

De sleutel naar continuïteit

Artikel 13

- 1 Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raden uit zijn midden met uitzondering van de voorzitter worden aangewezen. Indien de regeling mede is getroffen door raden, staat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouder worden aangewezen.
- 2 Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel ophoudt wethouder van de desbetreffende deelnemende gemeente te zijn.
- 3 De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat voor de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.
- 4 De regeling kan inhoudelijk, dat:
 - a. de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;
 - b. leden, aangewezen door de raden van bepaalde gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.
 - c. het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen bevoegd is om besluiten van in de regeling aangevoerde besluiten.
- 5 De regeling kan tevens houden, dat:
 - a. de leden van niet alle doch ten minste twee deelnemende gemeenten leden van het algemeen bestuur aanwijzen;
 - b. de leden van twee of meer deelnemende gemeenten gezamenlijk leden van het algemeen bestuur aanwijzen.

Onderlinge verhoudingen binnen dagelijkse besturing van ambtelijke fusies

Student: R.P. Koning

Studentnummer:

Datum: 12 juni 2023

De sleutel naar continuïteit

Onderlinge verhoudingen binnen dagelijkse besturing van ambtelijke fusies

Student: R.P. Koning
Studentnummer:
Studie: Master Public Management
Universiteit Twente
Opdrachtgever: Gemeente De Wolden
Eerste begeleider: dr. J.A.M. de Kruijf
Tweede begeleider: dr. P.J. Klok
Datum: 12 juni 2023

Samenvatting

Het takenpakket van gemeenten is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw fors toegenomen. Om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren kiezen gemeenten voor samenwerken, om op die manier een herindeling te voorkomen. Als meest vergaande vorm hebben een aantal gemeenten de totale ambtelijke organisaties samengevoegd in een ambtelijke fusie. De laatste jaren verschuift de focus in een samenwerking naar cultuur en menselijk handelen, met als gevolg dat de formele afspraken buiten beeld raken. Dit onderzoek heeft tot doel om inzicht te krijgen in de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie, die in samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een ambtelijke fusie.

Aan de hand van de principaal-agenttheorie is allereerst de verhouding van de deelnemers in de dagelijkse besturing ten opzichte van elkaar geduid. Na een verkenning van het wettelijk kader, zijn vervolgens de hierop van invloed zijnde formele afspraken en informele relaties en het begrip vertrouwen uitgewerkt. Tien directeurs van (voormalige) ambtelijke fusies hebben als quasi neutrale observant hierop gereflecteerd in semigestructureerde interviews. Voor deze casussen is allereerst gezocht naar huidige ambtelijke fusies in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Aanvullend zijn een aantal niet gecontinueerde samenwerkingsverbanden aan de selectie toegevoegd. Hieronder bevonden zich ook reeds heringedeelde gemeenten en voormalig Gemeenschappelijk openbare lichamen.

In de praktijk zijn verschillende levensfasen te onderscheiden, waarin ambtelijke fusies zich bevinden met de daarbij behorende formele afspraken en informele relaties. Bij de oprichting worden vanuit de informele relaties, urgentie en gelijkwaardigheid, vervolgens formele afspraken gemaakt. Als door omstandigheden de relaties veranderen, komt echter de gelijkwaardigheid ter discussie te staan. Hierdoor verschuift de focus zich naar de formele afspraken, met nadruk richting de kostenverdeling.

