gebeuren naar aanleiding van beleidsdocumenten en mediaberichtgeving. Vervolgens wordt besproken hoe het herindelingsproces door bestuurders, ambtenaren, raadsleden en burgers is ervaren. Ten slotte wordt er ingegaan op hoe de rol van de provincie is ervaren. Deze laatste twee deelvragen worden voornamelijk beantwoord aan de hand van interviews.

### 1.3 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de bestaande wetenschappelijke literatuur is er veel onderzoek gedaan naar de effecten van herindelingen. Zo blijkt uit onderzoek dat onder andere de burgerparticipatie niet gebaat is bij herindelingen, maar de bestuurskracht van gemeenten wel toeneemt (Fraanje et al., 2012). De herindelingsprocessen zelf (hoe verloopt het, wie zijn er bij betrokken, hoe wordt het besluit genomen) zijn echter een onderbelicht aspect in de herindelingsliteratuur. Deze scriptie is dan ook wetenschappelijk relevant omdat het een relatief onbekend terrein onderzoekt. Er bestaan enkele onderzoeken over herindelingsprocessen, maar deze zijn vaak vrij oppervlakkig, belichten slechts één aspect van herindelingen, zoals de procedures, of zijn enkel toegepast op casussen uit het buitenland (Boogers et al., 2014; Fraanje et al., 2012; Ferket et al., 2014). Ook is er voor de rol van de provincie binnen onderzoek nog nauwelijks aandacht. Een verdiepend onderzoek naar herindelingsprocessen waarbij de rol van de provincie centraal staat is niet eerder uitgevoerd. Een recent onderzoek stelt dat verder onderzoek noodzakelijk is om de rol van provincie verder uit te werken (Boogers et al. 2014).

Er is dus nog nauwelijks onderzoek gedaan naar herindelingsprocessen en de rol van de provincie daarin. Toch is het leerzaam om dergelijke, informele en complexe processen te leren begrijpen. Om deze processen te begrijpen is inzicht nodig in de verschillende spelers die een rol hebben. Door een van deze spelers, de provincie, te beschrijven wordt er inzicht verschaft in het herindelingsproces. Dit is wetenschappelijk relevant omdat het een doorkijkje geeft in een lastig te onderzoeken proces.

Naast wetenschappelijk relevant, is deze scriptie ook maatschappelijk relevant. De lokale overheid krijgt steeds meer verantwoordelijkheden. De gemeente is per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Deze drie decentralisaties zorgen ervoor dat steeds meer geregeld wordt door de lokale overheid. Verwacht wordt dat het aantal herindelingen hierdoor toeneemt (Rijksoverheid, 2015).

Tegelijkertijd staat de verzorgingsstaat onder druk, door vergrijzing, hogere kwaliteitsverwachtingen en belastingdruk is het steeds lastiger om de juiste zorg te kunnen leveren. De taak van de lokale overheid wordt hierbij steeds complexer. Waar de overheid vroeger verantwoordelijk was voor bijvoorbeeld het bouwen van scholen, gaat het nu om het stimuleren van kinderen, zodat zij het beste uit zichzelf kunnen halen. Dit maakt de taak van de lokale overheid breder (Stoker, 2011). Het gaat niet enkel om het leveren van zorg, maar ook om het zorgen voor een gezondere en gelukkigere bevolking. De gemeenten krijgen hierdoor een steeds grotere rol, maar moeten dezelfde kwaliteit waarborgen met minder geld en middelen. Het wordt hierdoor steeds moeilijker om aan de eisen te voldoen. Om dit toch voor elkaar te krijgen zou de overheid moeten veranderen. De overheid moet *networked community governance* gaan ontwikkelen. Hierbij heeft de lokale overheid een rol als netwerkcoördinator, die als spin in het web functioneert met de centrale overheid, (lokale) organisaties en burgers. Het politieke proces gaat hierbij om het identificeren van problemen, ontwerpen van oplossingen en het schatten van de impact van deze oplossingen. Succes is in dit geval bereikt wanneer de impact overeenkomt met wat de burgers willen. De burgers zijn hierbij actief betrokken (Stoker, 2011).

Om deze *networked community* te kunnen bereiken moet een gemeente over voldoende capaciteiten beschikken. De maatschappelijke uitdagingen zijn voor individuele gemeenten echter vaak te fors (Castenmiller, 2009). Bestuurskrachtmetingen kunnen in een dergelijk geval aantonen of een gemeente de taken aankan. Wanneer door het groeiend aantal taken dat op de gemeente afkomt de bestuurskracht afneemt kan een herindeling het *ultimum remedium* zijn (Plasterk, 2014). Het verloop van een dergelijk herindelingsproces is van invloed op de politieke en bestuurlijke slagkracht van een gemeente na fusie (Boogers & Tops, 1998; Boogers et al. 2014). Het is dus van belang om herindeling zo soepel mogelijk te laten verlopen, omdat dit invloed heeft op de manier waarop de nieuwe gemeente in de toekomst uitdagingen het hoofd kan bieden. Dit onderzoek kan meer inzicht verschaffen in het herindelingsproces.

Daarnaast is de rol van de provincie relevant. Het is van belang dat de provincie een heldere visie heeft op de eigen rol binnen herindelingsprocessen. Wanneer de provincie zich namelijk niet bewust is van de eigen rol en daar geen visie op heeft kan dit een remmende werking hebben op een herindelingsdiscussie (Boogers et al., 2008).

## 1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk twee wordt het *theoretisch kader* besproken. Hier wordt ingegaan op wat herindeling is en waarom herindeling plaatsvindt. Daarbij worden bestuurskracht en opties voor bestuurskrachtversterking besproken. Vervolgens wordt er ingegaan op hoe een herindelingsproces verloopt. Daarnaast wordt uiteengezet wat de interbestuurlijke rolverdeling in Nederland is en hoe deze is geregeld met betrekking tot kwaliteit openbaar bestuur en herindelingsprocessen. Tenslotte wordt er aandacht besteed aan wat er al bekend is over herindelingsprocessen en de rol van de provincie.

In hoofdstuk drie wordt er ingegaan op de *methoden en technieken*. In dit onderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van interviews. Deze worden afgenomen op basis van vierde generatie evaluatie, dit begrip zal hier worden uitgediept. Ook wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

In hoofdstuk vier wordt *de casus Berg en Dal* uitgelicht. Hier wordt voor het eerst 'de huwelijksmetafoor' geïntroduceerd, aan de hand waarvan de lezer wordt meegenomen door het herindelingsproces in Berg en Dal. In dit hoofdstuk worden de drie verschillende gemeenten en de houding van de provincie Gelderland ten opzichte van herindeling besproken. Als laatste wordt er een chronologisch verloop van de herindeling gegeven.

In hoofdstuk vijf wordt het eerste deel van de *resultaten* besproken. Hier gaat het om de ervaringen die de respondenten bij het herindelingsproces hebben. Er wordt hier ingegaan op de verwachtingen en standpunten van de verschillende gemeenten, waarom zij uiteindelijk voor herindeling kozen, twijfels bij de herindeling en waarom sommige gemeenten niet bij de herindeling zijn gevoegd. Dit alles gebeurt weer aan de hand van de huwelijksmetafoor.

In hoofdstuk zes wordt het tweede deel van de *resultaten* besproken. Hier wordt dieper ingegaan op de rol van de provincie. Er wordt uiteengezet op welke momenten de provincie een rol heeft gespeeld. Daarnaast wordt uitgelicht wat er gewaardeerd werd aan de rol van de provincie en wat eventuele verbeterpunten zijn.

In hoofdstuk zeven staat de *agenda van onderhandeling* centraal. Dit is een lijst met punten waarover consensus bestond en een lijst met punten waar men controversieel over dacht. Dit is een kenmerkende manier om vierde generatie evaluatie te bespreken.

In hoofdstuk acht staan de *conclusies* van dit onderzoek. In hoofdstuk *negen* wordt er in de discussie kritisch gereflecteerd op het onderzoek, gekeken of er generalisaties kunnen plaats vinden en suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

## 2. THEORETISCH KADER

*'Decentraal wat kan, centraal wat moet'* is de afgelopen jaren een veelgehoorde kreet binnen de Rijksoverheid geweest. Er worden zo veel mogelijk taken belegd bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Dit heeft geresulteerd in onder andere de drie decentralisaties. Gemeenten zijn in 2015 verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (VNG, 2015). Gemeenten zouden de zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper kunnen leveren. Dit zorgt er echter ook voor dat er meer van de gemeenten verwacht wordt. Als gevolg hiervan kan er een mismatch ontstaan tussen wat van lokale overheden verwacht wordt en welke bestuurskracht deze gemeenten hebben om deze maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden (Boogers et al., 2014). Wanneer deze bestuurskracht ontoereikend blijkt is herindeling een van de opties voor bestuurskrachtversterking. Herindeling is daarbij de meest ingrijpende oplossing en gaat gepaard met een complex herindelingsproces waar niet enkel rationele argumenten, maar ook emotie en verzet een grote rol spelen. Daarbij is de vraag wie er nu precies voor wat verantwoordelijk is en hoe deze interbestuurlijke rolverdeling geregeld is. In dit theoretisch kader wordt daar antwoord op gegeven aan de hand van wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten.

Allereerst zal er aandacht worden besteed aan het begrip herindeling en waarom herindeling plaatsvindt. Hier zal ook het begrip bestuurskracht, de voornaamste reden voor herindeling, verder worden uitgediept. Vervolgens zal er in worden gegaan op hoe een herindeling precies verloopt. Daarna wordt besproken wat er bekend is over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland en specifiek over de interbestuurlijke rolverdeling in herindelingsprocessen en kwaliteit van het openbaar bestuur. Tenslotte wordt er beschreven wat er tot nu toe bekend is over herindelingsprocessen en de rol van de provincie.



## 2.1. HERINDELING EN BESTUURSKRACHT

Voor dit onderzoek wordt de definitie van herindeling gebruikt zoals gegeven in de wet Algemene Regels Herindelingen (arhi). Herindeling wordt hier gedefinieerd als 'wijziging van gemeentelijke indeling'. Daar worden twee verschillende zaken onder verstaan. Het 'instellen en opheffen van gemeenten' en 'wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste een van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen' (Wet arhi. Art 1, lid 1). Wanneer men spreekt over 'fusie' of 'samenvoeging' wordt over het algemeen hetzelfde bedoeld als herindeling. Om het begrip herindeling volledig te begrijpen is het van belang te weten waarom herindeling plaatsvindt. In deze paragraaf zal daar aandacht aan worden besteed.

In Nederland vinden regelmatig herindelingen plaats. In de afgelopen tien jaar is het aantal gemeenten afgenomen van 636 naar 393 gemeenten (CBS, 2015). De voornaamste reden voor herindeling is meestal de versterking van bestuurskracht. **BESTUURSKRACHT** is het vermogen van bestuurseenheden (gemeenten, provincies) om de voor hen relevante maatschappelijke uitdaging aan te gaan. (Castenmiller, 2009).

De term bestuurskracht bestaat al sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw. In beginsel was inwoneraantal leidend voor de omvang van de gemeentelijke middelen. Bestuurskracht ging in eerste instantie dan ook voornamelijk om de vraag of een gemeente voldoende inwoners had. Pas later werd erkend dat niet enkel inwoneraantal bepalend is. Bestuurskracht gaat om meer dan aantallen, het gaat om het vermogen van een gemeente om taken te vervullen (Rynck & Steur, 2009). Hiermee wordt bedoeld dat bestuurskracht betrekking heeft op het vermogen van overheden om maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen, relevante actoren bij elkaar te brengen en samen te laten werken met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is. (Castenmiller, 2008). Daarbij wordt uitgegaan van een governance benadering, waarbij samenwerking noodzakelijk geacht wordt, omdat de hele overheid bestaat uit een netwerk van samenwerkende organisaties. Deze governance benadering voert sinds een aantal jaren de boventoon wanneer het gaat om bestuurskracht. Men gaat er vanuit dat een gemeente niet enkel alleen verantwoordelijk is voor de taken die zij moet uitvoeren, maar ook in moet kunnen schatten welke partners van belang zijn en hoe ze met deze partner tot een goede oplossing kunnen komen (Boogers & Schaap, 2007).

Er bestaat veel discussie over wat de term bestuurskracht nu precies behelst (Herweijer et al., 2014). In dit onderzoek nemen wij de definitie uit het onderzoek Boogers et al. over (2008). In dit onderzoek gaat men er van uit dat bestuurskracht uit drie verschillende elementen bestaat:

1. **BESLISCAPACITEIT:** Is de gemeente in staat afgewogen besluiten te nemen met voldoende draagvlak?
2. **UITVOERINGSAPACITEIT:** Is de gemeente in staat de genomen besluiten tot doelmatige uitvoering te brengen?
3. **VERANTWOORDINGSCAPACITEIT:** Slaagt de gemeente erin om over deze publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze verantwoording af te leggen?

Bestuurskracht wordt doorgaans gemeten met behulp van een bestuurskrachtmeting. Dit is een methode waarbij het doel is een uitspraak te doen over de sterke en zwakke punten van een gemeentebestuur (Abma & Korsten, 2008). Er zijn veel verschillende vormen om bestuurskracht te meten. Doorgaans worden in bestuurskrachtmetingen de bestuurlijke opgaven van een gemeente in kaart gebracht. Daarna wordt nagegaan of de gemeente deze opgaven ook naar behoren uitvoert. Dit mondt vaak uit in een beoordeling op basis van een normenkader. Dit normenkader verschilt per gemeente en provincie.

Bestuurskrachtmetingen verschillen niet alleen van criteria en normenkader, maar vaak ook van vorm. Er zijn een aantal typen bestuurskrachtmetingen te onderscheiden (Korsten et al., 2007):

1. **VISITATIES**, een onafhankelijke commissie beoordeelt de bestuurskracht van gemeenten, vaak bijgestaan door een adviesbureau.
2. Bestuurskrachtmeting door **ADVIESBUREAUS**, vaak het meten van een cluster van gemeenten door één adviesbureau.
3. **ZELFEVALUATIE**, het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting door de gemeenten zelf.
4. Bestuurskrachtmeting door een **PROJECTGROEP**, deze projectgroep bestaat vaak uit ambtenaren van de gemeenten en de desbetreffende provincie.

Bestuurskracht wordt dus doorgaans gemeten met behulp van een bestuurskrachtmeting. Er is echter geen eenduidige manier om de bestuurskracht te meten. Er zijn verschillende vormen te onderscheiden en de criteria voor bestuurskracht verschillen per gemeente en provincie. Over het algemeen kan gesteld worden dat ze een basaal beeld verschaffen van bestaande opgaven van gemeenten en de uitvoering daarvan (Korsten et al., 2007). De kwaliteit van de bestuurskrachtmeting is sterk afhankelijk van de door de provincie en gemeenten gekozen normenkaders en werkvorm. Een bestuurskrachtmeting zegt hierdoor niet altijd even veel.

## BESTUURSKRACHT IN GELDERLAND

Bestuurskrachtmetingen verschillen aanzienlijk per gemeente en provincie. Ter illustratie wordt het voorbeeld van de provincie Gelderland gegeven.

In de provincie Gelderland zijn zowel in 2007 als in 2015 bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. In 2007 had dit de werkvorm van projectgroep, in 2015 werd de bestuurskrachtmeting gedaan aan de hand van visitaties. Deze laatste bestuurskrachtmeting werd gedaan door de commissie Sterk Bestuur. Het doel van deze commissie was het in kaart brengen van het vermogen van gemeenten om het groeiende takenpakket adequaat te vervullen. Zij stelde zelf criteria op voor sterk bestuur in Gelderland, waarbij een grote nadruk lag op samenwerking. Gemeenten moeten volgens de commissie beschikken over een verbindende factor om gezamenlijk nieuwe uitdagingen aan te gaan. Zij onderscheiden de samenwerking in strategische, tactische en operationele samenwerking. Strategische samenwerking is gericht op strategie en planvorming voor (regionale) ontwikkeling. Tactische samenwerking gaat om de beleidsontwikkeling- en implementatie. Operationele samenwerking betreft bedrijfsvoering en beheer.

De commissie heeft gemeenterapporten opgesteld, waar de bestuurskracht van individuele gemeenten wordt besproken, regiorapporten, waar de nadruk wordt gelegd op bovenlokale samenwerking en een adviesrapport over de bestuurskracht in de provincie Gelderland (Adviescommissie Sterk Bestuur, 2015).

## 2.2 BESTUURSKRACHTVERSTERKING

Wanneer een gemeente over onvoldoende bestuurskracht beschikt zijn er grofweg twee oplossingen te onderscheiden: intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Daarnaast kan een gemeente besluiten niets aan de eigen bestuurskracht te doen, in de praktijk komt dit echter nauwelijks voor. Intergemeentelijke samenwerking richt zich op samenwerking van gemeenten. Herindeling vindt plaats wanneer er twee of meerdere gemeenten daadwerkelijk fuseren. Het belangrijkste verschil tussen deze twee is dat bij herindeling gemeenten de volledige autonomie overdragen aan een nieuwe gemeente. Bij intergemeentelijke samenwerking blijven gemeenten autonoom maar voeren bepaalde taken gezamenlijk uit (Castenmiller, 2009). Beide vormen van bestuurskrachtsversterking zullen hieronder verder worden beschreven.

**INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING.** Wanneer bestuurskracht vergroot dient te worden wordt er vaak eerst gekeken naar mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking wordt vaak als een minder 'zware' oplossing gezien voor bestuurskrachtversterking. Dit omdat de gemeenten bij intergemeentelijke samenwerking hun eigen autonomie houden. Intergemeentelijke samenwerking wordt gedefinieerd als vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten (Fraanje & Herweijer, 2013). Intergemeentelijke samenwerking kan op drie verschillende taakvelden gericht zijn. Allereerst op de gezamenlijke uitvoering van de PIOFACH-taken (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). Ten tweede op de uitvoering van gemeentelijke taken. Hiermee wordt bijvoorbeeld ophalen van afval en de inning van belastingen bedoeld. Het derde taakveld behelst de inhoud en strategie op beleidsvelden waar gemeenten enige vrijheid in hebben. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om strategisch-inhoudelijke samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013). Deze drie taakvelden geven een indicatie van gebieden waarop de gemeenten kunnen samenwerken. Het zegt echter niets over de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan deze samenwerking. De wijzen waarop gemeenten invulling geven aan samenwerking valt te verdelen in drie hoofdvormen (Fraanje & Herweijer, 2013):

1. **NETWERKMODEL**

Dit is de lichtste vorm van samenwerking waarbij de ambtenaren in de eigen organisatie blijven maar wel structureel samenwerken om schaalvoordelen te kunnen bereiken.

2. **MATRIXMODEL**

Gemeenten nemen in dit model elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening nemen en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit.

3. **INTEGRATIEMODEL**

Dit is de zwaarste vorm van samenwerking. Gemeenten voegen hier de ambtelijke apparaten samen in één afzonderlijke organisatie. In de praktijk is er dan vaak sprake van één gemeente die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen (Fraanje & Herweijer, 2013). Binnen dit model zijn twee verschillende vormen te onderscheiden. Ten eerste de 'gelijke inbreng'; gemeenten hebben brengen hierbij in gelijke mate hun expertise in. Ten

tweede de 'grote broer'; één of meerdere gemeenten brengen de ambtelijke organisatie onder bij een grotere gemeente.

**GEMEENTELIJKE HERINDELING.** Een tweede optie voor bestuurskrachtsvergroting is herindeling. Herindeling is een verdergaand middel dan intergemeentelijke samenwerking. Herindeling is een stuk ingrijpender dan intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking kan echter wel een opstapje zijn richting herindeling. De gemeenten geven hierbij hun eigen autonomie volledig op. Dit aspect zal verderop in het theoretisch kader verder worden uitgediept.

## 2.3 HET HERINDELINGSPROCES

De focus in dit onderzoek ligt voornamelijk op herindelingsprocessen en de rol van de provincie hierin. Herindeling is dus één van de opties voor bestuurskrachtversterking. Herindelingen zijn geen nieuw fenomeen. Gemeentelijke herindelingen kwamen al voor voordat Nederland in zijn huidige staat bestond (CBS, 2015). Eén van de eerste herindelingen vond plaats in 1400, toen Oude Niedorp en Nieuwe Niedorp samengevoegd werden tot Stede Niedorp (Hollands Kroon, 2014). In de afgelopen decennia hebben er meer dan 200 herindelingen plaatsgevonden (CBS, 2015). In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoe een herindelingsproces verloopt.

Een herindeling bestaat volgens Fraanje et al. (2008) uit meerdere fasen:

1. **AANLOOPFASE:** In de aanloopfase staat de discussie over mogelijke herindeling centraal. Vaak is er een bestuurskrachtmeting uitgevoerd en wordt er in deze fase gezocht naar een oplossing voor gebrekkige bestuurskracht. Deze fase begint wanneer een van de partijen, gemeentelijke of provinciaal, het probleem op de politieke agenda zet.
2. **BESLUITVORMINGSFASE:** De besluitvormingsfase begint op het moment dat er politiek draagvlak is voor een gemeentelijke herindeling. Vanaf dit moment wordt er gewerkt aan een herindelingsadvies vanuit de gemeenten en de provincie. Dit advies moet worden goed gekeurd door de Tweede Kamer. Een dergelijk herindelingsadvies beschikt over de volgende criteria: voldoende draagvlak, bestuurskracht, interne samenhang van de nieuwe gemeente, duurzaamheid, regionale samenhang, evenwicht en planologische ruimtebehoefte.
3. **IMPLEMENTATIEFASE:** De implementatie start wanneer het herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gestuurd. De gemeentelijke organisaties worden geïntegreerd en lokale regelgeving wordt gesynchroniseerd.



*Figuur 1: Herindelingsproces*

Een andere manier om naar herindelingen te kijken is door middel van verschillende sporen (BZK, 2014). De door het ministerie onderscheden sporen vormen de basis voor de vormgeving van herindelingen:

1. **VERANDERSPOOR:** het veranderspoot gaat over de impact die herindeling op personen en hun betrokkenheid, houding, gedrag emoties en onderlinge verhoudingen heeft. Dit wordt ook wel de onderstroom genoemd.
2. **WETTELIJK SPOOR:** het wettelijke spoor bevat alle procedurele sporen die volgen uit de Wet arhi en andere wettelijke kaders. Dit spoor start met het vaststellen van een herindelingsontwerp. Een herindelingsontwerp vormt de basis voor definitieve besluitvorming.
3. **FUSIESPOOR:** het fusiespoor is de samenvoeging van de organisaties en de bouw van een nieuwe gemeente. Dit is grotendeels vrij in te vullen door de te herindelen gemeenten. De ambitie van de nieuwe gemeente is hierbij leidend (BZK, 2014).

De verschillende sporen zullen in hieronder worden besproken.

---

#### 2.4.1. VERANDERSPOOR

Een herindeling brengt meer met zich mee dan enkel procedures en besluiten. Het is een verandering, niet enkel voor de bestuurders maar ook voor de inwoners, raadsleden en medewerkers. Een herindeling is ook mensenwerk, wat gepaard kan gaan met enthousiasme en energie, maar ook belemmerd kan worden door weerstand en conflict.

Voor inwoners betekent een herindeling dat de gemeente waarin zij woonachtig zijn wordt opgeheven. Een risico hierbij is dat het gemeentebestuur verder van de burger af komt te staan (BZK, 2014). Voor de bestuurlijke omgeving, betekent een herindeling dat de verhoudingen veranderen.

Samenwerkingsverbanden zullen veranderen en contacten zullen wisselen. Ook voor mensen binnen de gemeentelijke organisaties heeft een herindeling gevolgen. Raadsleden, burgemeester, wethouders, griffiers en secretarissen worden uit hun functie ontheven. Ambtelijke organisaties moeten fuseren en als gevolg daarvan vinden veranderingen plaats. Een herindeling is van iedereen, maar daarmee juist van niemand (BZK, 2014).

Binnen een herindelingsproces is het voor betrokkenen op meerdere manieren mogelijk een om bijdrage te leveren aan de veranderopgave. Hoe deze betrokkenheid geregeld wordt is afhankelijk van de gemeenten en provincies. Vaak wordt er een stuurgroep en een projectgroep georganiseerd. In deze groepen komen de verschillende gemeenten en hun belangen bij elkaar. Het is belangrijk dat er veel aandacht wordt besteed aan het veranderproces, dit proces zet immers de toon voor resultaat (BZK, 2014)

## 2.4.2. WETTELIJK SPOOR

Binnen het wettelijk spoor van herindelingen is er een tijdpad voor een herindeling uit een te zetten. Dit wettelijk spoor komt het meest overeen met de eerder gegeven aanloop-, besluitvormings- en implementatiefases. Het kritieke pad van het wettelijk proces duurt over het algemeen ongeveer drie jaar. Deze periode valt onder te verdelen in voorbereiding, wetgeving en overgang.

### **VOORBEREIDING**

Allereerst moet er een principebesluit genomen worden door de gemeente. Voorafgaand aan een principebesluit is er sprake van een dynamisch proces. Het gaat hier om zowel een binnengemeentelijk als een intergemeentelijk proces tussen de herindelingspartners. Binnengemeentelijk kan een raad bijvoorbeeld het college opdracht geven om in kaart te brengen wat de mogelijkheden voor samenwerking zijn. Intergemeentelijk tasten de verschillende gemeenten elkaar dan af. Er wordt kennis gemaakt, kennis gedeeld en afspraken gemaakt. Dit is een verkennende fase. De Wet arhi schrijft voor dat de provincie onderling overleg tussen de gemeenten bevordert. Vaak vindt er in dit kader een bestuurlijk overleg plaats. In dit overleg wordt de voortgang van de herindeling en de daar eventueel bijbehorende knelpunten besproken.

Wanneer tijdens deze verkennende fase de gemeenten elkaar vinden, kunnen de gemeenteraden een principebesluit nemen. In een principebesluit wordt besloten tot overgang naar herindeling, in welke samenstelling de gemeente wil herindelen, wanneer de beoogde datum van herindeling is en hoe de gemeente de herindelingsprocedure wil doorlopen en inrichten. Daarna stelt de gemeente een herindelingsontwerp op. In dit herindelingsontwerp wordt de noodzaak en de samenstelling van de herindeling onderbouwd. Een herindelingsontwerp wordt door de betrokken colleges van de verschillende gemeenten voorgelegd aan hun gemeenteraden. Wanneer alle betrokken gemeenteraden het herindelingsontwerp vaststellen, is er formeel verklaard dat zij van plan zijn samen een nieuwe gemeente te starten.

Vervolgens wordt dit herindelingsontwerp ter inzage gelegd. Betrokkenen kunnen binnen acht weken na de ter inzage legging een zienswijze op het herindelingsontwerp inleveren. Het herindelingsontwerp is de voorloper van het herindelingsadvies. Na de ter inzage legging van het herindelingsontwerp geven de colleges van de verschillende gemeenten een reactie op de zienswijzen. Deze reactie plus het herindelingsontwerp vormen samen het herindelingsadvies. Dit herindelingsadvies wordt aan de gedeputeerde staten van de provincie gestuurd. Wanneer het herindelingsadvies is opgesteld komt de gemeente onder preventief financieel toezicht van de gemeente te staan. Besluiten behoeven vanaf dat moment goedkeuring van de provincie. Na het ontvangst van het herindelingsadvies formuleert de provincie een zienswijze op het advies. De zienswijze wordt samen met het herindelingsadvies naar de minister van BZK gezonden.