Geconcludeerd wordt vervolgens dat deelnemers in ambtelijke fusies beginnen vanuit een gelijkwaardige positie, wat nog niet wil zeggen dat gemeenten gelijk zijn. Onderling vertrouwen is de sleutel om verschillen te overbruggen. Informele relaties kunnen helpen dat de onderlinge verschillen niet doorwerken in de continuïteit van de ambtelijke fusie. Een mogelijke discussie over kostenverdeling is een signaal van afnemend vertrouwen, met als gevolg dat de meerwaarde van de samenwerking op de achtergrond raakt. Uiteindelijk is voor de continuïteit van een ambtelijke fusie bepalend of deze versterking van de gezamenlijke bestuurskracht oplevert. Deze thesis eindigt met handreikingen om signalen te herkennen en die bijdragen aan de continuïteit van een ambtelijke fusie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling	11
1.3 Begrippen	12
1.4 Relevantie	13
1.5 Leeswijzer	15
2. Theoretisch raamwerk.....	16
2.1 Principaal-agenttheorie.....	16
2.2 Type intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.....	21
2.3 Verhoudingen binnen een Bedrijfsvoeringsorganisatie.....	26
2.3.1 Formele afspraken.....	26
2.3.2 Informele relaties	29
2.3.3 Vertrouwen	32
2.3.4 Formele afspraken en informele relaties samengebracht	35
3. Onderzoeksmethodiek	37
3.1 Onderzoeksontworp.....	37
3.2 Dataverzameling.....	38
3.3 Betrouwbaarheid.....	42
3.4 Validiteit	42
3.5 Beperkingen.....	43
3.6 Ethische waarborgen.....	44
4. Casusbeschrijvingen	46
4.1 Werkorganisatie HLTsamen	46
4.2 Werkorganisatie Druten Wijchen.....	46
4.3 Werkorganisatie BUCH.....	47
4.4 Noaberkracht Dinkelland en Tubbergen	47
4.5 BEL combinatie	47
4.6 ABG organisatie	48
4.7 Werkorganisatie CGM	48
4.8 Werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard	49
4.9 Bedrijfsvoeringsorganisatie Vijfheerenlanden	49
4.10 Werkorganisatie gemeenten Pekela en Veendam.....	50

4.11	UW Samenwerking	50
4.12	Werkorganisatie Duivenvoorde	50
5.	De praktijk	52
5.1	Formele afspraken.....	52
5.1.1	Homogeen takenpakket	53
5.1.2	Harmonisering van diensten	54
5.1.3	Gelijk aantal bestuursleden.....	55
5.1.4	Gelijke stemverhouding	56
5.1.5	Gelijke kostenverdeling.....	57
5.1.6	Eenvoudige verdeelsleutel	58
5.1.7	Gedetailleerde uittreedsom	58
5.1.8	Functiescheiding topstructuur	59
5.1.9	Aanvullende formele afspraken	60
5.1.10	Totaal beeld formele afspraken	62
5.2	Informele relaties	63
5.2.1	Gedeeld belang.....	63
5.2.2	Gedeelde urgentie.....	64
5.2.3	Transparantie	65
5.2.4	Politieke stabiliteit.....	66
5.2.5	Gelijkwaardigheid.....	67
5.2.6	Positieve eerdere samenwerking.....	68
5.2.7	Gedeeld perspectief	68
5.2.8	Gelijke verwachtingen	69
5.2.9	Aanvullende informele relaties	70
5.2.10	Totaal beeld informele relaties	71
5.3	Vertrouwen	72
5.4	Resultaten.....	73
6.	Analyse	75
6.1	Samenhang in de praktijk.....	75
6.2	Samenhang in relatie tot het theoretisch raamwerk.....	78
7.	Conclusies.....	83
7.1	Terugblik deelvragen	83
7.2	Beantwoording hoofdvraag.....	85
8.	Aanbevelingen.....	86
8.1	Toekomstig onderzoek	86
8.2	Praktische implicaties.....	87