## **WETGEVING**

Wanneer het herindelingsadvies door de minister van BZK is ontvangen, toetst het ministerie van BZK dit advies aan een aantal criteria. Het draagvlak, de interne samenhang en dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid worden beoordeeld. Vervolgens wordt een wetsvoorstel voor de herindeling opgesteld, dit wetsvoorstel wordt ondersteund door een memorie van toelicht. De minister van BZK agendeert dit voorstel vervolgens in de ministerraad. Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel, wordt het advies voorgelegd aan de Raad van State. Deze beoordeelt het wetsvoorstel op de kwaliteit van beleid, juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. Vervolgens wordt het voorstel behandeld in de Tweede Kamer. Nadat de Tweede en Eerste Kamer besloten hebben over het wetsvoorstel wordt deze officieel bekendgemaakt in het staatsblad. De herindeling is hiermee een feit.

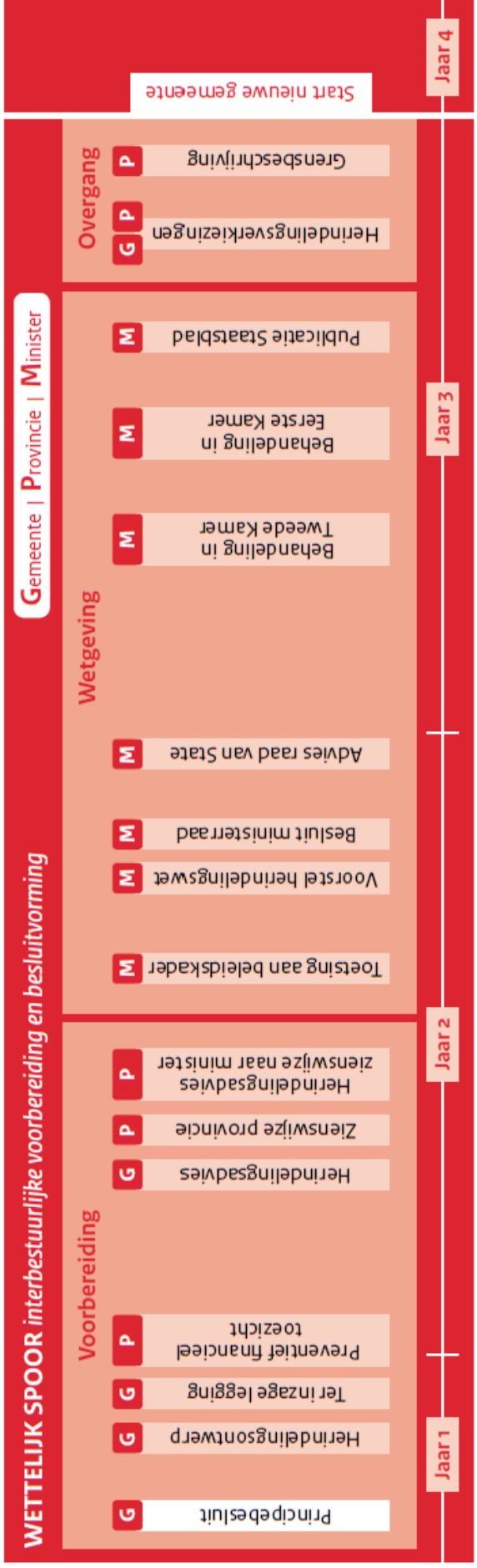
## **OVERGANG**

Na de vaststelling van het wetsvoorstel stelt de provincie de nieuwe gemeentegrenzen vast. Daarnaast moet er een gemeentenaam gekozen worden. De gemeentenaam is soms al bekend voordat het wetsvoorstel is aangenomen, een gemeente kan er echter ook voor kiezen de gemeentenaam later te kiezen. Daarnaast moeten er herindelingsverkiezingen georganiseerd worden. Hiervoor zijn verschillende voorbereidende besluiten en werkzaamheden noodzakelijk. Na de herindelingsverkiezingen worden de nieuwe burgemeesters, raadsleden en wethouders benoemd. Deze benoeming moet zo spoedig mogelijk na een herindelingsdatum plaatsvinden. Dit omdat er door deze nieuwe functionarissen besluiten genomen moeten worden die nodig zijn om de nieuwe gemeente te laten functioneren. Wanneer dit heeft plaatsgevonden kan de nieuwe gemeente aan de slag.

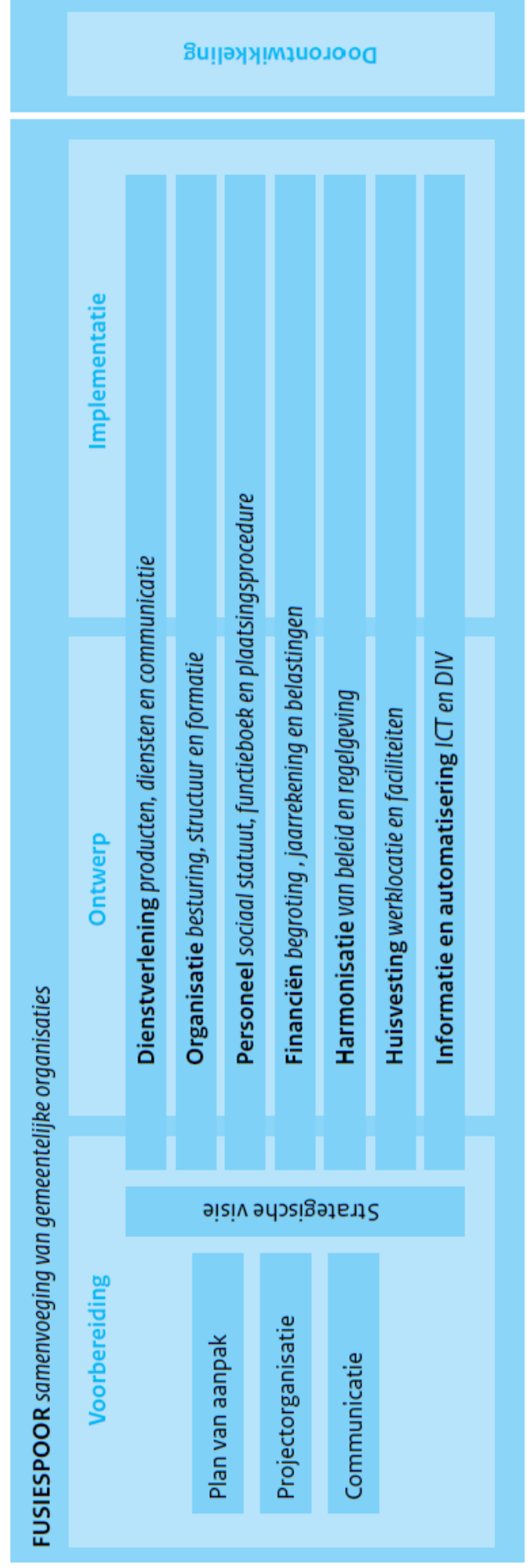
---

### **2.4.3. FUSIESPOOR**

Een gemeentelijke herindeling is naast een veranderproces en wettelijke procedures ook een fusie van de gemeentelijke organisaties. In eerste instantie moet er nagedacht worden over de inrichting en bemensing van het fusiespoor. Vaak werken gemeenten door intergemeentelijke samenwerking al voor herindeling samen op bijvoorbeeld de PIOFACH taken. Deze onderdelen hoeven dan niet meer gefuseerd te worden. Nadat deze voorbereiding heeft plaatsgevonden heeft het van belang dat er plannen worden opgesteld voor de verschillende producten en resultaten ten behoeve van de nieuwe gemeente. Deze fase wordt ook wel het ontwerp genoemd. Na het ontwerp vindt de daadwerkelijke implementatie plaats. In de implementatie is er sprake van een uitwerking van de gemaakte plannen en een inrichting van de nieuwe gemeente.



Verkenning



## 2.5. INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Herindeling is een complex proces. Zoals beschreven in de vorige paragraaf is het lastig vast te stellen wie er precies verantwoordelijk is voor wat tijdens een herindelingsproces. Toch zijn er meer algemene structuren te distilleren in het Nederlandse interbestuurlijke speelveld. In deze paragraaf zal eerst aandacht besteed worden aan interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen. Vervolgens wordt er besproken wat de interbestuurlijke rolverdeling is wanneer het gaat om bestuurskracht en herindeling.

### 2.3.1. INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN IN NEDERLAND

Nederland beschikt over vier ‘lagen’ overheid: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor goed openbaar bestuur in Nederland. Deze verschillende overheden beschikken allemaal over hun eigen verantwoordelijkheden en daarbij behorend takenpakket. Keuzes die bijvoorbeeld de provincies maken kunnen direct gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheden van andere overheden. Samenwerking tussen alle vier de overheden is daarom van groot belang.

Het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben samen de Code Interbestuurlijke verhoudingen opgesteld. In deze code staan afspraken die er aan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid waar kan maken (2013). Over het algemeen geldt *‘decentraal van wat, centraal wat moet’* (Rijk, VNG, IPO, UvW, 2013, p. 2). De afspraken zijn van een globaal karakter. Bijvoorbeeld: *‘Overheden betrekken elkaar bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens’* en *‘het uitgangspunt is een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden, financiering via de algemene uitkering, alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie en tot slot verantwoording en vermindering van regels’* (Rijk, VNG, IPO, UvW, 2013, p. 4). Deze laatste beleidsvrijheid en de daar bijbehorende deregulering en decentralisering zorgen er voor dat gemeenten en provincie veel eigen beweegruimte hebben. Dit maakt echter ook dat verantwoordelijkheid die minder duidelijk zijn vastgesteld, zoals de rol van de provincie in herindelingsprocessen, lastiger zijn te duiden (Rijksoverheid, 2012).

De betrekkingen tussen de verschillende overheden zijn grotendeels gereguleerd in de Grondwet en medebewindswetgeving. Maar ook voor deze betrekkingen geldt: het zijn globale kaders. Verdere invulling van deze kaderwetgeving wordt vaak gedaan via gedelegeerde wetgeving, richtlijnen, plannen en circulaire. Ook deze gedetailleerde invulling is echter vaak nog onvolledig (Winter & Ridder, 2007). Het opstellen van bindende regels is lastig en vaak onwenselijk. Men loopt immers altijd het risico een decentrale overheid onnodig te binden.

Toch is er bij overheden vaak wel de behoefte aan zekerheid. De verschillende bestuurslagen zijn in Nederland sterk met elkaar verworven. Dit betekent dat men in grote mate afhankelijk van elkaar is. Het is daarom van belang enige zekerheid te hebben over de verantwoordelijkheid en uitvoering van taken. Om deze zekerheid te creëren worden er vaak onderling afspraken gemaakt over wederzijdse of gezamenlijke activiteiten. Hierbij is wederzijds vertrouwen van groot belang. Bestuurlijke instanties

maken afspraken met elkaar in de veronderstelling dat de andere partij zich aan de normen en waarden van het interbestuurlijke verkeer zal houden (Winter & Ridder, 2007). Deze afspraken zijn meestal niet hiërarchisch vormgegeven. Zowel de decentrale overheden als de centrale overheden hebben slechts beperkt de mogelijkheden te sanctioneren wanneer de andere afspraken negeert (Winter & Ridder, 2007).

---

### 2.3.2. INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN KWALITEIT OPENBAAR BESTUUR

De rol van de provincie hangt samen met één van de kerntaken van de provincie: het waarborgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Van oudsher centreren de taken van de provincie zich vooral rond fysieke leefomgeving (Breeman et al., 2010). De provincie heeft hier echter een aantal kerntaken naast; zoals het zorg dragen voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Binnen deze taak heeft de provincie een grote rol in bestuurskrachtmetingen, herindelingsprocessen en intergemeentelijke samenwerking (Provincie Gelderland, 2012).

Wanneer het gaat om de kwaliteit van het openbaar bestuur heeft de provincie een rol in het controleren van de gemeenten. De provincie is verantwoordelijk voor het financieel toezicht op de gemeenten. In principe is dit repressief toezicht, wanneer een gemeente over een slechte financiële situatie beschikt kan dit toezicht echter ook preventief worden (Provincie Gelderland, 2012).

Daarnaast probeert de provincie zicht te krijgen op het functioneren van het lokaal bestuur door de bestuurskrachtmetingen. Bestuurskrachtmetingen kunnen niet worden opgelegd door de provincie, maar wel door de provincie worden gestimuleerd (van Dam & Castenmiller, 2014). Het verschilt per provincie en per gemeente welk vervolg er aan een bestuurskrachtmeting wordt gegeven. Wanneer een bestuurskrachtmeting uitwijst dat het vermogen van een gemeente onvoldoende is, volgt er vaak een discussie over de toekomst van de gemeente. De provincie kan hierin bemiddelen (Van Twist et al., 2013). Van de provincie wordt hierna vaak verwacht dat zij gemeenten blijven ondersteunen richting versterking van de bestuurskracht. Dit alles gebeurt niet aan de hand van bindende regels, maar vaak door middel van interbestuurlijk gemaakte afspraken zoals besproken in paragraaf 2.3.

De primaire verantwoordelijkheid voor een oplossing voor ontoereikende bestuurskracht ligt echter in eerste instantie niet bij de provincie, maar bij de gemeenten zelf. Gemeenten bepalen zelf of zij kiezen voor intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Wat betreft gemeentelijke herindeling heeft de huidige regering (Rutte-Asscher) ervoor gekozen geen gemeentelijke herindeling van bovenop op te leggen. In het coalitieakkoord wordt benoemd dat zij op de lange termijn een visie hebben van gemeenten met tenminste honderdduizend inwoners. Daarbij kan de inwonersnorm worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land (VVD & PvdA, 2012). Daarbij is het uitgangspunt dat herindelings van onderop tot stand komen. Dit wil zeggen dat het initiatief voor een gemeentelijke herindeling bij de gemeente zelf ligt. Enkel bij speciale omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer een gemeente omvalt, neemt de provincie het initiatief voor een herindeling (Rijksoverheid, 2014). In eerste instantie is het dus de gemeente zelf die de grootste drijvende kracht achter een herindeling is. De provincie volgt hier echter snel na. Wanneer een discussie over herindeling ontstaat, krijgt de provincie de regie in handen. Vooral in de aanloop- en besluitvormingsfase heeft de provincie

een cruciale rol (Berghuis et al., 1995; Fraanje et al., 2013). De provincies worden door de regering voornamelijk aangemoedigd om met gemeenten initiatieven gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal te bespreken (VVD & PvdA, 2012).

De rol van de provincie bij gemeentelijke herindelingen is deels wettelijk vastgelegd. Zo worden de te herindelen gemeenten voorafgaand aan de herindeling onder preventief toezicht van de provincie gesteld. Besluiten en begroting behoeven vanaf dat moment goedkeuring van de provincie. Daarnaast moest de provincie het herindelingsadvies van een zienswijze voorzien en doorsturen naar de minister van Binnenlandse Zaken. Ook speelt de provincie een wettelijke rol tijdens de herindelingsverkiezingen en zijn verantwoordelijk voor de nieuwe grensbeschrijving.

De niet-wettelijke rol van de provincie is echter veel groter. De provincie heeft een informele rol in de aanloop- en besluitvormingsfase van een herindeling. De provincie is hierbij verantwoordelijk voor het bevorderen van een algemene gedachtevorming over de oplossing van bijvoorbeeld een bestuurskrachtsprobleem (Van Twist et al., 2013). Van de provincie wordt een grote rol verwacht in de bemiddeling. Zo kan de provincie bijvoorbeeld een bestuurlijke rondgang langs verschillende gemeenten maken om te kijken welke opties er zijn voor bestuurskrachtversterking. Deze rol is van de provincie is echter niet wettelijk vastgelegd en vindt grotendeels informeel en op de achtergrond plaats. Dit maakt het lastig inzicht te verkrijgen in de precieze rol van de provincie.

## 2.5. HERINDELING EN DE ROL VAN DE PROVINCIE

Onderzoek naar herindelingsprocessen en de rol van de provincie daarin is schaars. In de bestaande wetenschappelijke literatuur over herindeling ligt sterk de nadruk op de effecten van herindelingen. Hierbij wordt vaak ingezoomd op de gevolgen van herindelingen voor bijvoorbeeld doelmatigheid en burgerparticipatie. Ook in onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen in het buitenland, zoals in België, Denemarken en Australië is er vooral aandacht voor de effecten van herindelingen. In deze onderzoeken wordt het proces rondom herindeling vaak niet of nauwelijks belicht. Opvallend is dat uit enkele van deze onderzoeken blijkt dat het herindelingsproces van invloed is op de politieke en bestuurlijke slagkracht van een gemeente na herindeling (Boogers & Tops, 1998; Boogers et al., 2014). Hoewel er wetenschappelijk onderbouwd is dat herindelingsprocessen gevolgen hebben voor de ontstane gemeenten, bestaan er relatief weinig onderzoeken over herindelingsprocessen. In deze paragraaf wordt besproken wat er over herindelingsprocessen en de rol van de provincie bekend is.

### 2.5.1. HERINDELING ALS INTERACTIEF FUSIEPROCES

De Wet Algemene regeling Herindeling (Wet Arhi) geeft in combinatie met het beleidskader en het handboek herindeling een kader voor gemeentelijke herindeling. Dit kader schept in grote lijnen orde in het complexe proces. Er is echter ook sprake van de veranderstroom, de onderstroom die lastiger vast te leggen is in wetten en regelgeving. Verandering gaat vaak gepaard met weerstand en verzet. Herindeling is een onderwerp wat zowel burgers als bestuurders vaak nauw aan het hart gaat, om negatieve gevoelens en weerstand te voorkomen is het dan ook belangrijk de betrokkenheid bij herindeling zo veel mogelijk te vergroten. Herindeling zou daarom gezien moeten worden als interactief fusieproces (Heuvel, 2002).

Een fusieproces is mix van harde en zachte elementen. De harde, tastbare kant zijn rationele elementen van de fusie, zoals juridische veranderingen en de ineenvoeging van bedrijfsprocessen. In herindelingsprocessen is dit voornamelijk terug te zien in het fusiespoor en het wettelijk spoor. De zachte kant gaat om cultuurintegratie, participatie, belangen en vertrouwen; het veranderspoot van de herindeling. Voor een succesvolle fusie is het van belang dat deze harde en zachte kant goed gecombineerd worden (Langevoort et al., 2009).

De zachte, onderstroom van herindeling is echter lastig te vatten. In het veranderspoot ontstaat vaak de weerstand tegen een fusieproces. Gemeentelijke herindeling roept vaak verzet op, bij inwoners, bestuurders, raadsleden en ambtenaren. Het zijn losse individuen die de onderstroom vormgeven. Dat gaat samen met emotie en gevoelens. Dit maakt dat elke onderstroom uniek is en niet past in een standaard regel (Es, 2008). Wat betreft herindelingsprocessen is het vaak zo dat het horen bij een bepaalde gemeente een eigen identiteit en cultuur met zich mee brengt. De angst om de eigen identiteit kwijt te raken speelt een grote rol bij herindelingsprocessen (Duijn, 2002).

Voor een fusieproces van de onderstroom van twee organisaties is maatwerk nodig. Elke onderstroom moet op een andere manier aangepakt worden. Wel geldt over het algemeen dat het van belang is helder uit te leggen waarom de verandering nodig is. Daarnaast is het van belang dat alle spelers in het fusieproces zoveel mogelijk betrokken worden. Tijdens herindelingsprocessen wordt er, zoals beschreven in het handboek van Binnenlandse Zaken, veel aandacht besteed aan het creëren van voldoende draagvlak in de verschillende gemeenten (2014). Dit draagvlak kan het beste gecreeërd worden door alle spelers zelf te laten participeren. Het gaat hier om politieke of beleidsparticipatie. Waarbij de spelers allen een bijdrage leveren aan de voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid (Jager-Vreugdenhil, 2011). Dit kan gaan volgens de trits van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (Edelenbos, 2000). Des te meer de betrokkenen het gevoel hebben dat zij hebben kunnen meebeslissen, des te minder weerstand het in de onderstroom zal oproepen.

---

#### 2.6.1. BETROKKENEN STURENDE, REMMENDE OF STEUNENDE INVLOED

Het meest recente onderzoek naar herindelingsprocessen in Nederland komt uit 2014. In dit onderzoek wordt aan de hand van een viertal casestudies een meta-analyse uitgevoerd. Lessen en ervaringen die uit de casussen naar voren zijn gekomen zijn in dit onderzoek beschreven. De conclusie van dit onderzoek luidt dat herindelingsprocessen complex zijn en dat er voor de betrokken, voor wie vaak veel op spel staat, een hoop onduidelijk is (Boogers et al., 2014). Deze betrokken kunnen aan de hand van hun eigen uitgangssituatie en uitgangspunten een sturende, remmende of steunde invloed uit oefenen. Om deze invloeden te kunnen begrijpen en te kunnen leiden is het van belang dat er inzicht wordt verkregen in het herindelingsproces. Deze herindelingsprocessen zijn echter complex en het is vaak onduidelijk waar het proces heen leidt. Volgens dit onderzoek komt deze onduidelijkheid door te weinig overeenstemming over uitgangspunten, te weinig kennis over de uitgangssituatie of een combinatie tussen deze twee. Met uitgangspunten worden in dit geval doelen en ambities bedoeld, de uitgangssituatie betreft onder andere de financiële positie en oriëntatie van de bevolking. Wanneer men geen overeenstemming bereikt over de de uitgangspunten, doelen en ambities, en geen kennis heeft over de uitgangssituatie, financiële positie en oriëntatie van de bevolking, blijft het herindelingsproces hangen in een discussie over deze onderwerpen. Betrokken zouden hier duidelijkheid over moeten verschaffen alvorens er gediscussieerd gaat worden over herindeling, dit zou de voortgang ten goede komen (Boogers et al., 2014).

Eerder onderzoek uit Denemarken erkent het belang van het betrekken van betrokkenen. Het herindelingsproces wordt in dit onderzoek gezien als een serie van gerelateerde acties waarin betrokkenen, gebonden aan hun eigen referentiekader, het eigen belang nastreven (Bungaard & Vrangbaek, 2007). In andere Nederlandse onderzoeken worden vergelijkbare conclusies getrokken (Boogers et al., 2014; Fraanje et al., 2012; Ferket et al., 2014).

## 2.6.2. ROL PROVINCIE AANWEZIG MAAR NOG ONDERBELICHT

De provincie heeft, wanneer het gaat om herindelingsprocessen altijd een verhouding tot een specifieke herindeling. Of het nu gaat om een herindeling die van onderop is geïnitieerd of waarbij de provincie een actievere rol speelt, voor de provincie is altijd een rol weggelegd (Popper et al., 2005). De provincie heeft voornamelijk een rol in de aanloop- en besluitvormingsfase van een herindelingsproces. Zo wordt het bijvoorbeeld als de taak van de provincie gezien om een bestuurskrachtsprobleem en de daarbijbehorende bestuurskrachtsversterking op de politieke agenda te zetten (Fraanje et al., 2008). Daarnaast heeft de provincie wettelijk vastgestelde taken, maar geeft ook vaak een impuls voor inhoudelijk debat. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een bestuurskrachtmeting, maar ook door het opstellen van een provinciale visie. Gelet op de relatie tussen provincie en gemeente, wordt genoemd dat de provincie de regie kan hebben of procesbegeleider kan zijn. De opgave voor de provincie hierin is om een rol te vinden die het afwachten van voorstellen van onderop overstijgt, zonder de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor concrete herindelings naar zich toe te trekken (Fraanje et al., 2014). Hoe deze rol vorm krijgt en wat deze gedetailleerd inhoudt is nog niet nader onderzocht. Wat wel wordt benadrukt is dat het verstandig is wanneer de provincie een heldere visie heeft op de eigen rol. Wanneer deze visie ontbreekt heeft dit een remmende werking op de herindelingsdiscussie (Fraanje et al., 2014).

Schaalvergroting van gemeente is tot op zeker hoogte ook een gevolg van isomorfe druk van onder andere de provincie. Isomorfisme wordt in dit geval gezien als het proces waarin gemeenten geconfronteerd worden met institutionele druk. Deze isomorfe druk kan in drie vormen voorkomen tijdens herindelingsprocessen (Kolk, 2011):

- Dwingende isomorfe druk: druk van de provincie door statements en maatregelen die gemeenten dwingen tot schaalvergroting over te gaan.
- Mimetische isomorfe druk: ontwikkelingen binnen het organisatieveld die een gemeente dwingen om aantrekkelijke vormen te imiteren om verhoudingen in balans te houden en te laten zien dat er ten minste iets ondernomen wordt.
- Normatieve isomorfe druk: druk op gemeenten door statements van gezaghebbende, bijvoorbeeld de Commissaris van de Koning, over het functioneren van gemeenten en noodzaak tot schaalvergroting.

Met name door middel van deze laatste normatieve vorm van isomorfe zou de provincie druk op gemeenten leggen. Het bestuurskrachtig genoeg zijn lijkt steeds belangrijker te worden. Gemeenten zijn dan ook meer vatbaar voor commentaar op hun bestuurskracht (Kolk, 2011). De provincie zou deze druk vorm geven door voornamelijk achter de schermen invloed uit te oefenen. De informele invloed van de provincie kan de voortgang van een herindelingsproces bespoedigen. Dit gebeurt vaak door de *sense of urgency* te benadrukken, door verschillende gemeenten met elkaar om tafel te zetten of door sleutelpersonen aan te spreken op de voortgang van de discussie (Fraanje et al., 2008). Daarnaast speelt de provincie een rol door het meten van de bestuurskracht, het benoemen van (waarnemend) burgemeester) of het leveren van menskracht (Fraanje et al., 2014)



## 2.7 INFORMELE VERANDERSPOOR EN ROL VAN PROVINCIE

Concluderend kan er gesteld worden dat er binnen de wetenschappelijke literatuur nog weinig geschreven is over herindelingsprocessen, laat staan over de rol van de provincie in herindelingsprocessen. De provincie speelt een rol in gemeentelijke fusies door haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De provincie monitort ter uitvoering van deze taak onder andere de bestuurskracht en helpt met het versterken van de bestuurskracht mocht deze ontoereikend zijn. Mogelijke oplossingen voor bestuurskrachtsversterking zijn intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Herindeling is daarbij de meest vergaande oplossing, waarbij gemeenten hun volledige autonomie opgeven en doorgaan als één nieuwe gemeente.

Het verloop van een herindeling kan op twee verschillende manieren ingedeeld worden. Ten eerste de indeling in aanloop-, besluitvormings-, en implementatiefase. Ten tweede in veranderspoot, wettelijk spoor en fusiespoor. De provincie speelt een grote rol in de aanloopfase en het veranderspoot. De aanloopfase is het proces waarbij in de gemeente de discussie over mogelijke herindeling centraal staat. Het is de taak van de provincie om te proberen de gemeenten dichter bij elkaar te brengen en de discussie op gang te houden. Hierbij is het veranderspoot van groot belang. Het veranderspoot gaat over de impact die herindeling op personen en hun betrokkenheid, houding, gedrag emoties en onderlinge verhoudingen heeft. Het bewerkstelligen van een verandering richting fusie is een proces wat gepaard kan gaan met veel energie en emotie en gehinderd kan worden door veel weerstand. Dit proces vindt vaak op informele wijze plaats. Het is voor de onderstroom van belang dat de betrokken spelers zo veel mogelijk betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Dit maakt het lastig te onderzoeken. Toch zal er in deze scriptie een poging gedaan worden om juist de informele kant van een herindeling naar boven te halen.

### 3. METHODEN EN TECHNIKEN

Voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek bestaan veel verschillende mogelijkheden. De methode die je kiest hangt af van het onderwerp en het doel van het onderzoek (Van Thiel, 2007). Alvorens er een keuze gemaakt wordt voor een bepaalde methode is het van belang een strategie te kiezen. In deze scriptie staat de rol van de provincie in gemeentelijke herindelingen centraal. Om de rol van de provincie verdiepend te onderzoeken en juist aandacht te schenken aan de informele kant van het proces is het van belang dat er niet enkel aandacht is voor feiten, maar ook voor ervaringen en beleving. Een herindelingsproces is vaak geen rationeel besluit maar een proces van onderhandeling (Staat et al., 2012). Elke betrokkene ervaart een herindeling anders. Het achterhalen van de beleving geeft dan ook meer inzicht in het proces, daarom is er in dit onderzoek nadrukkelijk voor gekozen om de nadruk op beleving en ervaring te leggen.

Voor een dergelijk onderzoek ligt een casestudy voor de hand. Een casestudy is een onderzoeksstrategie met een gering aantal eenheden en een groter aantal variabelen. Dit geeft de mogelijkheid om een casus te verdiepen, maar tegelijkertijd meerdere factoren mee te nemen (Yin, 2009). Een dergelijke onderzoeksstrategie wordt vaak geassocieerd met kwalitatieve onderzoeksmethoden (Bryman, 2012). Onderzoeksmethoden als interviews, observaties en focusgroepen zijn daarbij mogelijke manieren om data te verzamelen. In deze casestudy staat kwalitatief onderzoek centraal. Beleving is namelijk het best te meten door middel van kwalitatief onderzoek. Ook zijn herindelingen vaak een gevoelig onderwerp, met kwalitatief onderzoek is de kans het grootst om juist deze gevoeligheden naar boven te krijgen (Yin, 2009).

Daarnaast is dit onderzoek een inductief onderzoek. Een inductief onderzoek is een onderzoek waarbij theoretische veronderstellingen worden afgeleid uit empirisch onderzoek. Een dergelijk onderzoek is relevant wanneer het onderwerp nog weinig is onderzocht (Van Thiel, 2007). Herindelingsprocessen zijn een nog onderbelicht onderdeel van gemeentelijke herindelingen, inductief onderzoek ligt daardoor voor de hand. Bij een inductieve case study is het van groot belang dat de gevonden resultaten goed onderbouwd worden. Daarom is in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Dit betekent dat er meerdere methoden worden gebruikt (Yin, 2009).

In dit hoofdstuk wordt allereerst de casusselectie worden verantwoord. Vervolgens worden de methoden verder uitgewerkt en de technieken weergegeven. Daarnaast wordt er aandacht geschonken aan de betrouwbaarheid en validiteit.

### 3.1 CASUSSELECTIE

Bij het selecteren van een casus zijn er een aantal keuzes gemaakt. In eerste instantie is er bepaald of er een enkelvoudige of meervoudige casestudy plaatsvindt (Yin, 2009). In deze scriptie is gekozen voor een enkelvoudige casestudy. Deze keuze heeft ten eerste te maken met de tijdshorizon. Omdat het onderzoek retrospectief is, dat wil zeggen onderzoek dat gebeurtenissen in het verleden analyseert, is het van belang dat de casus al afgerond is (Yin, 2009). De casus moest echter ook niet te lang geleden zijn. Omdat de belevingen en ervaringen van respondenten centraal staan, is het van belang dat respondenten zich de casus nog goed herinneren. Hoe langer geleden de herindeling, des te onbetrouwbaarder de herinneringen van de respondenten (van Thiel, 2007).

Daarnaast speelt een praktisch argument een rol. De opdrachtgever van dit onderzoek is de provincie Gelderland, die geïnteresseerd is in de eigen rol binnen herindelingen. Het is daarom van belang dat de gemeente die in de casus wordt onderzocht ook in deze provincie ligt, zodat ook op de specifieke rol van Gelderland ingezoomd kan worden. Een bijkomend voordeel is dat het contacteren van respondenten op deze manier eenvoudiger is.

In de provincie Gelderland hebben in de afgelopen tien jaar een aantal herindelingen plaatsgevonden. De gemeente Berg en Dal is de meest recente casus. De daadwerkelijke herindeling vond plaats op 1 januari 2015. De keuze voor deze casus lag daarom het meest voor de hand. Door het kiezen voor deze gemeente was de kans namelijk het grootst dat de beleving en ervaringen van respondenten nog vers in het geheugen lagen. Eerdere herindelingen vonden plaats in 2007 en 2005 (Provincie Gelderland, 2014). Een onderzoek naar deze herindelingen zal lastiger zijn verlopen, ook omdat respondenten ingewikkelder te achterhalen zijn.

De casus kan aangemerkt worden als een typical casestudy. Dit wil zeggen dat de casestudy niet uniek is of extreem, maar typisch is tussen alle andere herindelingen (Yin, 2009). De casus in Berg en Dal is één typische herindeling geweest en gekozen omdat het de laatste herindeling in de provincie Gelderland is. Bij een casestudy is het van belang het domein van de onderzochte casus voor ogen te houden (van Thiel, 2007). In het geval van Berg en Dal is het domein gemeentelijke herindelingen. De bevindingen van dit onderzoek kunnen inzicht geven in herindelingsprocessen elders in het land.

## 3.2 ONDERZOEKSMETHODEN

In dit onderzoek is het empirische gedeelte voornamelijk onderzocht op basis van interviews en focusgroepen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van documenten en archieven. Het zwaartepunt van deze scriptie ligt dan ook kwalitatieve methoden van dataverzameling. De keuzes voor deze methoden zullen in deze paragraaf verder worden besproken.

### 3.2.1. DOCUMENTEN- EN ARCHIEVEN

Documenten en archieven zijn voornamelijk van toepassing zijn op de eerste empirische deelvraag: *Hoe verloopt een herindelingsproces?* Hier is als eerst uiteengezet hoe het herindelingsproces in Berg en Dal is verlopen. Om dit te beschrijven is gebruik gemaakt van documenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast zijn archieven gebruikt. De provincie Gelderland heeft een archief bijgehouden met nieuwsartikelen, beleidsdocumenten, brieven en bekendmakingen. Ook in de overige deelvragen is er gebruik gemaakt van documenten en archieven. Op deze is de triangulatie gewaarborgd.

### 3.2.2. INTERVIEWS EN FOCUSGROEPEN

De nadruk ligt in dit onderzoek op interviews en focusgroepen. Omdat in dit onderzoek de ervaring centraal staat, is er voor interviews en focusgroepen gekozen. Door middel van verdiepende interviews wordt er namelijk niet enkel de nadruk gelegd worden op feiten, maar ook op meningen en ervaringen van respondenten. De interviews en focusgroepen zijn afgenomen op basis van de principes van vierde generatie evaluatie.

## VIERDE GENERATIE EVALUATIE

Wanneer een herindelingsproces wordt geëvalueerd wordt er vaak onderscheid gemaakt tussen twee onderdelen van het herindelingsproces. Aan de ene kant heb je praktische kant van de herindeling, het daadwerkelijk samenvoegen van de gemeenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het samenvoegen van ambtelijke organisaties en het regelen van huisvesting. Aan de andere kant heb je het onderhandelings- en veranderproces. Het is vaak dit proces wat de meeste tijd en inspanning vergt. Er moet overeenstemming en duidelijkheid worden bereikt over de uitgangspunten en uitgangssituatie van de betrokken gemeenten (Boogers et al., 2014). Daarnaast is dit proces leidend voor het daaropvolgende traject van implementatie (Ferket et al., 2014). Vanwege het belang van dit proces is er in dit onderzoek voor gekozen de nadruk te leggen op herindeling als onderhandelings- en veranderproces.

In deze scriptie is onderzocht hoe een herindelingsproces verloopt. Dit is gedaan door een casus uit het nabije verleden te evalueren. Wanneer het gaat om evaluatie zijn er een viertal generaties te onderscheiden (Guba&Lincoln, 2001). Het gaat hier om: meten (eerste generatie), beschrijven (tweede generatie), beoordelen (derde generatie) en onderhandelen (vierde generatie). Meten gaat over het verzamelen van kwantitatieve gegevens, beschrijven is het aanduiden van kenmerken van een proces, beoordelen gaat om een oordeel van de uiteindelijke kwaliteit .

Vierde generatie evaluatie verschilt van de andere generaties omdat de rol van de onderzoeker anders wordt. Waar bij andere generaties de onderzoeker diegene is die alles controleert en de respondenten slechts geïnterviewden zijn, wordt de onderzoeker in de vierde generatie een gesprekspartner en samenspeler. Het gaat bij deze vorm van evaluatie om het samenwerken aan betekenisvolle inzichten. De nadruk ligt in deze generatie dan ook op de ervaringen van de actoren en de dynamische omgeving waarin processen vorm krijgen. De nadruk van de evaluatie ligt daarbij niet op het uiteindelijke doel, maar op hoe het proces in zijn geheel verliep (Edelenbos & Buuren, 2005). Zoals beschreven, is in deze scriptie de nadruk gelegd op herindeling als proces van onderhandeling en verandering, het dynamische proces is hierin van groot belang. Op basis hiervan ligt een vierde generatie evaluatie het meest voor de hand. Deze manier van evalueren wordt naast onderhandelend evalueren, ook wel responsief of lerend evalueren genoemd (Korsten, 2013).

Om het begrip vierde generatie verder te verduidelijken wordt er gebruik gemaakt van kernconcepten. Dit is een verdere uitwerking van de in het theoretisch kader besproken vierde generatie evaluatie:

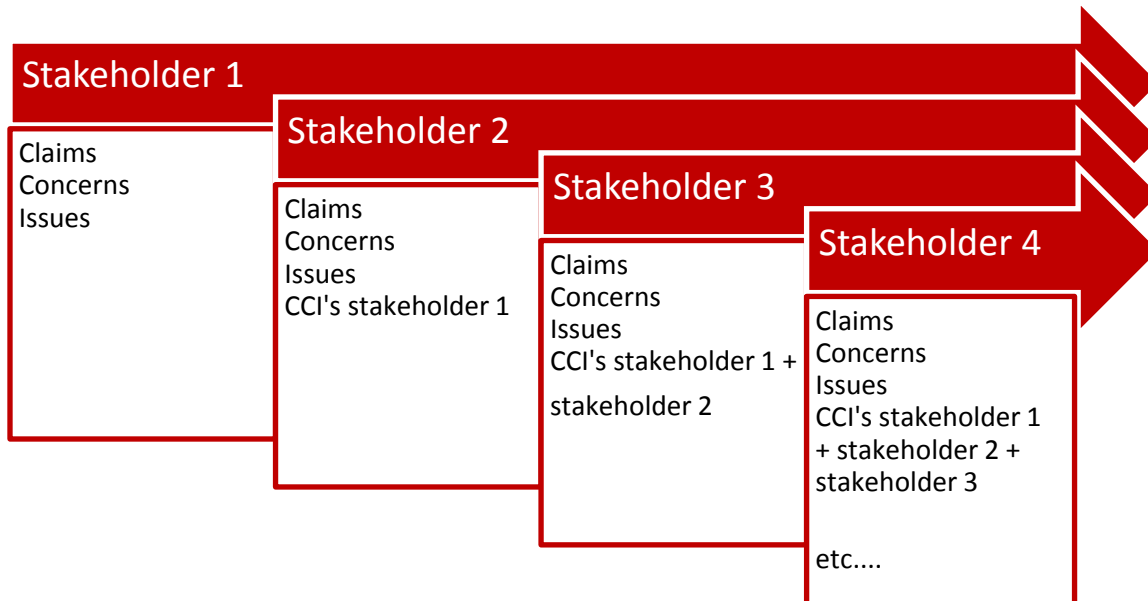
1. **CLAIMS, CONCERNS EN ISSUES:** Om te evalueren hoe het proces verliep zijn de claims, concerns en issues (CCI's) van diverse belanghebbenden als uitgangspunt genomen. Claims zijn de verwachtingen ten opzichte van het proces, of onderdelen van het proces. Concerns zijn de zorgen die bij belanghebbenden bestonden en issues verwijst naar de discussiepunten, punten waarvan belanghebbenden verwachten dat er geen overeenstemming over bestaat. Deze CCI's staan niet vast maar kunnen veranderen, er wordt namelijk vanuit gegaan dat er geen consensus bestaat over wat de CCI's precies zijn (Abma, 2000).
2. **STAKEHOLDERS:** Stakeholders zijn de belanghebbenden. Het is van groot belang dat de belanghebbenden deel uitmaken van de evaluatie. Binnen deze stakeholders is onderscheid gemaakt tussen 'agents', 'beneficiaries' en 'victims'. Agents zijn de ambtenaren en professionals. Beneficiaries zijn diegene die voordeel hebben aan het proces en victims degenen die er nadeel aan ondervinden (Guba&Lincoln, 2001). Deze zijn in dit onderzoek geselecteerd door bij het regelen van respondenten te vragen of zij zich in de beginfase benadeeld of bevoordeeld voelden door de herindeling.
3. **EMERGENT DESIGN:** Er is vanuit gegaan dat het ontwerp van de procesevaluatie niet vanaf de start vaststaat. Na elk gesprek met stakeholders past de methodologie zich weer aan. Dit betekent dat de topic lijst niet vast stond maar met de CCI's mee veranderde (Abma, 2001).
4. **HERMENEUTISCH EN DIALECTISCHE CIRKELS:** Hierbij gaat het om de interactie tussen de betrokkenen. Hermeneutiek is het interpretatieve onderdeel van het proces. Het gaat hier om het verkrijgen van inzichten door ervaringen van stakeholders. De nadruk is gelegd op de beleving van de stakeholders, niet op de feiten. Dialectiek gaat om de interactie tussen de

betrokkenen. Hoewel interviews ook plaatsvinden in een vierde generatie evaluatie, is het van groot belang om focusgroepen te betrekken, zodat de inzichten samengebracht kunnen worden (Edelenbos & Buuren, 2005).

5. **AGENDA VOOR ONDERHANDELING:** Uiteindelijk ontstond er een agenda van onderhandeling. Hierin staan de CCI's waar consensus over bestaat, maar worden ook de CCI's beschreven die controverses zijn. Op deze manier kan er verder onderhandeld worden over deze CCI's in een volgende evaluatie. Vierde generatie evaluatie is nooit 'af' en zal meerdere keren herhaald moeten worden (Guba&Lincoln, 2001).

In het hermeneutische en dialectische proces zijn vooraf stakeholder geïdentificeerd. Deze stakeholders zijn agents, beneficiaries of victims. Als eerst is één stakeholder geïnterviewd. In dit eerste interview is getracht de concerns, claims en issues (CCI's) van de stakeholder met betrekking tot het herindelingsproces te achterhalen (zie figuur 1). Vervolgens zijn deze CCI's meegenomen naar het volgende interview. Ook aan de volgende stakeholder is gevraagd wat zijn CCI's waren. Daarna is echter aan deze stakeholder gevraagd wat hij of zij van de CCI's van zijn voorganger vond. Was hij of zij het hier mee eens of mee oneens? Heeft hij of zij aanvullingen? Zo wordt de lijst steeds aangevuld. Uiteindelijk ontstond hierdoor een lijst met punten waarover consensus bestond en een lijst met punten waar men het met elkaar over oneens was (zie bijlage 1). Tijdens het volgende interview werd allereerst de topiclijst weer opnieuw langsgegaan, vervolgens kwamen de CCI's van de vorige interviews ter sprake, op deze manier was een deel van de topiclijst in constante ontwikkeling. Dit proces vond herhaaldelijk plaats tot alle respondenten geïnterviewd waren.

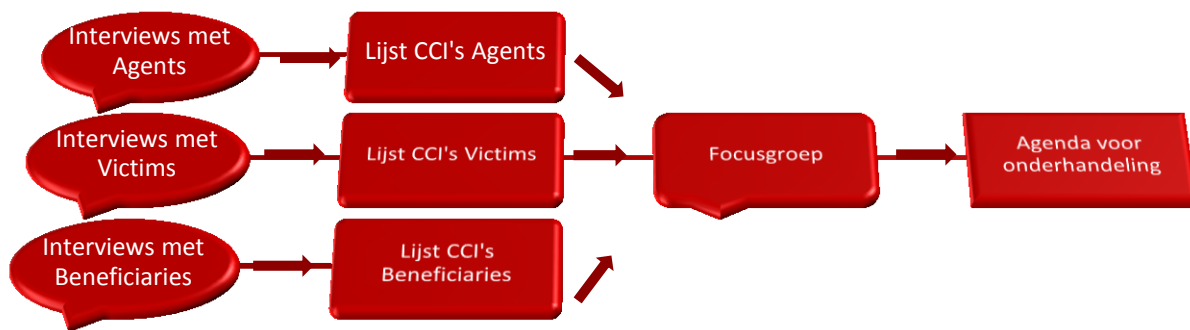
Figuur 1: topic proces interviews stakeholders



Nadat de interviews zijn afgenomen werd er een focusgroep samengesteld met zowel agents, beneficiaries en victims van de stakeholdersgroep. In deze focusgroep werd de lijst met punten waar men het met elkaar over oneens was nogmaals besproken. De onderzoeker is in dit geval voornamelijk gespreksleider en onderhandelaar. Hier werd de nadruk gelegd op waarom men het precies niet met elkaar eens is. Focusgroepen zijn hierbij een toegevoegde waarde omdat het een extra check kan bieden voor de resultaten (Yin, 2009). In dit onderzoek is namelijk door middel van een focusgroep gekeken of de deelnemers zich herkennen in de controverses of dat er door middel van onderhandeling toch nog consensus kan worden bereikt. Uiteindelijk volgde hieruit een lijst met definitieve controverses. Deze controverses kunnen als basis dienen voor verder onderzoek. Dit proces van vierde generatie evaluatie is inzichtelijk gemaakt in figuur 2.

De vorm van interviewen lag tussen open en semi-gestructureerd in. Aan de ene kant stond er wel degelijk een topiclijst centraal. De topiclijst bestond uit de CCI's die respondenten hadden bij verschillende onderdelen van het herindelingsproces (zie bijlage 1). Echter, deze topiclijst veranderde per interview en was dus in constante ontwikkeling. Aan de andere kant kreeg de respondent veel ruimte, de onderzoeker gaf hierbij weinig richting aan. De nadruk lag hierbij op het doorvragen, waardoor nieuwe vragen konden ontstaan.

Er is voor vierde generatie evaluatie gekozen omdat er aan de ene kant nog weinig bekend is over de precieze rol van de provincie. Tegelijkertijd is de rol die de provincie in een herindelingsproces vervult veelal een informele rol. De provincie speelt voornamelijk een rol in het veranderspoor en het samenbrengen van de onderstroom van de verschillende gemeenten. Dit is lastig te achterhalen via een vaste topiclijst omdat je niet precies weet wat er speelt. Om toch te kunnen ontdekken wat zich precies heeft afgespeeld, juist ook in het veranderspoor is er gekozen voor vierde generatie evaluatie. Bij elk interview wordt aandacht besteed aan de CCI's van respondenten, dit maakt dat er van te voren geen onderwerpen vast staan maar deze zich pas in de loop van de interviews ontwikkelen. In eerste instantie wordt er enkel naar verwachtingen, zorgen en ervaringen van respondenten gevraagd. Pas na de eerste interviews ontstaan een topic lijst met onderwerpen die uit eerdere interviews naar voren zijn gekomen. Dit *emergent design* maakt dat de topiclijst tot en met het laatste interview blijft veranderen.



Figuur 2: Proces vierde generatie evaluatie

### 3.2.3. SELECTIE VAN RESPONDENTEN

De selectie van respondenten is een vorm van steekproeftrekking (Van Thiel, 2007). De selectie van respondenten voor dit onderzoek vond plaats op theoretische gronden. Omdat er gekozen is voor vierde generatie evaluatie is er bij de selectie van respondenten rekening gehouden met de drie stakeholders groepen: victims, beneficiaries en agents. Deze groepen stakeholders zijn geïdentificeerd door voorafgaand aan de interviews te vragen of de respondenten zich aan de start van het proces in eerste instantie benadeeld of bevoordeeld voelden. Er is geprobeerd een zo evenredig mogelijke verdeling tussen de verschillende groepen stakeholders te maken. De verdeling is niet helemaal gelijk omdat er niet in elke categorie even veel mensen beschikbaar waren.



	Beneficiaries	Victims	Agents
<b>Aantal respondenten per stakeholdersgroep</b>	9	9	9

Daarnaast is er getracht respondenten met verschillende functies te benaderen. Respondenten kunnen ambtenaren zijn, maar ook bestuurder, raadslid of burger. Idealiter werd er met alle drie de burgemeesters uit de gemeenten gesproken, met alle drie de gemeentesecretarissen en met drie wethouders uit de verschillende gemeenten. Helaas was dit door omstandigheden, bijvoorbeeld pensioen, niet altijd mogelijk. Ook ligt de nadruk voornamelijk op ambtenaren en bestuurders. Deze keuze is later in het proces gemaakt omdat bleek dat burgers en raadsleden weinig zicht hadden op de precieze rol van de provincie.

Functie respondenten	Aantal respondenten
Commissaris van de koning	1
Gedeputeerden	1
Burgemeesters	3
Wethouders	3
Gemeentesecretarissen	3
Ambtenaren	8
Raadsleden	4
Burgers	4

Als laatste is er nog rekening gehouden met het aantal respondenten afkomstig uit de verschillende bestuurlijke organisaties. Hierbij is opvallend dat vooral veel respondenten uit Groesbeek komen. Dit heeft er onder andere mee te maken dat Groesbeek oorspronkelijk al twee tot drie keer zo groot was dan de andere gemeenten.

	Groesbeek	Millingen	Ubbergen	Provincie	Rijk	Heumen
<b>Aantal respondenten afkomstig uit</b>	7	4	5	9	1	1

### 3.3 TECHNIEKEN

In de vorige paragraaf zijn de methoden besproken, deze geven de manier aan waarop gegevens zijn verzameld. Technieken duiden aan hoe de gegevens zijn geanalyseerd (Van Thiel, 2007).

Zoals aangegeven staan in dit onderzoek de interviews en focusgroep centraal. Deze interviews zijn woordelijk getranscribeerd. Vervolgens is er gecodeerd. Het coderen vond tussen de interviews plaats, omdat op deze manier de topiclijst in ontwikkeling kon blijven. Door middel van codering kon er aan elk fragment een bepaalde code toegekend worden. Dit maakte het mogelijk om in een later stadium

fragmenten makkelijk terug te vinden, te vergelijken en te combineren (Yin, 2009). Er is voornamelijk gebruik gemaakt worden van inhoudelijke codes.

Het ontwikkelen van codes kan op verschillende manieren. Bij een deductief onderzoek staan codes van tevoren al vast (Van Thiel, 2007). Omdat deze scriptie echter uit gaat van een inductief onderzoek betekent dit dat de codes niet vooraf vast stonden. Tijdens het onderzoek zijn de codes ontwikkeld. Er is thematisch gecodeerd. Dit houdt in dat fragmenten die met elkaar samenhangen gecodeerd zijn (Yin, 2009). Op basis van het eerste interview zijn de eerste codes vastgesteld. Vervolgens is er per volgend interview gekeken worden of deze codes aangepast of aangevuld moest worden.

Na codering vond een volgende fase plaats; het axiaal coderen. In deze fase werd er gezocht naar manieren waarop de kwalitatieve data met elkaar samenhangen (Bryman, 2012). Door middel van axiaal coderen wordt er overzicht gecreëerd. Aan de hand hiervan ontstonden theoretische constructen door het samenvoegen van codes die met elkaar samenhangen (Van Thiel, 2007). Dit is zo veel mogelijk op een chronologische constructieve manier geprobeerd.

### 3.4.1. BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van een onderzoek hangt van twee dingen af: nauwkeurigheid en consistentie. De nauwkeurigheid is in dit onderzoek vooral gewaarborgd door het zo snel mogelijk na afname transcriberen van interviews en gedetailleerde codering. Daarnaast brengt de manier van evalueren met zich mee dat enkel op basis van het vorige interview er met het volgende interview begonnen kon worden. Dit legde een grote druk op het transcriberen en coderen, wat vroeg om een zeker planningsvermogen. De interviews zijn woordelijk worden uitgeschreven om de betrouwbaarheid te vergroten. Deze transcripten zijn onderdeel van een casestudy database. Een dergelijke database is gebruikt worden om de betrouwbaarheid te vergroten (Yin, 2009). In deze database zijn de documenten, interviews en narratieven worden opgenomen.

Daarnaast is de betrouwbaarheid van het coderen bereikt worden door het continu controleren of de juiste codes gebruikt worden. Deze konden per interview worden aangepast, opgesplitst of verwijderd. Ook draagt de hoeveelheid interviews bij aan de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek. Er is met bijna dertig respondenten gesproken vanuit verschillende categorieën. Door een ruim aantal respondenten, vanuit verschillende stakeholdersgroepen en vanuit verschillende plaatsen, is de betrouwbaarheid vergroot.

Daarnaast is voor de betrouwbaarheid van een onderzoek de herhaalbaarheid van groot belang. Herhaalbaarheid is binnen kwalitatief onderzoek en gevalstudies een lastig aspect. Het is immers lastig omdat de omstandigheden per casus veranderen (Bryman, 2012). Toch is het belangrijk omdat je op deze manier fouten en biases in het onderzoek kan minimaliseren (Yin, 2009). Door de gemaakte stappen tijdens het onderzoek zo nauwkeurig mogelijk op te schrijven kan dit onderzoek gerepliceerd worden. Ook zorgen de gekozen onderzoeksmethoden (interviews met behulp van vierde generatie evaluatie) er voor dat het onderzoek herhaalbaar is. Een van de kenmerken van vierde generatie evaluatie is immers dat het herhaald kan worden (Guba&Licoln, 2001). Omdat dit onderzoek echter wel erg situatie afhankelijk is, is het mogelijk dat er andere uitkomsten zijn bij herhaling. Vervolgens is het voor de betrouwbaarheid ook van belang dat fouten zo veel mogelijk voorkomen worden. Dit kan door middel van interonderzoekerbetrouwbaarheid. Dat wil zeggen dat door middel van goede scholing en bespreking met andere onderzoekers de betrouwbaarheid van het onderzoek gecontroleerd wordt (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is dit gebeurd door contact met mijn mede-afstudeerders, scriptiebegeleider en stagebegeleider.