9. Reflectie.....	89
Literatuurlijst.....	92
Bijlage I: Handleiding voor semigestructureerde interviews.....	97

Voorwoord

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Samenwerken is mensenwerk en niet altijd even gemakkelijk. Dit heb ik in het verleden aan den lijve ondervonden binnen een aantal samenwerkingsverbanden, waarin ik een bestuursfunctie mocht vervullen. Nadat ik tijdens mijn tijd bij Rijkswaterstaat (RWS) met veel plezier was begonnen aan de Master Public Management, ben ik onlangs van baan gewisseld. Inmiddels werk ik als gemeentesecretaris/algemeen directeur van de Samenwerkingsorganisatie De Wolden – Hoogeveen (SWO). Het is eervol om dagelijks het college van gemeente De Wolden en het bestuur van de SWO binnen een samenwerking te mogen bijstaan. Nu merk ik echter dat de achtergrondkennis van de formele afspraken bij samenwerkingsverbanden steeds meer buiten beeld raakt. Terwijl informele relaties niet altijd voldoende zijn om samen te werken. Daaruit is mijn idee voor dit onderzoek ontstaan.

Na mijn Hbo-opleiding Bestuurskunde kon ik niet wachten om aan het werk te gaan. Een oud-collega-raadslid heeft mij altijd voor gek verklaard dat ik niet doorging met studeren op een universiteit. Destijds zag ik de meerwaarde niet. Inmiddels weet ik wel beter. Hoewel studeren naast gezin en een drukke baan een behoorlijke opgave is, heb ik geen dag spijt gehad. Ik vond het inspirerend om samen op te trekken met medestudenten. Opgedane kennis uit de colleges kon ik met regelmaat toepassen in mijn werk. Bovendien is academisch redeneren een mooie nieuwe bagage.

Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn vrouw, die de ruimte gaf en mijn regelmatige afwezigheid in ons gezin heeft opgevangen. Mijn zonen hebben ook nog behoorlijk wat quality time te goed. Naast mijn gezin hoop ik ook met mijn familie en vrienden weer extra tijd te kunnen doorbrengen. Natuurlijk ben ik RWS en de gemeente De Wolden dankbaar voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden voor deze master. Specifiek wil ik in dat kader mijn collega-directeur noemen, die af en toe een stap extra heeft gezet.

Tot slot wil ik mijn begeleiders noemen, die met hun feedback mij telkens wisten uit te dagen een stap extra te zetten. Mede dankzij hen en een groot aantal respondenten heeft deze thesis inzichten opgeleverd die kunnen bijdragen aan een betere samenwerking in ambtelijke fusies.

R.P. Koning

1. Inleiding

Al jaren neemt het aantal gemeenten door bestuurlijke herindelingen af (de Rynck & Steur, 2009, p. 294). Volgens De Rynck & Steur bepaalde in 1984 de toenmalige minister van Binnenlandse zaken, Koos Rietkerk, dat een gemeente minimaal 10.000 inwoners moest hebben. Als gevolg hiervan kon in iedere gemeente een fulltime burgemeester en gemeentesecretaris worden aangesteld. Tien jaar later werd de norm verhoogd naar 18.000 inwoners, om fulltime wethouders en een eigen sociale dienst te kunnen aanstellen. Het verzwaren van het takenpakket en daarmee de behoefte aan schaalvergroting heeft in de decennia daarna doorgezet.

Vanaf begin van deze eeuw werden door de rijksoverheid steeds meer taken gedecentraliseerd naar de gemeenten (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 58). Wat begon met de uitbreiding van verantwoordelijkheden bij de Wet Werk en Bijstand en de invoering van delen van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), monde uit in een stelselwijziging van het sociaal domein. Vanaf 2015 zijn gemeenten integraal verantwoordelijk voor de Participatiewet, WMO en de Jeugdzorg. Naast deze taakverzwaringen, die veelal gepaard gingen met efficiencytaakstellingen vanuit het rijk, werden gemeentelijke financiën ook beïnvloed door het economisch tij (van der Werff et al., 2018, p. 90). Minister Plasterk gooide tijdens Rutte II de knuppel in het hoenderhok door te stellen dat gemeenten minimaal 100.000 inwoners moesten bevatten, om voldoende massa te hebben om alle nieuwe taken aan te kunnen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 58-59). Na de nodige discussie in bestuurlijk Nederland zwakte het kabinet deze stellingname af, maar hield vast aan een verdere schaalvergroting, door in te zetten op samenwerking. Naast samenwerkingsverbanden die in de wet zijn vastgelegd, zoals de veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten (die in deze masterthesis buiten beschouwing worden gelaten), zoeken gemeenten elkaar ook vrijwillig op voor samenwerking in zogenoemde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 59; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 21).