### 3.4.2. VALIDITEIT

Validiteit is in kwalitatief onderzoek vaak minder een probleem, omdat het verdiepende aspect van bijvoorbeeld interpretatief onderzoek er voor zorgt dat er congruentie bestaat tussen de concepten en resultaten (LeCompte & Goetz, 1982). Toch moet er zeker rekening mee gehouden worden. Het is van belang dat de concepten of gekozen theorieën goed aansluiten bij de methoden en technieken die gekozen zijn. In dit onderzoek is gekozen voor een methode waarbij de nadruk ligt op interviews. Omdat de beleving en ervaring van de respondenten centraal staan sluiten interviews het best aan bij de theorie. Dit waarborgt de interne validiteit.

Daarnaast de externe validiteit. Dit onderzoek valt niet één op één te generaliseren. Dit heeft de te maken met het feit dat er gebruik wordt gemaakt van één casus en betekenisgeving een belangrijk begrip is. Betekenisgeving vindt namelijk plaats op basis van een reeks van gebeurtenissen, een situatie staat dus nooit op zichzelf (Yin, 2009). Dit betekent dat generalisatie lastig is, de gebeurtenissen in Berg en Dal zijn niet zomaar te vertalen naar een andere gemeente of provincie. Kennis is tijd- en plaatsgebonden en verandert snel. Er zal per volgende situatie gekeken moeten worden naar hoe het onderzoek toepasbaar is op volgende casussen. Dit wordt ook wel 'naturalistische generalisatie' genoemd (Abma, 2001; Guba & Lincoln, 1985).

Bij een kwalitatief onderzoek naar een casus is er sprake van een gering aantal onderzoekseenheden en daarbinnen weer een gering aantal respondenten. Diepte-interviews vergen veel tijd, waardoor het niet mogelijk is veel interviews te houden. Dit probleem is echter ondervangen door triangulatie.

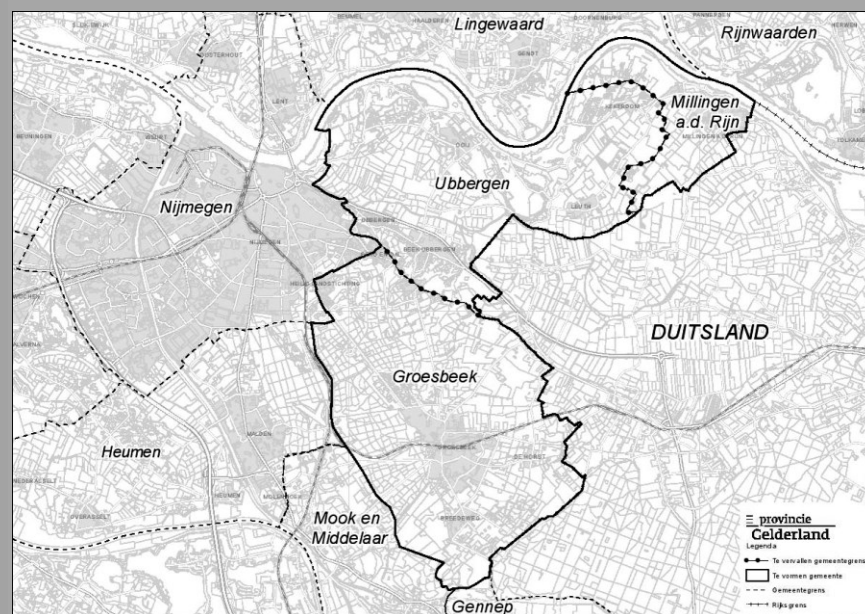
Voor betrouwbaarheid en validiteit zijn er ook zogenaamde 'storingsbronnen' denkbaar. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het gedrag van de mens en veranderingen in de onderzoekssituatie. Dit zijn zaken die lastig tegen te gaan zijn, maar goed zijn om in het achterhoofd te houden (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek was het grootste risico de onderzoeker zelf. De onderzoeker is tijdens het afnemen van interviews als het ware zelf het meetinstrument. Dit stelt hoge eisen. Zo moet de onderzoeker voldoende kennis over het onderwerp hebben, beschikken over interviewvaardigheden en contactuele eigenschappen (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is er getracht zo veel mogelijk aan deze hoge eisen te voldoen. Door voldoende te lezen, de ontwikkelingen rondom herindelingen in de gaten te houden, het maken van transcripties en het volgen van interviewtraining is er geprobeerd zo veel mogelijk de interviewer als meetinstrument 'up-to-date' te houden. Daarnaast is er na afloop van elk gesprek aan de respondenten om feedback gevraagd worden.

## 4. HET HERINDELINGSPROCES IN BERG EN DAL

Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek zijn per 1 januari 2015 gefuseerd tot één gemeente. Herindelingen worden in de praktijk vaak vergeleken met huwelijken. Op een zeker moment zeggen afzonderlijke gemeenten 'ja' tegen elkaar. 'Ja' tegen een gezamenlijke toekomst, tot de dood of een nieuwe herindeling ze scheidt. Dit wordt voorafgegaan door een lang traject van elkaar leren kennen, de nodige relatieproblemen en onderhandelingen over de huwelijkse voorwaarden. Dat is ook logisch, want scheiden zit er na een herindeling niet meer in (Herweijer, 2014).

De huwelijks metafoor wordt in deze scriptie gebruikt om de soms wat droge, feitelijke stof leesbaar te houden. Om inzicht te verschaffen in het proces van trouwen wordt in dit hoofdstuk eerst de situatie van de gemeenten voor herindeling beschreven; de vrijgezellenstatus. Daarna wordt chronologisch weergegeven hoe het herindelingsproces feitelijk heeft plaatsgevonden.

### 4.1 DE VRIJGEZELLENSTATUS



Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek zijn drie gemeenten in het zuidoosten van de provincie Gelderland. De drie gemeenten zijn qua stedelijke voorzieningen georiënteerd op Nijmegen. Zij hebben de waal als natuurlijke grens aan de noordzijde. Ook grenzen alle drie de gemeenten aan Duitsland. In deze paragraaf zullen de structuurkenmerken van de drie gemeenten voor de herindeling worden beschreven, de 'vrijgezellenstatus'. In deze herindeling heeft financiën een grote rol gespeeld, er zal dan ook extra nadruk op de financiële situatie van de gemeentes worden gelegd.

## Millingen aan de Rijn



- **Aantal inwoners:** 5.914
- **Aantal kernen:** 1
- **Centrumfunctie:** weinig

De gemeente heeft te kampen met grote tekorten. Het meerjarig tekort liep op van 830.000 in 2012 tot 1.330.000 in 2015. Daarnaast heeft de gemeente een slecht weerstandsvermogen. Toch liet de jaarrekening een positief saldo zien van 1.519.000. Dit heeft te maken met de uitgekeerde artikel 12 gelden (Provincie Gelderland, 2012). Door de slechte financiële situatie heeft Millingen aan de Rijn in jaren voorafgaand aan de herindeling veel moeten bezuinigen. Deze bezuinigingen hebben geleid tot een vrij sober beleid in de gemeente.

## Ubbergen



- **Aantal inwoners:** 9.333
- **Kernen:** 6
- **Centrumfunctie:** geen

Uit een bestuurskrachtmeting uit 2008 bleek dat Ubbergen voldoende bestuurskracht beschikte, maar toch werd verregaande samenwerking aangeraden met het oog op de toekomst (Provincie Gelderland, 2008). De financiële status van Ubbergen was rooskleuriger dan die van Millingen, maar hield niet over. De gemeente Ubbergen kende tot 2011 een lastige financiële situatie. De gemeente heeft een aantal jaren onder preventief toezicht van de provincie gestaan. Net voor de herindeling gaf het perspectief een structureel evenwicht aan.

## Groesbeek



- **Aantal inwoners:** 18.923
- **Aantal kernen:** 6
- **Centrumfunctie:** weinig

De financiële situatie van Groesbeek is erg goed. Zij beschikken over een goed weerstandsvermogen. Daarnaast geeft Groesbeek hoge subsidies en rekt lage belastingen (Provincie Gelderland, 2012).

## 4.2. INSTRUMENTARIUM PROVINCIE GELDERLAND

De casus gemeente, Berg en Dal, bevindt zich in de provincie Gelderland. De provincie Gelderland erkent de kwaliteit van het openbaar bestuur als een van de kerntaken van de provincie. De provincie wil in dit kader graag een partner van de gemeenten zijn en samen met de gemeenten zoeken naar oplossingen voor bestuurskrachtsproblemen (Provincie Gelderland, 2015).

In het verleden heeft de provincie al meerdere malen duidelijk gemaakt dat kwaliteit van openbaar bestuur een belangrijk thema is. Met zowel de Kwaliteitsmeting Gelders lokaal bestuur uit 2008 en het eindadvies van de commissie Sterk Bestuur uit mei 2015 laat de provincie merken betrokken te zijn bij gemeenten en hun bestuurskracht.

Ook in het nieuwe coalitieakkoord van de in april gevormde coalitie tussen de VVD, CDA, D66 en PvdA is aandacht besteed aan de kwaliteit van openbaar bestuur (2015). De nieuwe coalitie is van mening dat iedere bestuurslaag toegerust moet zijn op de taken en opgaven die daarbij horen. Zij zien voor de provincie voornamelijk een rol weggelegd in de bewustwording. De provincie zou voornamelijk faciliterend en gebiedsgericht moeten optreden.

De commissie Sterk Bestuur, aangesteld door de Provincie Gelderland en VNG Gelderland, zegt over de rol van de provincie in haar rapport 'Verbinden, vernieuwen, versterken': *'In zijn algemeenheid beveelt de commissie aan dat de provincie aansluit bij kansrijke ontwikkelingen en deze van de nodige impulsen voorziet volgens de trits faciliteren, aanmoedigen en overreden. In laatste instantie dient de provincie haar (weliswaar beperkte) instrumentarium in te zetten om de noodzakelijke aanpak van regionale opgaven of lokale bestuurskracht af te dwingen'* (2015, p. 13). De trits faciliteren, aanmoedigen, overreden en dwingen is in dit geval een soort ladder. Er wordt van de provincie verwacht te beginnen met faciliteren, wanneer dit niet toereikend blijkt kan er door middel van bijvoorbeeld een gemeentebezoek van de Commissaris van de Koning geprobeerd worden aan te moedigen. Als er dan nog geen oplossing voor de bestuurskrachtsversterking komt kan de provincie gaan overreden, door bijvoorbeeld indringender met de bestuurders te praten of middelen in te zetten. Mocht dit nog geen soelaas brengen dan is dwang de meest verregaande mogelijkheid, de provincie kan dan een open Arhi-procedure opstarten (Provincie Gelderland, 2015).

Om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken beschikt de provincie Gelderland over een instrumentarium (Provincie Gelderland, 2015). Hieronder zijn de voor deze casus meest relevante instrumenten opgesomd. De gehele lijst van instrumenten is te vinden in de bijlage (bijlage 1):

- **BEWUSTWORDING EN BESTUURSKRACHTMETING**  
Om de bewustwording van eigen bestuurskracht binnen gemeenten te ondersteunen voert de provincie bestuurskrachtmetingen uit. Deze onderzoeken vinden herhaaldelijk plaats om te analyseren hoe de bestuurskracht zich heeft ontwikkeld.
- **BESTUURSKRACHTMONITOR EN IBT**  
Jaarlijks worden door de provincie gemeentelijke en regiobegrotingen doorgelicht en worden daar analyses voor gemaakt. Er wordt toezicht gehouden op de gemeentefinanciën en op de



uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet ruimtelijke ordening (Wro), huisvesting statushouders en de archiefwet.

- **FACILITEREN VERSTERKING BESTUURSKRACHT**

Initiatieven van gemeenten voor de versterking van bestuurskracht worden ondersteund door middel van menskracht en middelen. In eerste instantie probeert de provincie het dialoog te intensiveren om samen met de gemeenten toe te werken naar een oplossing. Deze ondersteuning is echter niet verblijvend, wanneer de provincie ondersteunt verwacht zij ook resultaten.

- **FACILITEREN BESTUURLIJKE FUSIE**

Wanneer een gemeente besluit tot herindeling zal de provincie, vanuit haar rol als partner, faciliteren. Dit doet zij door bijvoorbeeld een herindelingscan uit te voeren. Ook voorziet de provincie herindelingsvoorstellen van een zienswijze.

- **INITIATIEF NEMEN**

Wanneer de provincie constateert dat bij lokale overheden noodzakelijke stappen van onderop te lang uitblijven, neemt de provincie het initiatief om de benodigde operationele en tactische bestuurskracht in een gebied te gaan realiseren. Bij strategische samenwerking doet de provincie dit, gezien het provinciale belang, eerder dan op andere gebieden. Als provincie worden sterke partners nagestreefd, die in staat zijn een strategische agenda uit te voeren.

- **AANSTELLEN WAARNEMEND BURGEMEESTER**

Het aanstellen van een waarnemend burgemeester die aan versterking van bestuurskracht werkt. De waarnemend burgemeester kan richting de gemeente en college grens ontkennend optreden.

- **OPEN ARHI-PROCEDURE**

In het uiterste geval kan de provincie een open Arhi-procedure opstarten. Er wordt dan aangestuurd op een herindelingsvoorstel. Dit gebeurt enkel wanneer gemeenten er na een jarenlang proces niet samen uitkomen en er een onthoudbare situatie ontstaan, bijvoorbeeld doordat een gemeente dreigt om te vallen.



### 4.3 CHRONOLOGISCH VERLOOP HERINDELINGSPROCES

2004

Herindelingsvraagstukken beginnen over het algemeen met een discussie over de bestuurskracht. Bij deze herindeling begon deze discussie naar aanleiding van penibele financiële situatie in de gemeente Millingen aan de Rijn. De gemeente Millingen aan de Rijn had te maken met grote tekorten en een slecht weerstandsvermogen. In 2004 liet de gemeente formatieonderzoek plaats laten vinden. Uit dit onderzoek bleek dat de primaire processen en de dienstverlening van de gemeente op zich goed verliepen, maar dat de gemeente op andere gebieden, zoals bedrijfsvoering en beleidsontwikkeling, onvoldoende toegerust was (Rijksoverheid, 2014).

2006

Op basis van het formatieonderzoek uit 2004 werd er in het raadsprogramma van 2006-2010 besloten de discussie over bestuurskracht op de agenda in Millingen aan de Rijn te zetten (Millingen aan de Rijn, 2006).

2008

In 2007 maar voornamelijk in 2008 vonden er in Gelderland op grote schaal bestuurskrachtmetingen plaats. Deze 'Kwaliteitsmeting Gelders Lokaal Bestuur' vond ook plaats in de gemeenten Ubbergen en Millingen aan de Rijn. Vooral in de gemeente Millingen aan de Rijn heeft deze meting grote gevolgen gehad. Er werd namelijk geconcludeerd dat versterking van bestuurskracht door middel van samenwerking of herindeling noodzakelijk was (Rijksoverheid, 2014). Millingen aan de Rijn bracht als gevolg van deze bestuurskrachtmeting de gehele dienstverlening onder bij de gemeente Groesbeek.

# 2010

De financiële situatie van Millingen verbeterde niet genoeg na de ambtelijke fusie met Groesbeek. Millingen aan de Rijn beschikte over een kleine begroting. Het behoud raad en het college kostte de gemeente echter 700.000 duizend per jaar, wat een groot deel van de Millingse begroting uitmaakte. De gemeente had in de jaren daarvoor al veel bezuinigd en voerde een erg sober beleid uit (Provincie Gelderland, 2008). Dit maakte het voor hen nagenoeg onmogelijk om nog verder te korten op de begroting. De gemeente kwam hierdoor in januari 2010 onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan. In de loop van het jaar volgde de aanvraag voor een artikel 12 status. In februari besloot de gemeenteraad geen toekomst meer te zien in een financieel zelfstandig Millingen aan de Rijn (Rijksoverheid, 2014). In diezelfde maand werd de nieuwe burgemeester, Marianne Schuurmans, aangesteld. Zij kreeg bij haar benoeming de opdracht om herindeling te bewerkstelligen. In de maanden na haar aanstelling besloot Schuurmans verschillende buurgemeenten aan te schrijven, om te peilen in hoeverre zij bereid waren tot herindeling. Buurgemeenten bleken, mede door de artikel aangevraagde artikel 12 status van de gemeente, niet te willen herindelen (Millingen aan de Rijn, 2010).

# 2011

In maart 2011 stelde de PvdA kamervragen over de situatie in Millingen. In deze kamervragen werd onder andere aandacht geschonken aan het feit dat omliggende gemeenten als Ubbergen en Groesbeek een fusie weigerde. Minister Donner, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, beaamde dit en schreef dat er geen draagvlak was voor een samenvoeging van deze gemeenten. Daarnaast gaf Donner aan geen rol voor zichzelf weggelegd te zien. Het bevorderen van de oplossing voor de problemen van de gemeente Millingen aan de Rijn was volgens Donner een eerste verantwoordelijkheid van het provinciebestuur in Gelderland (Ministerie BZK, 2012). Hij verwachtte dat het provinciebestuur deze rol zou oppakken. In mei 2011 stuurde burgemeester Schuurmans van Millingen een brief aan de provincie. In deze brief vroeg de gemeente Millingen aan de Rijn om, na overleg met nabijgelegen gemeenten, een visie op te stellen over de bestuurslijke inrichting van het gebied.

De provincie gaf gehoor aan de vraag van Schuurmans en ging in overleg met nabijgelegen gemeenten. De provincie heeft het tijdens deze bestuurlijke rondgang over met individuele colleges over maatschappelijke opgaven, lokale bestuurskracht, samenwerking in het gebied en hun visie daarop gehad. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden met de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek, Nijmegen, Heumen, Wijchen, West Maas en Waal, Beuningen en Mook en Middelaar (Provincie Gelderland, 2011).

2012

Ondertussen verslechterde de situatie in Millingen (Rijksoverheid, 2012). Na de bestuurlijke rondgang van de provincie geeft de Gedeputeerde Staten in een brief haar visie over de bestuurlijk inrichting van het gebied. De Gedeputeerde Staten schrijven hierin dat zij een snelle oplossing van de problematiek van Millingen aan de Rijn noodzakelijk achten, maar dat uit de bestuurlijke rondgang geen eenduidig beeld is ontstaan. Daarnaast geeft zij aan dat een bestuurlijke fusie op initiatief van Groesbeek en Millingen het meest logische vervolg zou zijn op de al in gang gezette ambtelijke samenwerking tussen beide gemeenten. Daarbij wordt een beroep gedaan op het gemeentebestuur van Groesbeek om zijn verantwoordelijkheid op te pakken en te kiezen voor herindeling (Provincie Gelderland, 2011). Als gevolg hiervan kiezen de gemeenten Millingen aan de Rijn en Groesbeek in maart 2012 voor herindeling. Twee maanden later sluit Ubbergen zich hierbij vrij onverwachts bij aan. Later dat jaar wordt het herindelingsontwerp en plan van aanpak vastgesteld. Burgers konden daarna zienwijzen indienen en deelnemen aan informatiebijeenkomsten. Hier kwam weinig respons op. Dit maakte dat in december het herindelingsadvies kon worden vastgesteld.

2013

In 2013 werd het herindelingsadvies inclusief de zienswijze van de provincie naar het ministerie van binnenlandse zaken gestuurd. In datzelfde jaar kwam Heumen met het verzoek om als nog aan te sluiten bij het traject. De gemeenten wilden echter geen vertraging in het herindelingsproces oplopen en besloten door te gaan met de huidige herindelingsplannen, zonder Heumen.

2014

In de loop van 2014 wordt de herindeling goedgekeurd door de Tweede Kamer. Er rest enkel nog onenigheid over de naam. De keuze van de naam, 'Groesbeek' of 'Berg en Dal', ligt voornamelijk gevoelig in de gemeente Groesbeek. Een grote groep burgers spreekt zich daar uit voor de naam Groesbeek. Er wordt gekozen een referendum te houden, tijdens dit referendum wint de naam 'Berg en Dal'. Vanwege organisatorische redenen kan deze naam niet per 1 januari 2015, de datum van herindeling, worden doorgevoerd. De nieuw heringedeeld gemeente heet op dit moment nog Groesbeek maar zal per 1 januari 2016 veranderen in Berg en Dal

2015

Op 1 januari 2015 vindt de herindeling plaats de drie gemeenten gaan vanaf dan verder als de gemeente Groesbeek.

## 5. LIEFDE MOET VAN TWEE KANTEN KOMEN

In het vorige hoofdstuk is het herindelingsproces zo feitelijk mogelijk weergegeven. Herindeling gaat echter gepaard met meer dan enkel objectieve argumenten en is niet slechts een opsomming van gebeurtenissen. Herindeling is een veranderproces, waarbinnen sprake is van emotie en beleving. In dit resultatenhoofdstuk wordt het herindelingsproces beschreven aan de hand van de ervaringen van de respondenten. Oftewel: Hoe is het herindelingsproces door betrokkenen beleefd?

Zoals besproken in het methoden hoofdstuk is door middel van vierde generatie evaluatie getracht de ervaringen van de respondenten te ontdekken. Om deze ervaring te achterhalen zijn de CCI's (Claims, Concerns & Issues) van gebruikt. In de paragraaf 'de eerste indruk' zal voornamelijk in worden gegaan op de claims, oftewel de verwachtingen die de respondenten hadden ten opzichte van de herindeling. Vervolgens worden de standpunten van de verschillende gemeenten besproken, het proces van 'elkaar leren kennen'. Naar aanleiding van de standpunten van Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek bleek uiteindelijk dat zij niet met elkaar wilden fuseren. Groesbeek en Ubbergen hadden elk hun eigen reden om niet te willen fuseren, dit zijn de issues. Daarna wordt ingegaan op de issues waarover uiteindelijk toch overeenstemming is bereikt 'het huwelijk'. In de daaropvolgende paragraaf worden de zorgen bij het proces besproken, de concerns, oftewel: 'de twijfels voor het huwelijk'. De bedenkingen binnen de gemeenten om voor herindeling te kiezen zullen hier worden uiteengezet. Als laatste wordt er aandacht besteed aan gemeenten die niet met het herindelingsproces zijn meegegaan: 'het mislukte huwelijk'.

## 5.1 DE EERSTE INDRUK

Het besluit om te gaan trouwen maak je niet binnen één dag. Toch is de eerste indruk vaak erg bepalend. In een paar seconde staat het eerste oordeel vaak al klaar. In 2010 deed de toenmalige burgemeester van Millingen, Marianne Schuurmans, op verzoek van de raad een beroep op omliggende gemeenten. De gemeente Millingen zag geen toekomst in zelfstandig voortbestaan en vroeg naburige gemeenten na te denken over herindeling. In dit onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij in eerste instantie, op basis van hun eerste indruk, een herindeling hadden verwacht.

De meeste respondenten geven aan dat ze een herindeling aan zagen komen. De problematiek in Millingen was zodanig groot dat een herindeling onvermijdelijk was. (respondent 17, 394; respondent 10; 385). De financiële situatie in Millingen aan de Rijn was nijpend, daarnaast was de gemeente op het gebied van bedrijfsvoering en beleidsvoering kwetsbaar en onvoldoende toegerust. Zowel het begrotingstekort als het weerstandsvermogen begon ontzettend op de gemeente te drukken. De gemeente Millingen aan de Rijn was in allerlei opzichten een uitzonderingsgemeente en kreeg daardoor een lagere uitkering van het Rijk. De begroting van Millingen aan de Rijn was door het kleine inwoneraantal niet groot, maar deze uitzonderingspositie maakte dat Millingen aan de Rijn nog minder geld te besteden had. Het in stand houden van een bestuurlijke Millingen aan de Rijn kostte zodanig veel geld dat het een substantieel deel uitmaakte van de Millingse begroting. Dit maakte dat het financieel niet meer aantrekkelijk was om zelfstandig voort te bestaan. (respondent 8 ,495). Ook kwam Millingen aan de Rijn qua personeel in de problemen. Hoewel op een gegeven moment alle dienstverlening bij Groesbeek was ondergebracht bleef het lastig om bijvoorbeeld wethouders te vinden (respondent 19, 485). De combinatie tussen de financiële, personele en bestuurlijke problemen maakte dat Millingen besloot niet door te willen als zelfstandige gemeente. Onder de respondenten heerste het gevoel dat Millingen geholpen moest worden en herindeling daar de beste optie voor zou zijn (respondent 16, 2; respondent 9, 15; respondent 6; 28).

*‘Millingen moest gewoon geholpen worden, daar kun je lang en breed over praten maar dat moest gewoon gebeuren’ (respondent 10; 385).*

Het was echter een stuk onduidelijker in welke samenstelling een dergelijke herindeling plaats zou vinden. De combinatie Millingen – Ubbergen – Groesbeek zagen de meeste respondenten niet aankomen (respondent 12, 388; respondent 13; 382; respondent 11; 380; respondent 8, 383). Wel werd Groesbeek vrij snel als een logische partner voor herindeling gezien. Door de ambtelijke fusie met Groesbeek was er al sprake van verregaande samenwerking. Deze verregaande samenwerking zou de problemen van Millingen tijdelijk verlichten. Toen bleek dat Millingen het ook met deze ambtelijke fusie niet zelfstandig zou redden was Groesbeek als snel de logische fusiepartner. Een dergelijke verregaande

samenwerking is ook lastig uit elkaar te trekken, een herindeling tussen de twee gemeenten ligt dan voor de hand. (respondent 6; 387; respondent 4; 391; respondent 15; 393; respondent 17; 394).

Minder respondenten hadden verwacht dat Ubbergen zich bij de herindeling zou aansluiten. Ubbergen had een aantal keer te kennen gegeven dat zij wel wilden samenwerken, maar een fusie niet zagen zitten (respondent 11; 381). Daarnaast verschilde Ubbergen in cultuur van Millingen en Groesbeek. Door dit cultuur verschil verwachtte respondenten dat Ubbergen zich niet zou willen aansluiten. Ubbergen is een gemeente die bestaat uit zes verschillende kernen. De hoger gelegen kernen, zoals Beek en Ubbergen, voelden zich meer betrokken bij Nijmegen. De lager gelegen kernen, zoals Leuth en Ooij voelden zich meer betrokken bij Groesbeek en Millingen aan de Rijn. Het was in het begin dan ook niet duidelijk bij welke gemeente Ubbergen zich het meest 'thuis' zou voelen. De komst van Ubbergen was daardoor een stuk onverwachter. (Respondent 13; 382).

Ook waren er respondenten die juist nog een grotere herindeling hadden verwacht. Heumen en Mook en Middelaar werden vaak als mogelijke fusiepartners genoemd. Er werd al snel door een aantal partijen de wens uitgesproken een grote plattelandsgemeente vormen. Een dergelijke gemeente zou een sterke tegenpool van Nijmegen kunnen worden, met voorzieningen die het stedelijke Nijmegen mist. Een aantal respondenten had om deze reden verwacht dat meer gemeenten met de herindeling mee zouden gaan. (respondent 2; 390 ;respondent 22; 396).

---

*Het is wel een klein wondertje. Het zijn drie verschillende en eigennaardige dorpen. Typische gemeenschappen. Ubbergen is een veel diversere gemeente, terwijl Millingen en Groesbeek eenzijdiger zijn. (respondent 13; 382).*

---

Opvallend is dat voornamelijk de *beneficiaries* de herindeling niet zagen aankomen. Zij hadden voorafgaand al meerdere keren met hun buurgemeenten gesproken maar vonden daar telkens geen gehoor. Samenwerking tussen Ubbergen en Groesbeek bleek al lastig, laat staan een eventuele herindeling. Bij buurgemeenten was eerder weerstand te proeven. Een

open houding ten opzichte van herindeling was ver te zoeken. De *beneficiaries* zagen een herindeling dan ook niet op korte termijn gebeuren. (respondent 11, 381; respondent 8; 384).

## 5.2 ELKAAR LEREN KENNEN

Hoewel Millingen in de problemen zat en naarstig op zoek was naar een fusiepartner waren zowel Groesbeek als Ubbergen in beginsel niet enthousiast over een mogelijke herindeling. Interesse in een huwelijk was in eerste instantie ver te zoeken. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de respondenten ervaren dat de verschillende gemeenten tegenover herindeling stonden en welk standpunten zij daarin innamen.

### MILLINGEN

Het was in eerste instantie Millingen die aangaf graag te willen fuseren. De begroting van Millingen aan de Rijn was niet omvangrijk. Het hebben van een functionerend bestuur en raad kostte de gemeente een groot deel van hun kleine begroting. Het zelfstandig zijn werd op een gegeven moment onrendabel, Millingen besloot dan ook zichzelf te willen opheffen (respondent 8: 493). Het opheffen van je eigen gemeenten en aanbieden als huwelijkspartner heeft echter aardig wat voeten in de aarde. De gemeente probeerde in eerste instantie zelf te zoeken naar een andere fusie partner. Dit verliep echter niet soepel. Er kwam weinig respons van andere gemeenten, die de boot zo veel mogelijk afhielden. Zij stonden als ware met de rug tegen de muur, gingen bijna failliet maar konden geen kant op (respondent 1, 471). Alleen Nijmegen gaf op een gegeven moment te kennen eventueel te willen samenwerken (media 18). Millingen gaf echter zelf eerder de voorkeur aan Groesbeek (respondent 14; 477).

---

*‘Toen alle aardige en vriendelijke manieren geprobeerd waren, werd er een brief geschreven naar de Provincie Gelderland waarin is gezegd dat Millingen aan de Rijn niet meer kan voortbestaan. Millingen aan de Rijn wilde heel graag stoppen, maar de twee buurgemeenten wilden niet’  
(respondent 8; 493).*

---

### GROESBEEK

Groesbeek wees herindeling in eerste instantie af. Groesbeek was een welvarende gemeente en trots op de eigen financiën. (respondent 15, 511| respondent 6: 498). Groesbeek had in de jaren voorafgaand aan de herindeling een grote financiële buffer opgebouwd, er heerste binnen de gemeente dan ook angst dat deze buffer zou verdampen wanneer de gemeente zou fuseren met Millingen (media 30). Daarnaast had Groesbeek de luxe om een hoog voorzieningen niveau te bieden door middel van het verstrekken van hoge subsidies aan bijvoorbeeld verenigingen. Daarnaast rekende zij lage ozb belastingen voor haar inwoners. Wanneer dit gemiddeld zou worden over de te herindelen gemeenten zou dit zeer ongunstig voor Groesbeek uitpakken. (respondent 20; 499 ;respondent 1; 502).

Daarnaast was Millingen door de problemen en slechte financiën geen aantrekkelijke partner om mee te fuseren. Al werd dit standpunt door enkele andere respondenten genuanceerd. Door de artikel 12 status van Millingen werd Millingen als het ware ‘schoon’ opgeleverd. (respondent 11; 516). Dit werd voornamelijk door de *agents* zo gezien

---

*‘Millingen kon in principe niets bieden, die kon alleen maar nemen. Dat is altijd lastig in een samenwerking als je iets gezamenlijk wilt doen. Er kon geen uitwisseling plaatsvinden (respondent 10, 518).*

## **UBBERGEN**

Ook Ubbergen was in eerste instantie niet zo happig op herindeling. Ubbergen had in de jaren voorafgaand te maken met een slechtere financiële situatie. Ubbergen stond daarbij wel onder preventief financieel toezicht, maar had geen artikel 12 status aangevraagd. Ubbergen wilde de financiële problemen zelf oplossen en daarbij niet afhankelijk zijn van een andere bestuurslaag (respondent 5, 541). Ubbergen kwam dus uit een lastig financieel traject. Ubbergen was er trots op dat ze dit zelf hebben kunnen oplossen (respondent 13, 534). Door dat ze deze situatie zelf hebben kunnen oplossen heerste er de gedachte dat zij dit in de toekomst opnieuw zouden kunnen, zij zagen de toekomst door een roze bril tegemoet (respondent 17; 546).

---

*Afkeer tegen Groesbeek. Dat was niet hartelijk, dat liep niet cooperatief en om de haverklap allerhande gedoe over fricties en discussies over tarief, geld en uur en weet ik wat allemaal. Dat liep niet lekker’ (respondent 4; 533*

Daarnaast had Ubbergen geen goede ervaringen met de samenwerking met Groesbeek. Ubbergen was helemaal georiënteerd op Nijmegen en op samenwerking met gemeenten ten Westen van Ubbergen. Er waren diverse pogingen ondernomen om bijvoorbeeld met de sociale dienst ook met Groesbeek samen te werken, maar dat lukte niet (respondent 10, 539). Er heerste binnen Ubbergen een zekere afkeer tegen Groesbeek. Niet alleen de samenwerking liep in het verleden niet lekker, ook persoonlijke relaties waren daarin een probleem.

---

Daarnaast was Ubbergen zelf verdeeld. Ubbergen was een gemeente met relatief weinig inwoners verspreid over meerdere kernen. Dit zorgde voor verdeeldheid. In de interviews kwam meerdere keren het verschil tussen het ‘hoog’ en het ‘laag’ aan de orde. Ubbergen bestaat uit zes verschillende kernen en er zouden verschillen tussen deze kernen aanwezig zijn. In het ‘hoog’, daarmee worden voornamelijk de inwoners van Beek en Ubbergen bedoeld, voelen de inwoners zich vooral betrokken bij Nijmegen. In ‘het laag’, de kernen in de polder zijn de inwoners meer betrokken bij Groesbeek en Millingen. Deze verdeeldheid maakte het lastig voor Ubbergen om voor herindeling te kiezen. (respondent 14; 537).



### 5.3 HET HUWELIJKSAANZOEK

Ondanks het feit dat Ubbergen en Groesbeek in eerste instantie niet wilden herindelen, zijn de drie gemeenten uiteindelijk toch gefuseerd. In deze paragraaf wordt besproken waarom de afzonderlijke gemeenten toch gekozen hebben voor herindeling tussen Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek. Oftewel: waarom kozen de drie gemeenten voor herindeling? Dit is gereconstrueerd aan de hand van de manier waarop de respondenten dit in de verschillende gemeenten hebben ervaren.

#### MILLINGEN

Millingen had in 2010 al uitgesproken dat zij zelfstandig niet zouden kunnen blijven bestaan. In Millingen zelf was het besef dat herindeling noodzakelijk was ruimschoots aanwezig. Niet alleen in de raad, maar ook onder de bevolkingervaarden de respondenten een groot draagvlak voor herindeling (respondent 11; 473).

Toch leek een stap richting herindeling erg lastig. Millingen stond als het ware met de rug tegen de muur. Millingen aan de Rijn had geprobeerd bij buurgemeenten te peilen hoe zij tegen herindeling aankeken. De twee meest logische fusiepartners wilden niet herindelen en ook andere gemeenten stonden niet te springen om een fusie met Millingen aan de Rijn. De problematiek in Millingen bleef echter bestaan. Op een gegeven moment stelde de PvdA in de Tweede Kamer vragen over de situatie, minister Donner

*Toen is er aangekondigd in Groesbeek; wij gaan nu met Nijmegen spreken. Niet omdat wij willen pushen. Het was ook niet bedoeld als chantage, maar begrijp wel dat wij moeten herindelen (respondent 8, 188)*

antwoordde toen dat het een taak van de provincie was om te bemiddelen in een herindeling. Men ging zich toen steeds meer afvragen waarom de provincie niet ingreep (respondent 1, 471). Millingen aan de Rijn zocht naar een oplossing en voerde gesprekken met gemeenten die niet per se voor de hand lagen. Zo sprak Millingen onder andere met Kleve en Gendt (respondent 8, 479). Als dat niet zou lukken zou Millingen wellicht gaan herindelen met Nijmegen. Nijmegen was immers de enige gemeente die had aangegeven eventueel met Millingen aan de Rijn te willen herindelen (respondent 14, 204).

De situatie leek voor Millingen dus lange tijd uitzichtloos. Al laatste redmiddel werd er door Millingen een brief met hulpvraag geschreven naar de provincie. Dit was voor Millingen het keerpunt, vanaf dat moment kwam de herindeling in een stroomversnelling terecht. De brief zorgde voor veel publiciteit, wat de buurgemeenten extra onder druk gezet zou hebben (respondent 8, 193). Daarnaast had Millingen door de inzet van de provincie en de daarop volgende visie van de provincie het gevoel gesteund te worden in hun verlangen naar herindeling. (respondent 5, 223 ; respondent 12, 47).

## GROESBEEK

Hoewel Groesbeek en Millingen al een intensieve samenwerking hadden duurde het enige tijd voordat Groesbeek daadwerkelijk de keuze maakte voor herindeling. Dat Groesbeek uiteindelijk wel openstond voor herindeling is volgens de respondenten aan een aantal zaken toe te wijzen.

Groesbeek was erg gesteld op haar financiën. De gemeente Groesbeek had het financieel goed en had de mogelijkheid om hoge subsidies te verstrekken en tegelijkertijd de belastingen laag te houden. Voor Groesbeek was het van belang dat dit gelijk zou blijven. Toen op een gegeven moment bleek dat dit mogelijk zou zijn, maakte dit de herindeling voor Groesbeek aantrekkelijker. In de herindelingscan, gemaakt door onder andere de provincie, waren twee scenario's uitgewerkt voor onder andere het subsidiebeleid. In het ene geval bleef het bedrag dat aan subsidies werd verstrekt gelijk, in het andere geval werden alle verenigingen en instelling beoordeeld volgen de meest gunstige regeling. Beide scenario's bleken haalbaar te zijn, wat Groesbeek enigszins geruststelde (media, 42). Het gelijk houden van het subsidie niveau zou wel een aanzienlijk bedrag kosten, maar dit bedrag was een marginaal bedrag op de gehele begroting van de nieuwe gemeente. Dit bedrag zal uiteindelijk in de nieuwe begroting wel een vlekje worden wat weggewerkt moet worden, maar zou niet onoverkomelijk zijn. Het is aan de nieuwe raad om daar beslissingen over te maken, maar het behouden van de subsidies en lage belastingen is in principe mogelijk. Voor Groesbeek hielp dit in de beslissing voor herindeling. (respondent 16, 433).

Daarnaast heeft Groesbeek een bedrag van 3 miljoen ontvangen voor het centrumplan, Groesbeek zag dit als financiële compensatie. Groesbeek stond er als gemeente erg goed voor. Wanneer je Millingen en Groesbeek op een lijst van gemeenten zou rangschikken naar financiële gezondheid, dan zou Groesbeek bovenaan hebben gestaan en Millingen helemaal onderaan (respondent 16, 482). Binnen Groesbeek heerste dan ook de opinie dat Groesbeek haar nek uit stak om de gemeente Millingen te redden. Groesbeek wilde hier dan ook voor beloond worden. Groesbeek zou fuseren met een financieel minder welvarende gemeente, compensatie hiervoor zou op zijn plaats zijn. (respondent 7, 442). De respondenten noemen dit vaak het 'zuur en het zoet'. De keuze voor herindeling met Millingen was voor Groesbeek in principe een lastig besluit, een aderlating voor de begroting (respondent 7, 366). Men had ooit gehoord dat wanneer haar verantwoordelijkheid zou nemen, daar ook wat tegenover zou staan (respondent 19; 76). Er zou iets zoets na het zuur volgen (respondent 19, 76). Dit zoets was de bijdrage van 3 miljoen gefinancierd door de provincie voor het centrumplan. Volgens de respondenten heeft die bijdrage een grote rol gespeeld in de beslissing om over te gaan op herindeling.

---

*'Het belastingniveau was een stuk lager in Groesbeek, maar anderzijds was er weer een hoger subsidieniveau. Daar wilden ze niet aan tornen. Dus als je zegt: 'Wij gaan fuseren', dan zul je dat beleid ook moeten loslaten op Millingen. Dat betekent ook weer een zware belasting op de nieuwe begroting. Dat gaf flinke druk. (Respondent 16, 8)'*

---

Wat volgens de respondenten ook een rol speelde, is de manier waarop Groesbeek de samenwerking met Ubbergen in rekening bracht. De gemeente Groesbeek bracht voor de ambtelijke fusie een bedrag in rekening bij de gemeente Millingen aan de Rijn. De financiële problemen van Millingen zouden deels terug te voeren zijn op het dienstverleningscontract dat gesloten was met de gemeente Groesbeek. Millingen zou ongeveer zes ton minder moeten betalen dan dat zij deden. Gesteld werd dat Groesbeek dit bedrag terug zou moeten terug betalen. Dit zou de herindeling versneld kunnen hebben. (respondent 14, 202).

---

*‘In de artikel 12 procedure werd dan ook aan Groesbeek gevraagd die 7 ton terug te betalen. Waardoor Groesbeek eigenlijk meer moest gaan betalen. Millingen vond het heel lastig om dat gesprek met Groesbeek aan te gaan, omdat het ook hun beoogde fusiepartner was. Daar heeft Groesbeek geen misbruik van gemaakt, maar die hadden wat dat betreft gewoon een stevige positie. Die hebben daarom ook geopperd om te herindeling per 2014, zodat ze niet hoefden te bezuinigen en terug te betalen’  
(respondent 7; 50)..*

---

Naast de financiële redenen worden door de respondenten ook nog andere redenen aangegeven waarom Groesbeek toch voor herindeling koos. Eén van deze redenen is dat Groesbeek op deze manier de regie in eigen handen kon houden. Millingen koos er voor om de zelfstandigheid op te geven. Het gevoel heerste dat daar hoe dan ook wat mee ging gebeuren. Als Groesbeek nee had gezegd, dan was er iets anders gebeurd maar dan had Groesbeek de angst om niet de touwtjes in handen te houden (respondent 12, 435). Ook hadden enkele respondenten het idee dat herindeling voor de toekomst verstandig zou zijn, op deze manier zou Groesbeek de maatschappelijke uitdagingen het hoofd kunnen blijven bieden. (respondent 6, 434). Daarnaast speelde solidariteit een rol (respondent 2, 439).

## **UBBERGEN**

Voor Ubbergen lag dit anders. Groesbeek koos eerder in 2012 al voor herindeling met Millingen aan de Rijn, Ubbergen sloot hier pas later bij aan. Voor velen kwam deze aansluiting onverwachts (respondent 10, 385). Het college in Ubbergen had tot dan toe steeds aangegeven niets voor herindeling te voelen. De keuze om toch te gaan herindelen is door de raad gemaakt. De raad heeft volgens de respondenten deze keuze gemaakt op basis van de volgende zaken.

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf is er sprake van enige verveeldheid binnen Ubbergen. De zes kernen zijn verdeeld in oriëntatie op Nijmegen dan wel Groesbeek. Toch lijkt de keus voor herindeling ook te zijn voortgekomen uit een zekere angst om bij Nijmegen gevoegd te worden. Wanneer Groesbeek en Millingen samen zouden fuseren zou Ubbergen daar precies tussen liggen. Hierdoor zou Ubbergen zich ingeklemd kunnen

voelen. Dan zou er een proces van start kunnen gaan waarin Ubbergen niet zelf de regie heeft (respondent 6, 467). De vrees was daarbij veelal om bij Nijmegen gevoegd te worden. Gevoeld werd dat wanneer er nu geen herindeling plaats zou vinden met Groesbeek en Millingen, dat deze dan op ten duur wel plaats zou moeten vinden met Nijmegen. Hoewel Ubbergen qua oriëntatie verdeeld was in Nijmegen en Groesbeek, leek een meerderheid van Ubbergse bevolking en politiek toch zeker niet te willen fuseren met de gemeente Nijmegen. (respondent 2, 45; respondent 20, 450). Ubbergen koos liever voor een landelijke gemeente dan voor het vooruitzicht van samengaan met Nijmegen. (respondent 17, 150). Het liefst hadden zij nog een grote plattelandsgemeente gehad, met Heumen en Mook en Middelaar er nog bij (respondent 7, 543).

Het was de raad die de beslissing voor herindeling maakte. Het waren voornamelijk de wethouders die herindeling niet zagen zitten. De wethouders vonden dat het goed ging. Zij dachten dat het goed ging en dat ze nog best even zo door konden gaan. (respondent 5; 545). Door respondenten werd het college als erg trots gezien. Emotie bij de wethouders zou een grote rol gespeeld hebben bij het pleiten voor zelfstandigheid (respondent 13, 181; respondent 8, 191; respondent 5, 213; respondent 4; 452). Uit de

*‘Het gaat er niet om of je het vandaag zelf kan, het gaat er om of je het morgen ook nog zelf kunt. Ik ben er van overtuigd dat we dat inmiddels zelf niet meer hadden kunnen doen. De raad heeft toen besloten, tegen het zere been van de wethouders aan. Maar de raad wilde dat, dan heb je dat als B&W te accepteren (Respondent 9, 466)’.*

raad kwam echter steeds meer een beeld naar voren dat herindeling toch wel gewenst was. Men maakte zich, naast het vooruitzicht van samenvoeging met Nijmegen, zorgen over de bestuurskracht. Het precieze omslagpunt zat bij de fractie GroenLinks/PvdA. Die fractie was eerst tegen herindeling, voornamelijk omdat de PvdA wethouder volgens hen een goed verhaal had over de zelfstandigheid. Op ten duur zijn zij door de brief van Millingen en de aankomende decentralisaties toch meer gaan twijfelen (respondent 13, 180; respondent 5, 214; respondent 9, 521).

## 5.4 TWIJFELS VOOR HET TROUWEN

Vanaf het moment dat besloten was tot herindeling van de drie gemeenten verliep de samenwerking tussen de drie gemeenten een stuk beter. Van eerdere problemen met bijvoorbeeld samenwerking was niets meer te merken. Hoewel niet iedereen in eerste instantie achter de herindeling stond, was men zich er van bewust dat de keuze voor herindeling gemaakt was. De keuze was gemaakt, nu restte slechts de taak er het beste van te maken. (respondent 6, 601; respondent 19, 602; respondent 4; 604; respondent 14; 605). Hoewel men dus vrede leek te hebben met de situatie waren er nog enkele zaken waar zorgen over bleven bestaan.

Vooraf bij de ‘victims’ van de herindeling bleven de financiën een grote zorg. De provincie had een behoorlijk bedrag toegezegd aan de gemeente Groesbeek, daarnaast kregen de drie gemeenten een bedrag als tegemoetkoming voor de frictiekosten (media, 46). Hoewel er door een berekening in de herindelingscan duidelijk was gemaakt wat het laag houden van de belastingen en hoog houden van de subsidies zou kosten, was er toch nog een vrees dat dit zou veranderen (respondent 16, 549). Voor Millingse huishoudens zouden de lokale lasten een kwart lager worden, binnen Groesbeek vreesde men echter dat hun lasten uiteindelijk toch zouden stijgen. Een Millings huishouden betaalde voor de herindeling gemiddeld 826 euro aan lokale belastingen, een Groesbeeks huishouden 532 euro. Hoe je het ook wendt of keert, het gelijk houden van de lokale belastingen en subsidies kost geld. De nieuwe gemeenteraad zou dit moeten oplossen, binnen Groesbeek maakt men zich hier zorgen om (media 49).

---

*‘Het belastingniveau was een stuk lager in Groesbeek, maar anderzijds was er weer een hoger subsidieniveau. Daar wilden ze niet aan tornen. Dus als je zegt: ‘Wij gaan fuseren’, dan zul je dat beleid ook moeten loslaten op Millingen. Dat betekent ook weer een zware belasting op de nieuwe begroting. Dat gaf flinke druk. (Respondent 16, 8)’*

---

Een ander punt van zorg was het behoud van identiteit. (respondent 9; 550). Men leek vooral in Groesbeek toch angstig de eigen identiteit te verliezen. (media, 19). Daarom werd er voornamelijk binnen de *agents* aandacht geschonken aan draagvlak. Vanuit het Rijk werd er veel waarde gehecht aan voldoende draagvlak voor de herindeling. Er is toen op allerlei manieren geprobeerd burgers te betrekken bij de beslissing tot herindeling. Er zijn inloopbijeenkomsten gehouden waar burgers hun mening over de herindeling konden geven. Daarnaast reed er een grote witte ‘bruiloftbus’ rond door de drie gemeenten. Deze bus was voor een aantal dagen omgedoopt tot informatiebus. Deze bus ging langs alle kernen van de drie gemeenten. Bewoners konden langs de bus lopen om te praten over herindeling en antwoord te vinden op hun vragen. Tenslotte was er nog de mogelijkheid voor burgers om een zienswijze in te dienen. (respondent 19, 566). Binnen de groep *agents* was met veel bezig met het

creëren van voldoende draagvlak, zij vroegen zich dan ook constant af of het draagvlak wel voldoende gemeten was. De angst was dat de minister het anders alsnog zou afkeuren.

Hoewel er dus allerlei middelen werden ingezet om draagvlak te creëren en burgers de mogelijkheid te geven hun mening kenbaar te maken, was het lastig burgers hiervoor te interesseren. Zowel de inloopbijeenkomsten als de informatiebus trokken zeer weinig burgers. Daarnaast werden er nauwelijks zienswijzen ingediend (respondent 14, 592). Burgers reageren pas wanneer het hun identiteit raakt, er was tijdens het herindelingsproces erg goed de nadruk gelegd op het feit dat aan de identiteit van de kernen niets zou veranderen. Respondenten gaven aan dat zij verwachtten dat de burgers hierdoor geen interesse toonden in het onderwerp (respondent 12, 50). Er werd misschien zelf te zwaar aan draagvlak getild. Enkele respondenten ervoeren dat wanneer burgers niet geïnteresseerd zijn, je ook niet van alles uit de kast moet trekken om dit wel te forceren, blijkbaar zit het dan goed (respondent 5, 595; respondent 3, 598; respondent 9, 17). Pas nadat het besluit tot herindeling gemaakt was, ontstond er een discussie onder de bevolking over de naam.

Omdat er zo weinig respons vanuit de bevolking was gekomen op de herindelingsdiscussie kwam het verzet tijdens de discussie over de naamgeving des te onverwachter (respondent 5, 595; respondent 14, 558). Vanuit de klankbordgroep van de herindeling kwam het idee dat de burgers ook over de naam gepeild moesten worden. Met name in Groesbeek bleek dat eigenlijk heel gevoelig te liggen. (respondent 13, 588; respondent 14, 591). Tot die tijd leek de bevolking niet erg bezig te zijn met de

herindeling. Toen het echter ging om de naam, had een groep burgers het gevoel dat daarmee ook de identiteit van de gemeente aangetast werd (respondent 11, 587; respondent 17, 585; respondent 14, 92). Een aantal inwoners van de gemeente Groesbeek kwamen tijdens de raadsvergadering naar het gemeentehuis om te pleiten voor behoud van de gemeentenaam Groesbeek. De inwoners van de drie fusiegemeenten konden op een speciale raadsvergadering hun mening geven over voorgestelde naam Berg en Dal. In Ubbergen en

*Het is emotie. Ik heet R.F., dat zijn mijn twee voorvaders, daar is ook over gesproken, maar ze noemen mij R. Een naam roept altijd emotie op. Dan men dat het de identiteit verandert. Maar Groesbeek zal altijd Groesbeek blijven ook al heet het de gemeente Berg en Dal (respondent 19, 569).*

Millingen leverde dit weinig respons op, er kwamen nauwelijks insprekers naar de gemeentehuizen van Beek en Millingen. In Groesbeek melden zich echter in de loop van de avond ongeveer 200 insprekers. Allemaal hadden ze dezelfde boodschap: fuseren mag, maar wel onder de naam Groesbeek (media, 1). Dit leverde grote zorgen op in het herindelingsproces. De partij Sociaal Groesbeek voedde het verzet tegen de naam door andere social media en een petitie (media, 1) Vervolgens werd geopperd een referendum te houden over de naam.

Dit viel echter bij Millingen in minder goede aarde. Millingen aan de Rijn vond een referendum te duur en niet getuigen van een goede toekomstige bestuurskracht (media, 17). Uiteindelijk is Millingen toch akkoord gegaan en kwam er een referendum. Het resultaat van dit referendum was een hele kleine meerderheid voor de naam 'Berg en dal'. Dit bracht echter nog wat praktische zorgen mee. De

gemeente zou namelijk pas per 2016 de nieuwe naam kunnen krijgen, omdat deze niet direct was meegenomen in het wetsvoorstel (respondent 19, 568; respondent 7, 580). De respondenten vermelden dat ze zich hierop hadden verkeken. Zij hadden niet verwacht dat de burgers hier zo door geraakt zouden worden als is gebeurd. Voor hen was het slechts nog een besluit (respondent 14, 592; respondent 9; 553).

Een ander punt van zorgen was de grote van de gemeente. De nieuw te vormen gemeente zou op een inwoneraantal van 35.000 te recht komen. Het was echter ook rond deze tijd dat het kabinet met het idee van 100.000+ gemeenten kwam. Gevreesd werd dat de Tweede Kamer niet in zou stemmen met dit herindelingsvoorstel omdat zij de 100.000 niet zouden redden (respondent 1, 572; respondent 2, 576). Waarom zou je een kleine gemeente oprichten als je binnen een paar jaar weer naar 100.000 zou moeten groeien? Daar gaat een streep doorheen werd gedacht (respondent 1, 573). Daarnaast was een geografie een punt van zorgen. Zeker rond de tijd dat er sprake was van een herindeling tussen enkel Groesbeek en Millingen maakte men zich zorgen. 'Geografisch ligt het heel gek. Dan zou je een gemeente in twee stukken krijgen'(respondent 15; 582).

## 5.5 HET MISLUKTE HUWELIJK

Veel van de beneficiaries en victims van de herindeling hebben aangegeven dat zij het jammer vinden dat de herindeling niet groter is getrokken dan enkel Millingen, Ubbergen en Groesbeek. Zij hadden liever gezien dat ook Heumen en vaak ook Mook en Middelaar meegegaan waren in de herindeling (respondent 17, 146; respondent 3, 241; respondent 2, 419). Zij ervoeren het niet meegaan van bijvoorbeeld de gemeente Heumen als een gemiste kans.

---

*‘De drie gemeenten streefden eigenlijk naar een plattelandsgemeente ten zuiden en ten zuidoosten van Nijmegen. Daar horen in feite Heumen en Mook/Middelaar ook bij’ (respondent 19, 416).*

---

In eerste instantie leek zowel Heumen als Mook en Middelaar wel open te staan voor een discussie over herindeling, of in ieder geval verregaande samenwerking. Er werd tijdens het herindelingsproces herhaaldelijk contact gezocht met de gemeente Heumen. Zij gaven enkele keren aan bijvoorbeeld waarnemers te sturen om een gesprek over fusie of samenwerking aan te gaan (media, 25). Ook Mook en Middelaar had de deur op een kier gezet. Een extra moeilijkheid daarbij was echter dat Mook en Middelaar zich niet in de provincie Gelderland, maar in de provincie Limburg bevindt. Toch besloot de raad in Mook en Middelaar samenwerkingsmogelijkheden in de regio te gaan verkennen (media, 26).

---

*‘Toen kwam Heumen na rijp beraad vertellen te hebben gekozen niet samen te werken met Groesbeek maar hun oriëntatie te richten op Wijchen. Toen is er vanuit Groesbeek gezegd, dat is goed. Maar weet dan ook één ding. Dan gaan wij op volle kracht door hier. Samenwerking met jullie gaan wij dan niet meer doen, dat is dan over en uit’ (respondent 4, 138).*

---

Heumen besloot echter op een gegeven moment niet mee te doen met het herindelingsproces in Millingen, Ubbergen en Groesbeek. Heumen wilde zich qua samenwerking oriënteren op de gemeente Wijchen en andere gemeenten aan de westelijke kant van Heumen. Dit hebben zij toen aan Millingen en Groesbeek laten weten, vanaf dat moment is Heumen buiten de herindeling

gehouden (focus, 410; respondent 9, 416). Echter wilde Heumen in 2013, net voordat de daadwerkelijke herindeling zou plaatsvinden, uiteindelijk toch nog aansluiten bij de herindeling. Heumen had geprobeerd een intensieve samenwerking met Wijchen op te tuigen, dit lukte echter niet waardoor zij hun samenwerkingspartner als het ware kwijt raakte (respondent 2; 420). Heumen probeerde toen als



nog aan te sluiten bij Groesbeek, Ubbergen en Millingen aan de rijn. Dit wilden zij echter alleen onder de eigen voorwaarden. Zo wilde zij graag woningen bij bouwen. Dit paste echter niet in de gebiedsvisie (respondent 1, 91).

Op dat moment heeft de provincie geen gehoor gegeven aan die voorwaarden. Niet alleen had de provincie moeite met de voorwaarden, het op het laatste moment betrekken van Heumen kon binnen de agents ook niet op groot draagvlak rekenen.

---

*'soms is het betere de vijand van het goede. Wat daarmee bedoelt werd is dat wanneer je forceert dat je Heumen er bij moet betrekken je de hele beweging van onderaf ondermijnt (focus, 246).*

---

Daarnaast vonden de gemeenten dat het op dat moment in de herindelingsfase ook geen verstandig besluit zou zijn. Op dat moment waren zij al zo ver in het de fusie dat zij het gevoel hadden dat het te laat was voor Heumen om nog aan te sluiten. Heumen had volgens de respondenten eerder genoeg mogelijkheden gehad om zich aan te sluiten bij de gemeenten. Het was de eigen keuze van de gemeente om eerst te kijken naar samenwerking met Wijchen. Toen is ook duidelijk gezegd dat wanneer zij voor Wijchen zouden kiezen, de andere gemeenten daar niet op zouden wachten. Op het laatste moment aansluiten was daarbij geen optie. Millingen, Ubbergen en Groesbeek wilden niet langer wachten. De herindeling tussen die drie gemeenten zou plaatsvinden per 1 januari 2015, verdere vertraging was niet wenselijk. Wel zeiden de gemeenten dat ze na de herindeling openstonden voor eventuele vervolgstappen met de gemeente Heumen. (respondent 9, 411; respondent 12, 414).

Ook Mook en Middelaar besloot niet verder te spreken over herindeling of samenwerking. Mook en Middelaar had in de jaren daarvoor geprobeerd een herindeling te bewerkstelligen met Gennep en Bergen. Dit was echter mislukt. De raad besloot daarop te kijken naar andere samenwerkingsmogelijkheden ook richting de regio Nijmegen. Er was sprake van een complicerende factor, Mook en Middelaar ligt immers in de provincie Limburg. Wanneer de gemeenteraad in Mook en Middelaar aan zou geven graag te willen herindelen zou de provincie Gelderland de gemeente niet de rug toe keren, maar de provincie zou ook zeker niet zelf actief proberen Mook en Middelaar er bij te betrekken (respondent 2, 421). Vanuit Limburg werd een herindeling met Groesbeek, Millingen en Ubbergen niet op prijs gesteld. Hier zat vanuit die provincie ook wel een zekere politieke beladenheid in (respondent 17, 153). De provincie Limburg gaf aan dat zij liever zagen dat Mook en Middelaar zou gaan samenwerken met gemeenten ten zuiden van de gemeente. Mook en Middelaar besloot zich hierna terug te trekken uit verdere gesprekken (media 26).

---

*Wat mij betreft zou de rol van de provincie wel wat dwingender mogen zijn. Wat heel erg jammer is dat Heumen er bijvoorbeeld niet bijgekomen is. Die waren op Wijchen gericht, maar dat mislukte en toen waren ze vervolgens eigenlijk te laat om bij de MUG gemeente aan te sluiten. Eigenlijk zou de provincie in staat moeten zijn in dit soort gevallen te zeggen: 'Heumen, jullie komen anders alleen te staan en hebben ook maar 16.000 inwoners, dus ga er nu bij'. Dat zou eigenlijk gezegd moeten worden' (respondent 14, 428).*

---

Opvallend is dat zowel uit de interviews met de beneficiaries als de victims naar voren kwam dat zij een dwingende rol van de provincie hadden verwacht. Zij hadden graag gezien hadden dat de provincie eerder in het proces haar rol had opgepakt, en Heumen en/of Mook en Middelaar bij de herindeling had betrokken. Vanuit de agents in de provincie heerste er echter het idee dat wanneer ze Heumen en/of Mook en Middelaar er bij zouden betrekken dit veel weerstand zou oproepen (respondent 1, 296).

## 6. PROVINCIE ALS MATCHMAKER

In het vorige hoofdstuk is in hoofdlijnen gereconstrueerd hoe de herindeling in Berg en Dal is verlopen. In dit hoofdstuk wordt de rol van de provincie uitgelicht. Daarbij wordt eerst ingegaan op welke momenten in het proces de provincie een cruciale rol heeft gespeeld. Oftewel: wanneer was de rol van de provincie doorslaggevend? Ook dit is weer gebaseerd op de ervaringen en belevingen van de respondenten. Vervolgens zal er in worden gegaan op de punten waarvan respondenten vonden dat de provincie haar rol goed heeft opgepakt. Als laatste wordt er ingegaan op de kanttekeningen die er geplaatst werden bij de rol van de provincie.

### 6.1. DE ROL VAN DE PROVINCIE

De problematiek van Millingen liep al lang voordat de provincie een rol ging spelen in het herindelingsproces. Daar voor was de provincie wel op een andere manier betrokken. In 2008 voerde de provincie Gelderland in zowel Millingen als Ubbergen bestuurskrachtmetingen uit. Deze bestuurskrachtmetingen lieten zien hoe de gemeenten er op dat moment voor stonden. In het geval van Millingen aan de Rijn waren de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting negatief. De gemeente had

zowel financieel als bestuurlijk niet de middelen om goed te functioneren. Aan de hand van deze bestuurskrachtmeting is toen besloten voor een ambtelijke fusie met de gemeente Groesbeek, in die zin heeft de provincie daar toen wel een rol in gehad.

*'Zo'n spiegel, die is meedogenloos. Dan zie je hoe je er uit ziet' (respondent 2; 347)*

Respondenten geven aan dat de bestuurskrachtmeting duidelijk liet zien waar de problemen van Millingen aan de Rijn lagen. Voor de bestuurskrachtmeting heerste er

wel het gevoel dat Millingen aan de Rijn het zelfstandig niet aan kon, maar de bestuurskrachtmeting zelf liet de feiten zien. Door deze feiten werd het gevoel wat er was ondersteund. Vanaf dat moment was er ook het besef dat Millingen aan de Rijn niet verder kon op deze manier (respondent 10, 208). Op deze manier was de bestuurskrachtmeting als het ware de aanjager van de ambtelijke fusie. Er werd ook aangegeven dat, hoewel er juridisch gezien geen consequenties aan bestuurskrachtmetingen zijn verbonden, er wel druk werd gevoeld. Formeel gezien hoef je als gemeente niets te doen met de uitkomsten van een bestuurskrachtmeting, maar wanneer je jezelf als gemeente serieus neemt moet je er toch consequenties aan verbinden. Een bestuurskrachtmeting legt die druk wel op (respondent 5, 222).

In januari 2010 kwam de gemeente Millingen aan de Rijn al onder preventief toezicht van de provincie te staan (Provincie Gelderland, 2012). In datzelfde jaar werd een waarnemend burgemeester aangesteld die nadrukkelijk de opdracht had gekregen te zoeken naar partners voor een herindelingsprocedure. Bij respondenten heerst het vermoeden dat de provincie, specifiek de Commissaris van de Koning, een rol heeft gespeeld bij de aanstelling van een burgemeester die goed paste bij de te verwachten herindeling (respondent 14, 197; respondent 10; 495; respondent 2; 471).

De grootste rol voor de provincie was weggelegd na de hulpvraag van de gemeente Millingen aan de Rijn. In 2011 schreef de burgemeester van Millingen aan de Rijn, Marianne Schuurmans, een brief aan de provincie. Deze brief bevatte een noodkreet vanuit de gemeente. De gemeente was er niet in geslaagd een fusiepartner te vinden. Dat Millingen ooit nog zelfstandig zou kunnen functioneren was volgens de gemeente zelf geen optie, de bestuurskracht en financiële positie konden niet meer gegarandeerd worden (Willems, 2011). Vanaf het moment dat deze brief verstuurd was vinden de respondenten dat de provincie haar rol goed heeft opgepakt (respondent 8, 194; respondent 7; 129; respondent 9; 25). De provincie kwam op dat moment met het plan om eerst een bestuurlijke rondgang langs de verschillende buurgemeenten te maken om op basis daarvan met een visie voor de regio te komen.

---

*‘Op het moment dat Millingen de brief naar de provincie had geschreven heeft de provincie haar taak gepakt en er echt alles aangedaan om dit ook te ondersteunen’ (respondent 8, 194).*

---

Deze bestuurlijke rondgang van de provincie heeft volgens de respondenten een grote rol gespeeld op weg naar de oplossing voor herindeling (respondent 17, 152). Opvallend is dat de voornamelijk de *agents* in eerste instantie wat sceptisch naar deze bestuurlijke rondgang keken. Zij hadden verwacht dat de bestuurlijke rondgang geen zin zou hebben. De buurgemeenten hadden zich al tegen herindeling uitgesproken. Zij zagen dan ook niet in waarom deze gemeenten hun standpunt zouden veranderen

---

*‘Ik was in de veronderstelling: zo’n gedeputeerde kan wel wat zeggen in zo’n gemeenteraad of college, maar heeft dat nu wel zo veel zin? Dat heb ik toch echt onderschat’ (respondent 1, 86).*

---

(respondent 1, 87). Opvallend is dat zij achteraf zeggen dat dit toch één van de beste keuzes is geweest tijdens het herindelingsproces. De bestuurlijke ronde zou een enorme impact gehad hebben, veel groter dan de *agents* ooit gedacht hadden (respondent 2, 119).

---

De *beneficiaries* keken daarentegen van begin af aan al hoopvol uit naar de bestuurlijke rondgang (respondent 9, 25). Millingen aan de Rijn stond als het ware met de rug tegen de muur. Een zelfstandige toekomst was er niet voor deze gemeente. Zelf lukte het hun niet om een fusiepartner te vinden. Millingen aan de Rijn bevond zich daardoor in een onhoudbare situatie. Zij konden niet zelfstandig verder maar hadden ook niemand om mee te fuseren.

Oplossingen zag men niet meer (respondent 1, 471; respondent 6, 31). Alle hoop was hierdoor op de bestuurlijke rondgang gelegd. De provincie moest de uitkomst brengen, de *beneficiaries* waren daarin volkomen afhankelijk van de provincie. Men twijfelde dan ook niet aan de bestuurlijke rondgang. Het was de enige hoop, dit moest lukken er was geen andere optie (respondent 14, 475).

Tijdens de bestuurlijke rondgang sprak de gedeputeerde met alle colleges van Burgemeesters en Wethouders van mogelijke fusiepartners. Volgens de respondenten heeft dit voornamelijk een rol gespeeld in de bewustwording van deze gemeenten. Door de bestuurlijke rondgang werden de verschillende colleges gedwongen na te denken over een eventuele herindeling en de eigen bestuurskracht. Het was ook in deze tijd dat duidelijk werd dat er steeds meer taken naar gemeenten overgeheveld zouden worden. Hoewel het plan van 100.000+ gemeenten niet direct werd doorgezet, werd wel duidelijk dat de regering in de toekomst graag naar grotere gemeenten wilde toewerken. De combinatie tussen de decentralisatie en het 100.000+ plan maakte dat gemeenten in zagen dat hun bestuurskracht in de toekomst wellicht niet meer toereikend zou zijn (respondent 2; 117). Doordat de gedeputeerde een bestuurlijke rondgang maakte dachten de gemeenten na over de gevolgen van een eventuele herindeling. Allerlei mogelijkheden passeerden de revue. Men had de angst dat Millingen aan de Rijn met Nijmegen gefuseerd zou worden (respondent 4, 134). Wanneer dat zou gebeuren verwachtten de *victims* gemeenten als Ubbergen en Groesbeek op ten duur ook bij Nijmegen gevoegd zouden worden. Een doemscenario volgens enkele respondenten. Door nu mee te gaan zouden de

---

*‘Ubbergen maakte dezelfde afweging als Groesbeek, een strategische keuze. Als Millingen gaat fuseren dat gaat er misschien een proces van start waarin zij niet de lead hebben of niet volwaardig aan tafel zitten’..*  
(respondent 1, 86).

gemeenten de eigen regie in handen houden. De gedeputeerde zou hier tijdens de gesprekken goed op gewezen hebben. Dit argument heeft zowel bij Groesbeek als Millingen aan de Rijn een grote rol gespeeld in de keuze voor herindeling. (respondent 6, 31; respondent 12, 40; respondent 8; 192).

---

Hoewel de provincie met de bestuurlijke rondgang volgens de respondenten enige bewustwording creëerde, kwam er geen eenduidig beeld naar voren. De provincie schreef in haar advies dat een herindeling tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn het meest voor de hand zou liggen. Daarbij deed de provincie een beroep op de gemeente Groesbeek om haar verantwoordelijkheid te grijpen en te kiezen voor herindeling (Provincie Gelderland, 2011).

Hoewel de provincie in haar visie een herindeling tussen Groesbeek en Millingen beschreef, was Groesbeek door deze oproep niet in één keer om. De financiële gelden die de provincie aan de gemeente Groesbeek heeft geschonken voor het centrumplan speelde hierin een doorslaggevende rol. De financiële bijdrage voelde voor Groesbeek als een beloning voor het helpen van een buurgemeente die er zelf niet meer uitkwam.

---

*‘Die drie miljoen is een hele belangrijke facilitator geweest. Dat was heel belangrijk voor de gemeenteraad van Groesbeek’ (respondent 19; 310).*

---

Millingen was een stuk minder welvarend dan Groesbeek, Millingen aan de Rijn was een gemeente met een laag weerstandsvermogen. Daarnaast hief Millingen aan de Rijn veel hogere belastingen en strekte geen subsidies uit. Dit alles zou impact hebben op het financieel welvarende Groesbeek. De gemeente wilde haar nek wel

uitsteken voor de gemeente, maar wilde daar ook iets voor terug zien respondent (14; 308, respondent 19; 310). Dit gebeurde door middel van de drie miljoen voor het centrumplan. Dit ging echter wel op basis van vertrouwen. Men zou namelijk ‘het zoet na het zuur’ krijgen. Dit betekende dat Groesbeek éérst haar verantwoordelijkheid moest pakken en een besluit tot herindeling moest nemen waarna de provincie het geld voor het centrumplan beschikbaar zou stellen. In gesprekken werd dit duidelijk naar voren gebracht. Betrokken respondenten gaven aan dat ze dit snapte en het goed in hun oren hadden geknoopt. Doordat zij wisten dat het zoet na het zuur kwam was het makkelijker de keuze voor herindeling te maken. (respondent 20, 306; respondent 18; 307; respondent 14; 308, respondent 19; 310).

Op een gegeven moment was Groesbeek dus meer geneigd tot herindeling, omdat zij wisten dat ‘na het zuurs ook iets zoets zou komen’. Dit maakte dat Groesbeek en Millingen een principebesluit voor herindeling maakten. Ubbergen sloot zich daar later bij aan.

Na de bestuurlijke rondgang van de provincie bracht de provincie dus het advies uit dat Millingen aan de Rijn en Groesbeek zouden moeten fuseren. Door middel van deze uitspraak heeft de provincie ook een doorslaggevende rol gespeeld. De gemeente Ubbergen werd namelijk door de provincie niet genoemd in de herindelingsplannen. De gemeente Ubbergen was verbolgen over de visie van de provincie Gelderland. De gemeenteraad voelde zich buiten het besluit gehouden. In tegenstelling tot het college van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente Groesbeek wilden zij wel spreken over herindeling. De gemeenteraadsfractie GroenLinks/PvdA was tijdens het herindelingsproces gedraaid en wilden toch spreken over een eventuele fusie. Zij waren dan ook uiterst verbaasd over de visie. Maar niet alleen deze partij en de gemeenteraad waren verrast, zowel de *beneficiaries* als de *victims* waren verbaasd over deze visie van de provincie. Dat Groesbeek en Millingen zouden samenvoegen was een logische conclusie maar wel de meest smalle oplossing, er was niet het onderste uit de kan gehaald (respondent 16, 398; respondent 4, 532).

Vanuit de *agents* werd dit anders gezien. Zij hadden het gevoel dat de provincie deze keuze bewust had gemaakt:

---

*‘Er werd toen bedacht ofwel door te zetten voor een grotere herindeling met minder draagvlak of deze herindeling van onderop te laten ontstaan. Er is voor dat laatste gekozen, vanuit het idee dat een ondersteunende rol toch het beste bij de provincie past.’ (respondent 1; 100).*

---

De *agents* zagen dit als een lastige keuze. Aan de ene kant hechtte men belang aan het ontstaan van een herindeling van onderop, aan de andere kant was men het er over eens dat het ook een taak van de provincie is dat er geen ‘muurbloempjes’ over blijven. Wanneer een herindeling plaatsvindt, heeft dit ook gevolgen voor de regio, bepaalde gemeenten worden niet meegenomen en daardoor beperkt in opties voor de toekomst. De *agents* zagen het als de verantwoordelijkheid van zowel gemeenten als de provincie dat er geen gemeenten overbleven (respondent 2, 104; focus 246; respondent 15, 404; respondent 17; 405). Er werd zelfs door een aantal respondenten genoemd dat zij zelfs het voortbestaan van de gemeente Mook (provincie Limburg) ook als een verantwoordelijkheid vanwege de oriëntatie op Nijmegen ook als een taak van de provincie Gelderland zagen (respondent 2, 118; respondent 18, 407).

De gemeenteraad van Ubbergen koos er uiteindelijk dus toch voor om mee te gaan in herindeling. De provincie Gelderland maakte dan ook op verzoek van en in samenwerking met de drie gemeenten een herindelingscan. Deze vorm van ondersteuning werd erg gewaardeerd en had ook zeker een doorslaggevende rol (respondent 16, 341; respondent 12, 344). Uit de herindelingscan bleek namelijk dat de drie gemeenten na herindeling als een financieel gezonde gemeente zou kunnen functioneren (respondent 12; 344). Dit was voor de gemeente Ubbergen een voorwaarde voor herindeling. Daarnaast was er in de herindelingscan ook aandacht besteed aan de mogelijkheid voor het gelijk houden van de lage belastingen en hoge subsidies. Dit speelde voornamelijk Groesbeek zeker mee (respondent 16, 433). Zij wilde graag hun lage belastingtarief en hoge subsidieniveau hanteren, toen bleek dat dit mogelijk was ging de kogel snel door de kerk. Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen kozen voor herindeling.

---

*‘De herindelingscan, die heeft wel geholpen om de gegevens op tafel te krijgen. Dat vind ik zelf wel een hele goede check, om het maar zo te zeggen. In die zin hebben wij veel van de provincie gemerkt’. (respondent 3; 355)*

---

Na het principebesluit tot herindeling heeft de provincie een minder grote rol gespeeld in het herindelingsproces. Tijdens het opstellen van het herindelingsadvies heeft de provincie nog bijgedragen door onder andere in de gaten te houden of aan de voorwaarden voor herindeling zoals gesteld in het beleidskader voldaan werd (respondent 12; 361). Daarnaast heeft de provincie bij het herindelingsadvies een positieve zienswijze geformuleerd, dat heeft bijgedragen aan een soepele gang door de Tweede Kamer (respondent 19, 251). Enkele respondenten zagen de zienswijze van de provincie als laatste mogelijkheid om nog een doorslaggevende rol te spelen. Dit is echter niet gebeurd. Zo zeiden een aantal respondenten dat zij hoopten dat de provincie de zienswijze zo had geformuleerd dat zij actief geopteerd had om Heumen bij de drie te fuseren gemeenten te voegen. De provincie kwam echter 'maar' met een anderhalf kantje zienswijze waarin ze de herindeling volkomen ondersteunde. Vooral de *victims* hadden op zijn minst verwacht dat de provincie kritisch zou zijn. Een aantal gemeenten had het beeld van grote plattelandsgemeente nog steeds voor ogen. Inclusief gemeenten als Mook en Middelaar en Heumen. De provincie had hier in de zienswijze volgens hun meer mee kunnen doen (respondent 19, 417; respondent 15, 425; respondent 11; 427).

Tijdens het daadwerkelijk fuseren van de drie gemeenten, het fusiespoor, is de provincie redelijk teruggetrokken geweest. Afgezien van de nodige grenscorrecties heeft de provincie daar niets mee te maken gehad. De samenwerking tussen de drie gemeenten verliep vanaf dat moment zo goed dat er geen begeleiding, laat staan bemiddeling nodig was (respondent 6, 601; respondent 19, 602; respondent 4; 604; respondent 14; 605).

ffxv



## 6.2 PROVINCIE GEWAARDEERD ALS FACILITATOR

De provincie heeft op een aantal punten in het herindelingsproces een doorslaggevende rol gespeeld. Deze punten vonden voornamelijk plaats in de aanloopfase van het herindelingsproces. Er is daarnaast aan de respondenten gevraagd hoe zij de rol van de provincie hebben ervaren. Op de volgende momenten hebben zij de rol van de provincie als positief ervaren.

De provincie heeft haar rol volgens de respondenten goed op zich genomen nadat de brief van burgemeester Schuurmans was ontvangen. Deze rol was volgens de respondenten voornamelijk faciliterend. Deze faciliterende rol valt onder te verdelen in een drietal categorieën: mensen, middelen en meedenken (focus, 378).

Met **MENSEN** wordt de ambtelijke ondersteuning bedoeld. Vanuit de gemeenten was terug te horen dat je als gemeenten toch tegen allerlei zaken aanloopt waarbij je de provincie nodig hebt (respondent 9, 357). Door middel van de ambtelijke ondersteuning bij bijvoorbeeld de herindelingscan heeft de provincie de gemeente Berg en Dal goed geholpen met een doorkijkje te geven in de nieuwe financiële situatie van de nieuwe gemeente. Er was een goede verstandhouding en intensief contact. Ambtenaren uit de provincie hebben het voortouw genomen in de herindelingscan. Dat is heel goed gegaan, met een goede wisselwerking met de gemeente (respondent 16, 13). Ook op andere manieren vond er ambtelijke ondersteuning plaats, een voorbeeld is het meedenken met het opstellen van het herindelingsadvies (respondent 19, 251).

De tweede manier van faciliteren heeft te maken met het faciliteren via **MIDDELEN**. Hiermee worden voornamelijk geldelijke middelen bedoeld. Verschillende financiële moeilijkheden waren volgens de gemeenten niet op te lossen zonder de hulp van de provincie. Dat de provincie hier haar rol heeft opgepakt wordt heel erg gewaardeerd (respondent 9, 357; respondent 20; 361, respondent 19; 364).

De laatste manier van faciliteren is het **MEEDENKEN**. Hierbij gaat om advisering op allerlei terrein. Er is vaak zowel ambtelijk als bestuurlijk meegedacht over de beste aanvliegroute voor het herindelingsproces ( respondent 14, 373; respondent 10, 375). Bij deze advisering was men vooral te spreken over de toegankelijkheid van de provincie. Zowel de ambtenaren als de bestuurders waren

---

*‘Ik heb in persoonlijk opzicht veel aan de commissaris gehad. Hij was altijd erg open. Ik kon open en openhartig met hem van gedachten wisselen over de te volgen strategie’ (Respondent 4, 137)*

---

goed benaderbaar voor advisering en hulpvragen. Het was volgens de respondenten fijn om de provincie af en toe als sparringpartner te kunnen gebruiken (respondent 6, 37; respondent 4, 137).

Naast de faciliterende rol werd de provincie ook vooral gemerkt in de **BEWUSTWORDING**. Deze bewustwording was tweeledig. De eerste vorm van bewustwording heeft te maken met het informeel bespreken van bestuurskracht en aandacht en betrokkenheid schenken aan dit onderwerp. De tweede vorm heeft te maken met het voorhouden van een spiegel aan individuele gemeenten door bijvoorbeeld bestuurskrachtmetingen.

Het informeel bespreken van bestuurskracht deed de provincie door onder andere het feit dat de Commissaris van de Koning en gedeputeerden langs de verschillende gemeenten kwamen om te praten met colleges en raden. De bestuurlijke rondgang werd ook als een vorm van bewustwording gezien. Door met alle colleges van de verschillende gemeenten te spreken schonk de gedeputeerde aandacht aan alle gemeenten inclusief hun bestuurskracht. Dit deed de gemeente nadenken over de eigen bestuurskracht. Hoewel dit niet bij alle gemeenten tot een herindeling heeft geleid, heeft dit wel bijgedragen aan de discussie over bestuurskracht (respondent 6, 31; respondent 12, 40; respondent 8; 192).

Daarnaast houdt de provincie een spiegel voor door middel van bestuurskrachtmetingen. De inzet van bestuurskrachtmetingen heeft er voor gezorgd dat de gemeenten een spiegel voorgehouden kregen, deze spiegel zorgt er voor dat de gemeenten nadenken over de eigen bestuurskracht. (respondent 11, 172; respondent 2, 115). De meeste respondenten waarderen het gebruik van de bestuurskrachtmeting, maar hebben wel het één en ander aan te merken op het instrument. Bij de bestuurskrachtmeting in 2008 werd de bestuurskrachtmeting grotendeels door de gemeenten zelf ingevuld. Dit zou een vertekend beeld geven van de eigen bestuurskracht (respondent 12, 336; respondent 22; 338;

---

*‘Er wordt soms wat sceptisch tegen bestuurskrachtmetingen aangekeken. Gemeenten kunnen dat grotendeels zelf invullen. Ik denk dat de objectiviteit nog ten wenssen overlaat.’*  
(respondent 14, 339).

---

respondent 14, 339; respondent 5, 340). Hoewel dit bij recentere bestuurskrachtmetingen is verbeterd, is er volgens respondenten nog steeds een slag te slaan wat betreft de objectiviteit van het instrument (focus, 345).

### 6.3. PROVINCIE TE VOORZICHTIG

Hoewel het uiteindelijke fusieproces soepel verliep en de rol van de provincie veelal positief gewaardeerd werd zijn er ook een aantal momenten waarop de provincie juist gemist werd, of waar de provincie volgens de respondenten een kans heeft laten liggen. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de negatieve ervaringen van respondenten met betrekking tot de provincie.

Het eerste kritiekpunt op de provincie gaat eigenlijk over de rol van de provincie nog voordat de aanloopfase van het herindelingsproces was gestart. De gemeente Millingen aan de Rijn zat namelijk in de jaren daarvoor al flink in de problemen. Vooral de beneficiaries van de herindeling vinden dat dit eerder opgepakt had moeten worden. Het probleem binnen Millingen ontstond al rond 2005, de provincie had dit probleem veel eerder moeten signaleren en oppakken. De provincie heeft nu gewacht

---

*‘In 2005, toen het probleem ontstond hadden zij hun taak moeten oppakken en niet moeten zeggen wij gaan het woordje ‘herindeling’ niet in de provincie noemen.*

*Ze hadden een paar slechte herindelingsprocessen achter de rug, niemand brandde daar zijn vingers meer aan’ (respondent 8, 194).*

---

tot dat Millingen zelf met een hulpvraag kwam, terwijl daarvoor al talloze momenten waren gepasseerd waarop de provincie haar rol had moeten zien liggen. De gemeente Millingen besloot bijvoorbeeld in 2010 al dat een zelfstandig voortbestaan niet haalbaar was, dat de provincie toen niet actief actie heeft ondernemen is volgens beneficiaries onrijmbaar met de kerntaak, kwaliteit openbaar bestuur (respondent 8, 194; respondent 10; 196).

Een ander kritiekpunt zit in de voorzichtigheid van de provincie met betrekking tot het herindelingsproces. De meeste respondenten denken dat de oplossing voor het herindelingsvraagstuk vertraagd is door de voorzichtigheid van de provincie. Opvallend is dat voornamelijk de victims en de beneficiaries dit zo zien. Zij verwachten een zekere duidelijkheid van de provincie. De provincie zou zich meer moeten uitspreken over de herindeling die volgens hun het meest wenselijk is, of in ieder geval benoemen of zij wel of niet pleiten voor herindeling (respondent 12, 263; respondent 20, 266; respondent 19, 268; respondent 7; 269; respondent 15; 271. De provincie heeft volgens de respondenten te lang gewacht met het noemen van het woord herindeling.

Respondenten vermoeden dan ook dat er bij de provincie enige angst was om het herindelingswoord te noemen. Zij zeggen echter dat je als gemeente behoefte hebt aan duidelijkheid. Zij zouden dan ook graag zien dat de provincie zich eerder in het

---

*‘De provincie mag wel wat duidelijker zijn in de rol die ze willen vervullen. Het herindelingswoord wordt niet gebruikt, lijkt wel besmet te zijn. Weest toch gewoon helder naar elkaar toe’ (respondent 12, 265).*

---

proces zou uitspreken en deze uitspraken dan ook duidelijk zou beargumenteren. Dan kun je op basis daarvan als gemeente de beslissing maken. Bij Millingen is daar te lang mee gewacht, en toen de provincie zich uitsprak kozen te veel voor de veilige route (respondent 9; 263, respondent 12, 263; respondent 20, 266: respondent 19,268; respondent 7; 269; respondent 15; 271; respondent 8, 275; respondent 22, 274; respondent 18, 273; respondent 14, 276) . Gemeenten zullen het niet altijd leuk vinden om te horen dat de beste oplossing waarschijnlijk herindeling is. Herindeling gaat vaak verder dan enkel rationele argumenten, emotie en persoonlijke relaties spelen ook een grote rol. Het is soms van belang dat gemeenten hun eigen trots en emotie even op zij zetten en kijken naar wat écht goed is voor hun gemeente. Zonder het gevoel of een stukgelopen eerdere samenwerking daar bij te betrekken, zoals in Ubbergen gebeurde (respondent 7; 269; respondent 15; 271). Juist op zulk soort momenten zou de provincie als onafhankelijk bemiddelaar moeten ingrijpen en zeggen waar het op staat, ook al kom je dan over als ‘boeman’ (respondent 15, 290; focus 248).

---

Soms moet er iemand de boeman zijn. Die rol kan de provincie dan beter op zich pakken dan dat één gemeente de andere gemeente de les gaat lezen’ (focus, 458).’

---

De agents zien echter meer moeilijkheden. Binnen de agents overheerst de gedachte dat wanneer je te vroeg begint met het roepen van het woord herindeling, dat je dan allerlei raden en colleges krijgt die tegen gaan sribbelen. Volgens hen is het meer een kwestie van tijd en het langzaam trachten te bewerken van de gemeenten en hun gedachtegang (focus, 248, respondent 13, 259; respondent 5; 261).

---

*‘Wij kunnen ons wel uitspreken maar aan dingen uitspreken zonder dat daar consequenties aan zitten, daar voel ik niet zo veel voor’  
(respondent 15, 271).*

---

Daarnaast is de vraag wat je er als provincie aan hebt om vroeg jouw gedachtegang met de gemeenten te delen. Het verwoorden van jouw visie is een holle visie als daar vervolgens niets mee gedaan wordt (respondent 7, 270; respondent 1, 341; respondent 2, 56). Dit is een paradox met de behoefte aan duidelijkheid van de vicitims en beneficiaries.

Daarnaast is opvallend dat de gemeenteraadsleden en burgers de rol van de provincie veel minder hebben opgemerkt en soms ook zeker hebben gemist. De provincie heeft in eerste instantie een ronde gemaakt langs alle colleges van de verschillende gemeenten, de raden zijn hierbij echter vaak niet betrokken. Sommige raadsleden voelden zich hierdoor gepasseerd (respondent 14, 60; respondent 20, 69; respondent 19, 78). Daarnaast denken enkele respondenten dat de herindeling sneller had kunnen verlopen wanneer de raden er ook bij waren betrokken. Niet alleen was de rol van de provincie niet zichtbaar voor de raadsleden, veel van wat er gebeurde speelde zich af achter gesloten deuren.

Respondenten menen dat wanneer de raad van Ubbergen bijvoorbeeld eerder was betrokken bij het proces, dat zij dan eerder hadden kunnen instemmen met de het herindelingsvoorstel (respondent 14, 60; respondent 20, 69; respondent 19, 78). De problemen met een eventuele fusie lagen daar namelijk voornamelijk bij het college in plaats van bij de raad zelf, terwijl het toch de raad is die uiteindelijk beslist (respondent 14, 60; respondent 20, 69; respondent 19, 78).

---

*Daarbij was het prettig geweest om eerder betrokken te worden als gemeenteraad door de provincie. In het rondje langs de gemeenten heeft de gedeputeerde alleen een rondje gemaakt langs de colleges. Terwijl het volgens de respondenten vruchtbaar had kunnen zijn de gemeenteraad hier bij te betrekken (respondent 20, 69).*

---

Ook heeft de provincie volgens de respondenten een kans laten liggen door gemeenten als Heumen en Mook en Middelaar niet meer te stimuleren bij de herindeling. De respondenten zien het voornamelijk als taak van de provincie om ook de regionale verantwoordelijkheid te nemen bij een herindeling (respondent 7, 367). De provincie zou moeten kijken of er geen gemeenten zijn die na een herindeling als het ware ‘overblijven’. Het gevoel heerst nu dat Heumen als het ware is overbleven, de mislukte kans, het huwelijk wat niet is gelukt. Dit is jammer volgens de respondenten, want de provincie had dit veel meer kunnen stimuleren (respondent 9, 399). Door bijvoorbeeld ook formeel uit te spreken dat Heumen en Mook en Middelaar meer dan welkom waren bij de herindeling, zoals de gemeente Ubbergen wel gedaan heeft (respondent 16, 398). Als de provincie zich bij deze trend had aangesloten hadden de drie gemeenten zich meer gesterkt gevoeld in hun poging er één grote plattelands gemeente van te maken (respondent 20, 401; respondent 19, 402; . Ook in Heumen zelf werd niet gevoeld dat de provincie Heumen er graag bij wou betrekken. Ook zij hadden meer van de provincie verwacht (respondent 22; 408). Dit standpunt wordt voornamelijk door de beneficiaries en victims gedeeld. Het zijn ook hier de agents die wat angstiger zijn met het oog op het meer stimuleren van andere regionale gemeenten. Zij zijn bang wanneer ze zich uitspreken of op een andere manier bijvoorbeeld gemeente Heumen zouden proberen te betrekken, zij dan weerstand zouden oproepen (respondent 1, 418; focus, 411).

---

*‘Waarom namen wij het initiatief niet, waarom pakten wij niet Heumen en Mook en Middelaar er nog bij? Dan hadden wij iedereen tegen ons gekregen’. (respondent 1, 417).*

---

## 6.4 PROVINCIE MOET NIET ANGSTIG ZIJN MAATWERK TOE TE PASSEN

De provincie beschikt over een groot scala aan instrumenten die zij kunnen inzetten wanneer het gaat om bestuurskrachtsversterking. Wanneer dit instrumentarium gekoppeld wordt aan de casus van Berg en Dal zijn er een aantal instrumenten te onderscheiden die de provincie ingezet heeft om de herindeling te ondersteunen.

- **BEWUSTWORDING EN BESTUURSKRACHTVERSTERKING.** De bewustwording van de eigen bestuurskracht in de gemeenten werd gestimuleerd door onder andere het houden van bestuurskrachtmetingen. In het geval van de bestuurskrachtmeting in Millingen aan de Rijn in 2008 zie je dat de bewustwording van de eigen bestuurskracht hierdoor toegenomen is. De bewustwording had in dit geval tot gevolg dat Millingen aan de Rijn inzag dat de bestuurskracht onvoldoende was en ambtelijk fuseerde met Groesbeek. Daarnaast nam de bewustwording toe door de bestuurlijke rondgang van de gedeputeerde. Door met de verschillende gemeenten te praten en nadruk te leggen op bestuurskracht ging legde de provincie de nadruk op bewustwording.
- **BESTUURSKRACHTMONITOR EN IBT.** Door het jaarlijks toezicht houden op gemeenten heeft de provincie een rol gespeeld in dit vraagstuk. Zowel Millingen aan de Rijn als Ubbergen hebben in de jaren voorafgaand aan de herindeling onder financieel toezicht gestaan. Millingen aan de Rijn kreeg uiteindelijk zelfs te maken met de aanvraag van een artikel 12 status. Dit is door de provincie ondersteund.
- **FACILITEREN VERSTERKEN BESTUURSKRACHT.** De provincie heeft voornamelijk een rol gespeeld in het vormen van een dialoog over de bestuurskracht in de gemeenten. Dit heeft de provincie voornamelijk gedaan door te faciliteren. Daarnaast heeft de provincie zowel mensen als (financiële) middelen ingezet om het herindelingsvraagstuk te ondersteunen.
- **FACILITEREN BESTUURSFUSIE.** Hoewel kleiner, speelt de provincie ook een rol tijdens de daadwerkelijke bestuursfusie. Door onder andere ambtelijke ondersteuning te bieden bij een herindelingsscan en het inleveren van een zienswijze heeft de provincie ook tijdens deze fase inbreng te leveren.
- **AANSTELLEN WAARNEMEND BURGEMEESTER.** Het aanstellen van een waarnemend burgemeester in 2008 in Millingen aan de Rijn, en in 2012 voor de gemeenten Millingen aan de Rijn en Groesbeek gezamenlijk heeft de provincie indirect invloed kunnen uitoefenen op het herindelingsproces.

Wat bij de inzet van deze instrumenten en de rol van de provincie opvalt, is dat de provincie de grootste rol in de aanloopfase van het herindelingsproces heeft gehad. Vooral de informele rol van de provincie, het 'bemiddelen', heeft veelvuldig plaatsgevonden en is op enkele momenten doorslaggevend geweest. Dit beeld komt overeen met eerder onderzoek (Van Twist et al., 2014).

In het advies van de commissie Sterk Bestuur, ingesteld door de provincie Gelderland en VNG, wordt een aantal mogelijkheden besproken waarop de provincie haar rol in kan steken; faciliterend,

aanmoedigend, overredend en dwingend (zie paragraaf 2.3.3.) In deze casus is volgens de respondenten voornamelijk gebruik gemaakt van faciliteren (respondent 9, 278; respondent 12, 279; respondent 20, 280). Enkel in Ubbergen is volgens enkele respondenten meer druk gebruikt en zou de provincie wellicht meer hebben aangemoedigd dan gefaciliteerd (respondent 5, 289; respondent 14 291). Opvallend is dat respondenten noemen dat de provincie zeker tot schaal drie, het overreden had mogen gaan in deze casus (respondent 15, 290; 4; 287). Over het algemeen waren de respondenten het er over eens dat herindeling maatwerk is. De provincie moet per geval kijken welke schaal van inzet nodig is. De provincie moet hier echter een duidelijke keuze in maken en niet te voorzichtig omspringen met de trits overtuigen, aanmoedigen, overreden en dwingen. Wanneer de argumenten aanwezig zijn dat dwang nodig is, dan moet de provincie ook niet twijfelen en deze dwang inzetten (respondent 8, 286; respondent 9, 293).

---

*‘Herindeling is maatwerk, de provincie moet per situatie kijken wat het beste is maar mag daarbij soms verder gaan dan ondersteunen, door inderdaad te overreden, aan te moedigen of te dwingen’ (focus, 248).*

---

## 7 HUWELIJKSE VOORWAARDEN

Kenmerkend voor een onderzoek waarbij vierde generatie evaluatie wordt gebruikt is de agenda voor onderhandeling. Hierin staan de CCI's waar consensus over bestaat, maar worden ook de CCI's beschreven die controverses zijn. Op deze manier kan er verder onderhandeld worden over deze CCI's in een volgende evaluatie (Guba&Lincoln, 2001).

Deze lijst is ter controle doorgenomen met een focusgroep van vier respondenten, als tweede check om te onderzoeken waar er overeenstemming bestaat en waar de discussie nog verder gevoerd zou moeten worden. Dit levert de volgende agenda voor onderhandeling op:

### CONSENSUS

Deze lijst bestaat uit punten waarover overeenstemming is bereikt tijdens de interviews. De volgende punten kwamen tijdens de meeste interviews naar voren en kenmerken wat de respondenten ervaren hebben tijdens het herindelingsproces in Berg en Dal. Niet alleen binnen de interviews, maar ook tijdens de focusgroep ervaaarde men de volgende punten:

- *De provincie speelt een faciliterende rol.* De provincie heeft tijdens het herindelingsproces voornamelijk een faciliterende rol gespeeld. Door het meedenken en leveren van mensen en middelen heeft de provincie de herindeling kunnen ondersteunen. Dit heeft vooral invloed gehad in de aanloopfase van het proces, de provincie heeft door middel van faciliteren geprobeerd de gemeenten nader tot elkaar te brengen. Belangrijk hierbij zijn de financiële middelen die beschikbaar gesteld zijn voor Groesbeek.
- *Provincie moet maatwerk leveren.* Hoewel de provincie in het geval van Berg en Dal een faciliterende rol gespeeld heeft en deze rol over het algemeen erg gewaardeerd werd, zijn de respondenten het er over eens dat de rol van de provincie niet altijd ondersteunend moet zijn. Herindeling is maatwerk en er zal dan ook per situatie gekeken moeten worden welke rol het meest gewenst is. De trits faciliteren, aanmoedigen, overreden en dwingen bieden een goede houvast voor de mogelijkheden.
- *De provincie houdt een spiegel voor.* De provincie speelt een belangrijke rol in de bewustwording van de gemeenten over hun eigen bestuurskracht. Door het stimuleren van het dialoog over bestuurskracht, door onder andere de bestuurlijke rondgang, maar bijvoorbeeld ook gemeentebezoeken van de Commissaris van de Koning, werkt de provincie aan bewustwording. Daarnaast houdt de provincie een spiegel voor door het aanbieden van bestuurskrachtmetingen. Deze zouden echter qua objectiviteit nog verbeterd kunnen worden.



- *Provincie heeft regionale verantwoordelijkheid.* Volgens de respondenten heeft de provincie niet enkel de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van openbaarbestuur van individuele gemeenten in de gaten te houden, maar moeten zij dit ook doen in regionaal verband. Het samenvoegen van een aantal gemeenten in een regio heeft zijn weerslag op de andere gemeenten in diezelfde regio. De provincie zou hier extra aandacht aan moeten besteden.
- *De Provincie besteedt vooral veel aandacht aan bestuurders.* Tijdens het herindelingsproces heeft de provincie voornamelijk haar aandacht gericht op de colleges van de gemeenten. Het zijn dan ook de bestuurders en ambtenaren die het meest zicht hebben op wat er daadwerkelijk in het herindelingsproces is gebeurd. Raadsleden en burgers tasten vaak in het duister over wat er rondom bestuurskracht en herindeling speelt. Ook de rol van de provincie is voor hun moeilijk zichtbaar.

## CONTROVERSE

Niet over alle punten bestond consensus. Kenmerkend aan vierde generatie is dat er ook een lijst overblijft met punten waarover de discussie nog verder gevoerd moet worden. Dit zijn punten waar niet alle respondenten het over eens waren. In het geval van de casus Berg en Dal is het opvallend dat bij onderstaande punten voornamelijk de *agents* verschillen van mening. De provincie zou volgens de *beneficiaries en victims* meer duidelijkheid moeten verschaffen en meer moeten opleggen. De *agents* zijn hier echter terughoudender in. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de groep *agents* voornamelijk bestaat uit provinciale ambtenaren. Een van de conclusies is dat de provincie soms wat voorzichtig kan zijn, de terughoudendheid over de volgende standpunten kan hier een gevolg van zijn.

- *De provincie moet meer duidelijkheid verschaffen.* Vooral in de groep *beneficiaries en victims* is zichtbaar dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid van de kant van de provincie. Hoewel de provincie zich op een gegeven uitspraak voor een gemeentelijke fusie tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn, hadden de *beneficiaries en victims* op dit gebied meer van de provincie verwacht. Zij hadden graag gezien dat de provincie duidelijker was geweest in wat het ideaal plaatje voor de regio was geweest en dit niet enkel op informele, maar ook op formele wijze had gedeeld. Door de optie Groesbeek-Millingen aan de Rijn te kiezen koos de provincie voor de meest veilige optie, maar niet voor de meest ideale. De *agents* zagen dit echter anders en vinden dat de provincie juist duidelijk is geweest. Het creëren van meer duidelijkheid en het uitspreken van provinciale wensen zou volgens hun weerstand oproepen. Opvallend is dat in de groep *agents* voornamelijk provinciale *agents* zitten, er zou dus geconcludeerd kunnen worden dat er vooral binnen de provincie een zekere angst heerst om het eigen ideaal beeld uit te spreken en duidelijkheid te verschaffen.

- *Provincie mag soms meer opleggen.* Zoals in de punten van overeenstemming staat, heeft de provincie volgens de respondenten een verantwoordelijkheid voor de regionale bestuurskracht. Vanuit dat op zicht vinden respondenten dan ook dat de provincie soms meer zou mogen opleggen of dwingen. In het geval van Berg en Dal had de provincie meer druk op Heumen en wellicht ook Mook en Middelaar moeten uitoefenen. Door het herindelen van drie gemeenten binnen een regio verandert het krachtenveld binnen de regio. Dit heeft gevolgen voor de bestuurskracht en toekomst van andere gemeenten. Een gemeente als Heumen gaat het in de nabije toekomst waarschijnlijk moeilijk krijgen haar bestuurskracht op peil te houden. Het was dan ook beter geweest als deze gemeente ook bij deze herindeling was meegegaan, de provincie had dit desnoods moeten opleggen. Ook hier zit voornamelijk een verschil tussen de agents en de beneficiaries/victims. De agents waren ook in dit geval angstig weerstand op te roepen. De herindeling kwam volgens hen nu goed van onderop, door Heumen op te leggen mee te fuseren zou de gehele herindeling een negatievere smaak kunnen krijgen. De beneficiaries en victims hadden echter juist graag gezien dat de provincie Heumen meer richting herindeling had bewogen.

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek in hoofdlijnen geschetst. Er wordt aandacht besteed aan wat er nu precies van deze casus en dit onderzoek te leren valt. Wat zijn wij te weten gekomen over de rol van de provincie in herindelingsprocessen? Terugkijkend op het herindelingsproces in Berg en Dal kunnen er een aantal conclusies worden getrokken. In deze paragraaf worden deze conclusies gekoppeld aan het theoretisch kader en de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.

---

### 8.1. HERINDELING OPLOSSING VOOR BESTUURSKRACHTSPROBLEEM

In het theoretisch kader werd beschreven dat aan herindeling vaak een lange discussie over bestuurskracht vooraf gaat. In de casus van Berg en Dal is dit ook het geval geweest. Door de bestuurskrachtmeting van 2008 werd duidelijk dat Millingen aan de Rijn niet zelfstandig meer verder kon. Nadat blijkt dat een gemeente over onvoldoende bestuurskracht beschikt kan naar allerlei mogelijkheden gezocht om deze bestuurskracht te versterken. Naast herindeling is intergemeentelijke samenwerking een in de praktijk veel voorkomende oplossing. In het geval van Millingen aan de Rijn werd eerst een ambtelijke fusie, een vorm van intergemeentelijke samenwerking, met de gemeente Groesbeek bewerkstelligd. De gehele dienstverlening van Millingen vond vanaf dat moment in Groesbeek plaats. Toen dit niet toereikend bleek te zijn ging men nadenken over meer verregaande vormen van bestuurskrachtsversterking. Uiteindelijk besloot de gemeente dat er geen andere optie dan herindeling was.

De gemeente Millingen aan de Rijn liet weten dat zij niet meer verder wilde als zelfstandige gemeente en graag wilde fuseren. Zij konden de kwaliteit van het openbaar bestuur niet meer garanderen. Er zijn meerdere organen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van openbaar bestuur van gemeenten. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.3. is kwaliteit van openbaar bestuur een van de kerntaken van de provincie. Toch is het de gemeente zelf die de eerste stap richting herindeling moet zetten. Het Kabinet Rutte II heeft in het coalitieakkoord beschreven dat herindelingen in principe van onderop komen (2015). Gemeenten zijn dus eerst aan zet. De provincie speelt echter wel een rol in de kwaliteit van openbaar bestuur door het interbestuurlijk toezicht, bestuurskrachtmeting en bestuurskrachtversterkingen. Binnen herindelingsprocessen heeft de provincie een grote informele rol in het op gang houden van de discussie en het nader tot elkaar brengen van de gemeenten.

---

### 8.2. MOMENTEN WAAROP PROVINCIE EEN ROL HEEFT GESPEELD

In de casus van Berg en Dal heeft de Provincie een rol gehad op verschillende momenten in het herindelingsproces.

1. **AANLOOPFASE.** Tijdens de aanloopfase heeft de provincie in 2008 een bestuurskrachtmeting uitgevoerd in Millingen aan de Rijn en Ubbergen. Dit heeft voornamelijk in Millingen aan de Rijn grote invloed gehad; het gevolg was de ambtelijke fusie met de gemeente Groesbeek. Daarnaast heeft de gemeente, na het ontvangen van de hulpvraag van Millingen aan de Rijn, een bestuurlijke rondgang gemaakt. Deze bestuurlijke rondgang zou aan de bewustwording in de verschillende gemeenten hebben bijgedragen. Het daarop volgende provinciale advies om samen te voegen tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn heeft gemaakt dat de gemeenteraad in Ubbergen meer urgentie gaf aan de herindelingsdiscussie. Voor Groesbeek waren voornamelijk de investering in het centrumplan, het zoet na het zuur, en de herindelingscan van belang. Hierdoor bleek namelijk dat Groesbeek er door fusie met Millingen aan de Rijn niet op achteruit zou gaan. Dit was voor hen een voorwaarde voor herindeling.
2. **BESLUITVORMINGSFASE.** Tijdens de besluitvormingsfase heeft de provincie een rol gespeeld door ambtelijk mee te denken en ambtelijke capaciteit in te zetten op het herindelingsadvies. Daarnaast heeft zij een zienswijze geleverd.
3. **FUSIEPROCES.** Tijdens het fusieproces speelde de provincie nauwelijks een rol. Afgezien van wat wettelijk vastgestelde taken, zoals het doorvoeren van grenscorrecties, heeft de provincie zich hier afzijdig gehouden.

De provincie speelde dus vooral een rol tijdens de aanloopfase van het herindelingsproces. Dit komt overeen met eerder onderzoeken over dit onderwerp (Twist et al., 2013).

---

### 8.3. VOORZICHTIGE ROL VOOR PROVINCIE IN FACILITERING EN BEWUSTWORDING

De respondenten ervoeren de rol van de provincie over het algemeen als positief. Zij gaven aan dat de provincie voornamelijk een **FACILITERENDE** rol heeft gespeeld. Dit heeft zij gedaan door mensen en middelen in te zetten en mee te denken waar nodig. Daarnaast heeft de provincie een rol gespeeld in de **BEWUSTWORDING** door het aanbieden van bestuurskrachtmetingen en bijvoorbeeld bezoeken van de Commissaris van de Koning en gedeputeerden. Enkel in Ubbergen hadden de bestuurders het gevoel soms een zetje van de provincie te krijgen. Zij hadden het gevoel dat de provincie graag had dat Ubbergen zich bij de herindeling aansloot, maar de provincie sprak dit niet op formele wijze uit.

De rol van de provincie werd over het algemeen erg gewaardeerd. De provincie was voor de respondenten erg benaderbaar en hulpvaardig. Door het faciliteren hebben zij veel steun aan de provincie gehad. De provincie had echter in sommige opzichten wat **DUIDELIJKER** mogen zijn en meer mogen **DOORPAKKEN**. Het was voor respondenten nu lange tijd onduidelijk wat de provincie precies voor ogen had, wat het moeilijk maakte daar concreet over na te denken. Het is natuurlijk de gemeente zelf die aan zet is, maar dit betekent niet dat de provincie daar geen visie over mag hebben. Het is echter volgens respondenten dan wel van belang dat de provincie deze visie dan ook duidelijk en goed beargumenteerd kenbaar maakt. Daarnaast zou de provincie soms meer mogen **OPLEGGEN**, in het geval van Berg en Dal had de provincie dwingender tegen Heumen mogen optreden. Vanuit haar regionale verantwoordelijkheid had de provincie minder voorzichtig te werk mogen gaan en Heumen meer bij de herindeling moeten betrekken.

In het theoretisch kader werd ook beschreven dat herindeling een proces is vol emotie en niet te vangen valt in een rationeel fusietraject. Het **VERANDERSPOOR**, het traject van verkenning gekenmerkt door woorden als emotie, ambitie en draagvlak is daarin een erg belangrijk. Het is vaak in dit traject dat de daadwerkelijke keuze voor herindeling ontstaat. Juist in dit traject speelt de provincie een grote rol. In de casus van Berg en Dal is dit ook te merken. Er werd door respondenten aan gegeven dat wat meer informele gesprekken en instrumenten gericht op bewustwording en het in gang zetten van verandering, zoals de bestuurlijke rondgang, erg gewaardeerd werden. De provincie heeft hier volgens de respondenten een doorslaggevende rol gespeeld. Dit geeft nog eens extra aan dat de rol van de provincie niet onderschat moet worden.

---

#### 8.4. INSTRUMENTEN DIE ZIJN INGEZET DOOR DE PROVINCIE

De provincie beschikt over meerdere instrumenten die ingezet kunnen worden tijdens bestuurskrachtsversterking. In het geval van Berg en dal zijn de volgende instrumenten gebruikt:

- **BEWUSTWORDING EN BESTUURSKRACHTVERSTERKING.** Door onder andere de bestuurlijke rondgang en gemeentebezoeken van de Commissaris van de Koning heeft de provincie bijgedragen aan de bewustwording en discussie over bestuurskrachtversterking
- **BESTUURSKRACHTMONITOR EN IBT.** Door middel van onder andere interbestuurlijk toezicht en de bestuurskrachtmetingen in Millingen aan de Rijn en Ubbergen in 2008 heeft de provincie een rol gespeeld.
- **FACILITEREN VERSTERKEN BESTUURSKRACHT.** De provincie probeert het versterken van bestuurskracht te faciliteren door mensen, middelen in te zetten en mee te denken over de versterking van bestuurskracht waar nodig.
- **FACILITEREN BESTUURSFUSIE.** Dit gebeurt onder andere door ambtelijke inzet tijdens een herindelingscan en het bijvoegen van een zienswijze aan het herindelingsadvies
- **AANSTELLEN WAARNEMEND BURGEMEESTER.** Het aanstellen van een waarnemend burgemeester in Millingen aan de Rijn en Groesbeek.

In het theoretisch kader gesproken over manieren waarop de provincie institutionele druk kan opleggen bij gemeenten die te kampen hebben met een discussie over herindelingsvraagstukken. De provincie zou daarbij gebruik kunnen maken van isomorfe druk. In het geval van Berg en Dal heeft de provincie voornamelijk gebruik gemaakt van normatieve isomorfe druk. Door zowel de Commissaris van de Koning als de gedeputeerde in te zetten heeft er effectief normatieve isomorfe druk kan plaatsvinden. Dit kon door gebruik te maken van de mogelijkheden die vooral bij het eerste instrument: *bewustwording en bestuurskrachtversterking* horen. Door hun rondgang langs de verschillende gemeenten hebben zij daar het belang van herindeling meerdere keren kunnen aanhalen. Dit heeft de herindeling bespoedigd.

---

#### 8.5. HERINDELING ALS FUSIEPROCES

Daarnaast werd er in het theoretisch kader aandacht besteed aan een herindeling als interactief fusieproces. Daarbij zou het van belang zijn om zowel de harde als de zachte kant van de fusie te

belichten. De provincie speelt voornamelijk een rol in de zachte kant van het fusietraject. Door voornamelijk de aandacht te richten op de onderstroom en het veranderspoot heeft de provincie veel aandacht voor alle emoties en weerstand die bij herindeling komen kijken. Dit maakt dat de daadwerkelijke fusie tijdens het fusie spoor wellicht soepeler verloopt.

Omdat emotie en weerstand zulke belangrijke aspecten zijn in een herindelingsproces was het volgens de wetenschappelijke literatuur van belang dat er gezorgd werd voor voldoende draagvlak, het interactieve aspect van het fusietraject. Daarbij zou aandacht moeten worden besteed aan alle spelers; niet alleen de colleges van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraden, maar ook de bevolking zou betrokken moeten worden. In deze casus is veel aandacht besteed aan het betrekken van de burgers bij de beslissing tot herindeling. Zij hadden de mogelijkheid zienswijzen in te dienen, naar inloopavonden te gaan en langs te komen bij een informatiebus. Hoewel er op deze manier getracht werd de burgers zo veel mogelijk te raadplegen, was bij geen van deze pogingen tot burgerparticipatie was een hoge opkomst. Respondenten ervoeren dit als lastig, omdat er vanuit het Rijk wel veel aandacht aan besteed werd. Zelf dachten zij echter dat dit te maken had dat de herindeling te veel een 'ver-van-mijn-bed-show' was. Burgers hadden door dat er niets zou veranderen aan de identiteit van hun dorp en waren daardoor niet emotioneel betrokken. Pas bij de bespreking van de naam, waar burgers wel het idee kregen een stuk identiteit te verliezen, kwam er verzet vanuit de burgers.

---

#### 8.6. ROL VAN PROVINCIE IS VERSCHILLENDE PER SITUATIE

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant geweest omdat het meer inzicht heeft geboden in een complex proces met een sterke onderstroom. Deze processen zijn lastig te vatten en daarom des te interessanter om meer over te weten te komen. Daarnaast was er weinig bekend over de rol van de provincie in herindelingsprocessen. Dit heeft ook maatschappelijke relevantie omdat het verloop van een herindelingsproces invloed heeft op de uiteindelijke slagkracht van gemeenten. Doordat er nu meer bekend is over herindelingsprocessen kan de provincie de bevingen wellicht in de toekomst gebruiken om haar rol anders in te zetten. Wanneer de provincie zich niet bewust is van de eigen rol kan dit een remmende werking hebben op de herindelingsdiscussie.

Concluderend kan gesteld worden dat de provincie daadwerkelijk een grote informele rol speelt tijdens herindelingsprocessen. Dit uitte zich in de casus van Berg en Dal voornamelijk in een faciliterende rol en een rol in de bewustwording van de eigen bestuurskracht van gemeenten. Herindeling is maatwerk en er moet per situatie gekeken worden of er voor de provincie een faciliterende, aanmoedigende, overredende of dwingende rol weggelegd is.

## 9 DISCUSSIE

Hoewel dit onderzoek zo nauwkeurig mogelijk is uitgevoerd zijn er altijd aspecten die beter kunnen. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de aanpak van de onderzoek, wordt uitgelegd wat de bredere betekenis is van de uitkomsten van dit onderzoek en worden suggesties voor eventueel vervolgonderzoek gedaan.

Dit onderzoek is een interpretatief onderzoek geweest. Dit betekent dat de uitkomsten in grote mate afhankelijk zijn van de manier waarop respondenten naar de casus kijken. Omdat het de keuze voor herindeling in Berg en Dal inmiddels al een aantal jaren geleden is gemaakt kan het zijn dat respondenten niet alles meer even goed wisten. Daarnaast blijven vaak mettertijd de positieve ervaringen over en verdwijnen negatieve ervaringen meer naar de achtergrond, dit kan invloed hebben gehad op de uitkomsten. Ook kiest een respondent er voor om bepaalde zaken wel en niet te delen. Hoewel er door middel van interviewtechnieken zo veel mogelijk is geprobeerd 'het onderste uit de kan te halen', kan het zijn dat niet alle respondenten hun precieze ervaringen hebben verteld.

Door de gebruikte onderzoeksmethode van vierde generatie evaluatie is er tijdens de interviews een grote rol voor de onderzoeker weggelegd. De onderzoeker moet na elk interview alles transcriberen en coderen en op basis daarvan de topiclijst aanpassen. Door de codering maakt de onderzoeker een selectie in wat er wel en niet tijdens het volgende interview wordt gesproken. Dit is getracht met een neutrale blik te doen. Toch heeft ieder mens te maken met een bepaalde bewuste of onbewuste bias. Volledige objectiviteit is dan ook lastig te waarborgen.

Dit onderzoek is lastig te generaliseren. Het herindelingsproces in Berg en Dal is maar één specifieke casus. Over het algemeen geldt dat herindeling maatwerk is. Er is niet één formule voor een succesvolle herindeling. Juist het veranderspoor en de daarbij behorende rol van emotie zorgt er voor dat elk herindelingstraject anders is. De rol van de provincie zal dan ook per herindeling verschillen. Dit betekent niet dat dit onderzoek niet bruikbaar is in toekomstige herindelingsprocessen. Er zal per geval bekeken moeten worden welke onderdelen van dit onderzoek relevant zijn voor de desbetreffende herindeling.

Door het gebruik van vierde generatie evaluatie is aan het einde van dit onderzoek een agenda van onderhandeling ontstaan. Vooral de punten waarover men het nog niet eens was of waar, met andere woorden, geen consensus over bestond zouden kunnen leiden tot een vruchtbaar vervolgonderzoek. Daarnaast zou het interessant kunnen zijn meerdere casussen uit meerder provincies met elkaar te vergelijken, zodat de conclusies ook beter generaliseerbaar zijn.

## 10 BRONNEN:

- Abma, K. (2010). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Publishers
- Abma, T. A. (2000). Onderhandelend evalueren. *Klassieke studies in de bestuurskunde*. 17, (3). p. 393-403.
- Beerepoot, R., Fraanje, R., Herweijer, M. (2009), *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Berghuis, J.M.J, Herweijer, M. & Pol, W.J.M (1995). *Effecten van Herindeling*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Boogers, M. & P.W. Tops (1998) Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering. *Bestuurswetenschappen*. 56 (6) p. 334-345.
- Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Karsten, N. & Munckhof, E.D. van den. (2008). Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid (1993-2008). Den Haag: BZK
- Boogers, M. & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16, (2).
- Boogers, M., Mentink, M. & Ruizendaal, S (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaring*. Twente: Universiteit Twente
- Breeman, G.E., Noort, W.J. van, & Rutgers, M.R. (2010). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussem: Coutinho.
- Bryman, A. (2012) *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- CBS. (2015). *Herindelingen en grenswijzigingen*. Den Haag: CBS.
- Bundgaard, U. & Vrangbaek, K. (2007) Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*. 30, (4), p. 491-520
- Castenmiller, P. (2008). *Bestuurskracht en innovatie*. Tilburg: Universiteit Tilburg
- Castenmiller, P. (2009) Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*. 51, (3), p. 303-321
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm*. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. & Buuren, A. van, (2005). Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de lerende evaluatie. *Bestuurskunde*, 14, (6), p. 2-12.
- Emmersen-Lund, G. (2013). *Fifth generation evaluation*. Kopenhagen: Haslebo&Partnere
- Es, R. van, (2008). *Veranderdiagnose: de onderstroom van organiseren*. Deventer: Kluwer
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. California: Sage.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (2001). Guidelines and checklist for fourth generation evaluation. *Canadian Journal of Communication*. 44 (1) p. 2-15.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Ferket, J., Schulz, M. S., Twist, M.J.W., van & Steen, M. (2014) Herwaardering van de herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen*. 68, (1), p. 58-69



- Fraanje, M.J. & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurskunde*, 3.
- Fraanje, M. J., Herwijer, M., Beerepoot, R. M., Assenbergh, A.M., Brouwer, J. & Heins, H.J. (2008) *Herindelingen gewogen: een onderzoek naar de doelen effecten en het proces van herindelingen*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Gemeente Groesbeek (2012). *Herindeling op weg naar een gelukkig huwelijk*.
- Herwijer, M., Lusing, J. R., Genugten, M. & Kan, J. (2014). *Verborgene krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Den Haag: BZK
- Heuvel, J.H.K., van, den, (2002) *Interactief proces sleutel tot succesvolle herindeling*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Hollands Kroon (2014). *Oude Niedorp*. Geraadpleegd op 12-03-2015 via [http://www.hollandskroon.nl/beleven/oude-niedorp\\_41091/](http://www.hollandskroon.nl/beleven/oude-niedorp_41091/)
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011) Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention; Theory and Practice*. 20,(1), p. 76-99.
- Jong, W.M. de & G.V.A. Mulder, 2000, 'Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming'. *Bestuurskunde*, 9, 1: 2-14.
- Kolk, J. (2011). *Samen verde,r maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Den Haag: BZK
- Korsten, A. (2013). *De evaluatoren: wat ze kunnen leren van kritiek*.
- Korsten, A., Abma, K. & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: meten vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Korsten, A., Abma, K., Schoenmaker, M. & Schutgens, J. (2007) Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas. *Bestuurskunde*. 21, (2), p. 24-34
- Langevoort, L., Meulen, J.M. van, & Tummers, L. (2009) Succesvoller fuseren? Goede mix van harde en zachte fusie-elementen centraal. *Fusie & overname* 2, (5), p. 8-11.
- Lay, M. & Papadopoulos, I. (2007). An exploration of fourth generation evaluation in practice. *A visit to the world of practice*. 13, (4), p. 495-504.
- LeCompte, M.D., & Goetz, J.P. (1982). Problems of reliability and validity. *Review of educational research*. 52, p. 31-60.
- Plasterk, R.H.A. (2014). *Samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen*. Den Haag: BZK.
- Pritchard, D. (2010). *What is this thing called knowledge?* Oxon: Routledge.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1999), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum.
- Provincie Gelderland (2014). *Pre-advies de Liemers*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland & VNG (2015). *Sterk Bestuur in Gelderland: Verbinden, vernieuwen, versterken!* Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2015). *Reactie van het college op het advies van commissie de Graaf*.
- Millingen aan de Rijn (2006). *Raadsprogramma 2006-2010*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2014) *Handboek gemeentelijke herindeling*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2014) *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: BZK.
- Ridder, K. & Winter, H. (2007). *Interbestuurlijk vertrouwen: de onzichtbare bestuurlijke cohesie*. Groningen: RUG
- Rijk, IPO, VNG, UvW (2013). *Code interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2014). *Gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Raad van State (1984). *Wet algemene regels herindeling*.
- Remkes, J.W. (2004). *Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen*. Den Haag: BZK.
- Rynck, F. de, Steur, B. (2009). Samenwerking voor een grotere bestuurskracht. *Res Publica*. 51, (3), p. 303-321.
- Stoker, G. (2011) Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*. 89, (1), p. 15-31
- Straat, D., Eenhoorn, B. & Beek, H. (2002). *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling; goed geschakeld of verkeerd gebonden*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodische inleiding*. Bussem: courtinho.
- Twist, M.J.W., van, Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Steen, M. (2013) *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling; inzichten in Gelderland, Limburg en Overijssel*. Den Haag: Binnenlandse Zaken.
- Twist, M.J.W., van, Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Steen, M. (2014). *Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindelingen*. Den Haag: Binnenlandse Zaken
- VNG (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Den Haag: VNG
- VNG (2015). *Spoorboekje decentralisaties voor de raad*. Den Haag: VNG.
- VVD & PvdA (2012). *Regeerakkoord Bruggen Slaan*. Den Haag: Rijksoverheid,
- VVD, CDA, D66 & PvdA (2015). *Ruimte voor Gelderland: Coalitieakkoord 2015-2019*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Willems, G. (2011) *Provincie pakt regie voor samenwerking*. De Gelderlander.
- Willems, G. (2011) *Ubbergen wil toch wel praten over herindeling*. De Gelderlander.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.

# 11 BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: TOPICLIJST

**Verwachtingen**

**Ervaringen**

**Zorgen**

**Discussie Punten**

Emergent design, uiteindelijke lijst met punten die aan de laatste respondent is voorgelegd

**Faciliterende rol provincie**

**Provincie houdt spiegel voor**

**Gemeenteraad betrekken**

**Financiële ondersteuning**

**Herindeling is maatwerk**

**Vooraf naamsverandering grote zorg**

**Verlies van identiteit**

**Probleem Millingen aan de Rijn had eerder gesignaleerd moeten worden**

**Geografische moeilijkheid**

**Bewustwording provincie**

**Trits faciliteren, aanmoedigen, overreden dwingen.**

**Provincie zou meer mogen dwingen**

**Provincie moet duidelijker zijn**

**Provincie heeft regionale verantwoordelijkheid**

**Bestuurlijke rondgang hielp**

## BIJLAGE 1 – GELDERSE INSTRUMENTEN VOOR VERSTERKING BESTUURSKRACHT

Als provincie hebben we diverse instrumenten voor versterking van de bestuurskracht ter beschikking. Deze instrumenten kunnen we volgens de principes van maatwerk en zoveel mogelijk in samenspraak met betrokken gemeenten inzetten. De instrumentkeuze is afhankelijk van de situatie waarin het lokaal bestuur zich bevindt. De instrumenten kunnen zowel faciliterend als verleidend zijn. Voor ons staat hierbij maatwerk voorop. De provincie Gelderland is namelijk zeer divers; de regionale context en de opgaven verschillen per gemeente en per regio. Voor ons geldt voorts, dat wij onze instrumenten zoveel mogelijk passend bij de bestuursstijl van partnerschap willen inzetten.

**Bewustwording en bestuurskrachtmeting.** Periodiek bezien we samen met de Gelderse gemeenten de operationele, tactische en strategische bestuurskracht van lokale en regionale overheden. Thans is met het project Sterk Bestuur in Gelderland een grootschalige bestuurskrachtmeting afgerond. De adviescommissie heeft haar werk zodanig gedaan dat het bewustwordingsproces over de eigen bestuurskracht bij de meeste gemeenten – zowel de raden als de colleges - een impuls heeft gekregen. Het rapport van De Graaf is voor ons een nulmeting en over enkele jaren – of wellicht al eerder – zullen we **herhaalonderzoeken** faciliteren, om te analyseren hoe de bestuurskracht zich heeft ontwikkeld.

**Bestuurskrachtmonitoring en IBT.** Via onze Integrale bestuurlijke toezichttaken, onder andere op de financiën van gemeenten en WGR-regio's, houden wij voeding met de ontwikkeling van de lokale en bovenlokale bestuurskracht. Jaarlijks lichten we de gemeentelijke en regiobegrotingen door en maken we daarover onze analyses openbaar. Zie bijvoorbeeld <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/financiele-scans> en <https://ftgelderland.databank.nl/homeftgelderland.aspx>. Naast gemeentefinanciën houden we toezicht op de uitvoering van de Wabo, Wro, huisvesting statushouders en de archiefwet.

**Faciliteren versterking bestuurskracht (met menskracht en middelen).** Gemeentelijke initiatieven voor het versterken van de bestuurskracht kunnen wij met menskracht en middelen faciliteren. Zeker wanneer gemeenten aangeven dat zij onvoldoende in staat zijn om hun tactische en operationele taken adequaat uit te voeren. In eerste instantie zullen we de dialoog intensiveren om gezamenlijk toe te werken naar een duurzame oplossing, die beschikt over draagvlak van onderop. De oplossing dient recht te doen aan de maatschappelijke opgaven en de regionale context. De mogelijkheden voor

bestuurskrachtversterking zijn zeer divers. Zo kan het voorkomen dat we in Zaltbommel en Maasdriel een projectbegeleider financieren, terwijl we in Neerijnen, Lingewaal en Geldermalsen een onderzoek naar bestuurskrachtversterking faciliteren. Wij faciliteren alleen processen die de bestuurskracht wezenlijk verduurzamen. En de ondersteuning is niet vrijblijvend: we verwachten resultaten.

**Faciliteren bestuurlijke fusie (= herindeling).** Als gemeenten zelf constateren dat een bestuurlijke fusie (ofwel: herindeling) het meest haalbare perspectief is om de bestuurskracht voor de toekomst te bestendigen, zullen wij als partner optreden om het herindelingsproces te faciliteren. Op verzoek van de gemeenten kunnen wij een financiële herindelingsscan uitvoeren. Dat doen we op dit moment voor de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal. Wij hebben dit eerder onder andere ook gedaan voor de vier Liemerse gemeenten<sup>1</sup> en voor de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek<sup>2</sup>. In de Statenbrief totstandkoming gemeente Groesbeek (PS 2014-654) - vanaf begin 2016 Berg en Dal – hebben wij uitgebreid beschreven hoe wij onze rol hebben ingevuld. Gemeentelijke herindelingen die beschikken over het benodigde draagvlak kunnen we steunen door bijvoorbeeld onderzoek uit te (laten) voeren of door behulpzaam te zijn bij de implementatie van de aanbevelingen. Herindelingsvoorstellen die van onderop komen en waarmee de lokale en regionale bestuurskracht in Gelderland wordt versterkt, zullen wij voorzien van een positieve zienswijze richting de minister. In de *Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling (2008)* hebben we vastgelegd hoe wij invulling geven aan onze wettelijke taken op het terrein van het administratieve en organisatorische beheer bij herindelingen.

**Kennisontwikkeling en kennis delen.** In de provincie Brabant staat een kenniscentrum voor governance-vraagstukken. Centraal staat daarin de bestuurskundige kennisontwikkeling rond veranderingen waar lokale en regionale overheden mee te maken hebben. Dit zijn veranderingen zoals decentralisaties, bestuurskrachtontwikkeling en herindeling, de netwerksamenleving, de participatiesamenleving, etc. De Gelderse Radboud Universiteit is geïnteresseerd om mee te doen. Inschatting is, dat het beleidsveld in de komende jaren sterk aan belang gaat winnen en dat er veel vragen op ons af komen waar we iets mee moeten vanuit onze zorgplicht voor de Kwaliteit van het Openbaar Bestuur. Denk aan governance-modellen, bestuurskracht in tijden van brede coalities, triple helix-samenwerking, duurzaamheid vs. tijdelijkheid, etc.

**Magazine.** Ook een Gelderse nieuwsbrief of magazine kan behulpzaam zijn om de bewustwording te vergroten, kennis te delen en elkaar te helpen in het traject.

---

<sup>1</sup> <https://ftgelderland.databank.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=1369>

<sup>2</sup> <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013D43339&did=2013D43339>

**Ondersteunen bij operationele en tactische samenwerking.** Gemeenten die willen komen tot samenwerkingsverbanden willen wij helpen met kennis en ondersteuning. We kunnen kennis en ervaringen van andere trajecten inbrengen (bijv. met dienstverleningsovereenkomsten) en we kunnen een bijdrage verlenen aan transitiekosten. Ook hierbij geldt weer dat we alleen processen faciliteren die de bestuurskracht wezenlijk verduurzamen. En de ondersteuning is niet vrijblijvend: we verwachten resultaten.

**Ondersteunen ambtelijke fusie.** Een fusie van verschillende ambtelijke organisaties kan bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht in de regio, terwijl de gemeenten hun politiek-bestuurlijke zelfstandigheid behouden. Een ambtelijke fusie, mits goed ingericht, kan helpen de regionale bestuurskracht voor de toekomst te bestendigen. Wij moedigen ambtelijke fusies als een mogelijke oplossingsrichting aan, wanneer de operationele en tactische bestuurskracht wezenlijk te kort schiet.

**Experimenten faciliteren.** Her en der in Nederland experimenteren gemeenten met innovatieve vormen van samenwerking. Een voorbeeld speelt zich af in het Land van Cuijk. De experimenten komen dankzij de regierol van de provincie van de grond. De provincie denkt mee, maar de gemeenten hebben alles zelf in de hand. Meedoen is vanwege de experimentstatus laagdrempelig. Ook in Gelderland zijn dergelijke experimenten denkbaar.

**Belangenbehartiging.** Als provincie hebben we ingangen in Den Haag en Brussel. We overleggen tevens met omliggende provincies en grote steden. Onze samenwerking met Noordrijn-Westfalen zijn we aan het intensiveren. Voorts hebben we een internationaal economisch beleid met o.a. buitenlandse handelsmissies. We willen in al deze contacten graag de belangen van gemeenten en regio's meenemen, mits zij initiatieven laten zien die bijdragen aan de bestuurskracht. Op deze wijze moedigen wij dit aan.

**Ondersteunen Triple Helixsamenwerking.** De huidige maatschappelijke vraagstukken vragen van de overheid een andere rol. Vaak is die rol: het als partner meedoen met de andere actoren. Die andere actoren zijn vaak ondernemingen en (kennis)-instellingen. Wij moedigen gemeenten daarom aan op strategisch en beleidsmatig gebied de verbinding te zoeken met het maatschappelijke middenveld. Dit doen we door verzoeken om steun bij initiatieven hieromtrent altijd tegen deze context te beschouwen.

**Initiatief nemen.** Als wij constateren dat bij lokale overheden noodzakelijke stappen van onderop te lang uitblijven, nemen wij het initiatief om de benodigde operationele en tactische bestuurskracht in een gebied te gaan realiseren. Bij strategische samenwerking zullen we, mede vanwege het provinciale

belang, eerder initiatief nemen. Als provincie streven we sterke partners na, die in staat zijn een stevige strategische agenda uit te voeren.

**Citydeals-filosofie.** Wij willen graag dat lokale en regionale besturen voldoende krachtig zijn, zodat onze investeringen in de toekomst van Gelderland goed landen (zoals beschreven in het coalitieakkoord en de provinciale agenda's). Daarom willen wij besluiten om te investeren in bepaalde gemeenten of regio's voortaan koppelen aan de stand van zaken in die gemeente of regio op het gebied van bestuurskracht. We willen met 'citydeals' deze gemeenten aansporen te investeren in hun bestuurskracht. Voor bekostiging van deze bestuurskrachtinitiatieven is het mogelijk om uit de provinciale investeringen een percentage af te romen.

**WGR-participatie.** De beslissingen voor de regio-indeling liggen formeel bij de gemeenten. Sinds 2005 is het provinciale goedkeuringsregime voor intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen komen te vervallen. Dit betekent echter niet dat we geen invloed hebben op de regio-indeling. Het beleid van de regio's raakt immers onze eigen provinciale agenda's. Bij grote provinciale belangen kunnen we overwegen om mede in de WGR te participeren en op die manier bij te dragen aan de regionale bestuurskrachtontwikkeling.

**Aanstellen waarnemend burgemeester.** We willen, wanneer de mogelijkheid zich aandient en dit op instemming van de gemeenteraad kan rekenen, vaker een waarnemend burgemeester inzetten die aan versterking van bestuurskracht werkt. Daarbij is element dat de waarnemend burgemeester richting gemeenteraad en college grensontkennend kan optreden, zodat de handelingen van de gemeente steeds bijdragen aan c.q. passen in de regionale opgaven.

**Open Arhi-procedure (herindeling op provinciaal initiatief).** In het uiterste geval zullen wij de mogelijkheid die de wet Arhi en het beleidskader gemeentelijke herindeling<sup>3</sup> ons biedt gebruiken om te sturen op een herindelingsvoorstel. Dat doen we niet zo maar. Wanneer gemeenten er na een jarenlang proces samen niet uit komen en een onhoudbare situatie ontstaat bijvoorbeeld doordat een gemeente dreigt om te vallen, sluiten we de start van een open Arhi-procedure niet uit. In die procedure blijft de primaire focus op een voorstel van onderop. Deelneming met verbonden partij. Bij sommige samenwerkingsverbanden participeren wij als provincie samen met gemeenten, zoals de Omgevingsdiensten, het Openbaar Lichaam Park Lingezege en het Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard. De provincie kan bij deze samenwerkingsverbanden als medebeleidsbepaler eisen stellen. Het beleidskader voor het deelnemen aan samenwerkingen wordt uiteengezet in de Nota Verbonden Partijen (PS2012-768).

---

<sup>3</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/05/28/beleidskader-gemeentelijke-herindeling.html>

**Subsidie- en investeringsvoorwaarden.** We kunnen de besluitvorming over financiële bijdragen van de provincie laten afhangen van de mate van inzet die een gemeente of regio pleegt ten aanzien van de versterking van de bestuurskracht. Omdat we gemerkt hebben dat de urgentie tot strategisch samenwerken in enkele regio's nauwelijks wordt gevoeld is het te overwegen om bij subsidies of investeringsbesluiten in bepaalde gemeenten de eis te stellen dat ook buurgemeenten uit de regio de aanvraag (politiek-bestuurlijk en/of financieel) steunen. In dezelfde zin kan vereist worden dat partners uit de triple helix de aanvraag steunen.