1.1 Aanleiding

De vraag of gemeenten het vermogen hebben zelfstandig de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren is echter niet nieuw (de Rynck & Steur, 2009, pp. 294-295; Fraanje & Herweijer, 2013, p. 59). Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw wordt er al gesproken over deze zogenoemde bestuurskracht. Als gevolg hiervan is, door gemeentelijke herindelingen, het aantal gemeenten fors afgenomen (van 1015 in 1950, naar 342 begin 2023)(CBS, 2022; de Rynck & Steur,

2009, p. 295). Vooral kleinere gemeenten gaan op zoek naar de schaalvoordelen van grotere organisaties, met tegelijkertijd het behoud van een lokaal bestuur dichtbij de inwoners (Korsten et al., 2004, p. 17). Bestuurlijke herindelingen worden veelal gezien als schrikbeeld met verlies van eigenheid, betrokkenheid en zelfstandigheid (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 60). Verschillende vormen van samenwerkingen ontstaan dan ook als alternatief om herindelingen te voorkomen (Korsten et al., 2004, pp. 3, 14, 17). Het gemeenschappelijke kenmerk is dat ambtelijke krachten worden gebundeld, maar dat het politieke primaat van de afzonderlijke gemeenten blijft bestaan. In tegenstelling tot grotere gemeenten, die bij een eventuele samenwerking veelal kostenbesparing als strategisch doel hebben, wordt de strategische keuze om te gaan samenwerken volgens Korsten et al. door kleinere gemeenten vaak gemaakt om kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat te reduceren en de kwaliteit van de dienstverlening aan haar inwoners te verhogen.

Met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis wordt in dit kader het volgende bedoeld:

“Vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten.” (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 11).

Gemeenten zoeken naar de beste vorm van samenwerken, om op die manier maximaal het eigen beoogde doel te realiseren (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43, 2015b, p. 21). Een aantal gemeenten hebben ervoor gekozen om de totale ambtelijke organisaties samen te voegen, als meest vergaande vorm van samenwerken zonder dat er sprake is van een herindeling (Korsten, 2017, pp. 9-10). Een dergelijke samenwerkingsvorm wordt ook wel een ambtelijke fusie¹ genoemd, waarbij de volgende definitie geldt:

“Een samenwerkingsverband waarin de ambtenaren van de betrokken partijen alle in één dienst gaan werken.” (de Greef, 2013a, p. 5)

In een enkel geval is de ambtelijke fusie minder vrijwillig tot stand gekomen (Korsten, 2015, p. 3). Zo moesten Veendam en Pekela op verzoek van de provincie Groningen gaan samenwerken. Vraag is of hierdoor sprake is van een verplichte samenwerking. Een (in)formeel verzoek vanuit de provincie of een dreigement tot herindeling, suggereert een gemeentelijke keuzevrijheid. Duidelijk is dat ambtelijke fusies niet allemaal bottom-up tot stand komen. Ook al is een samenwerking top-down

¹ Hoewel theoretisch ambtelijke fusies ook tussen andere overheidslagen aangegaan kunnen worden, is hiervan in de praktijk niet of nauwelijks sprake. Voor de leesbaarheid wordt in de rest van deze masterthesis gesproken over een ambtelijke fusie, waarmee een intergemeentelijke ambtelijke fusie wordt bedoeld. Ook de wettelijke mogelijkheden om met of tussen andere overheden samen te werken (zoals waterschappen en provincies), wordt verder buiten beschouwing gelaten

geïnitieerd, dan nog is er formeel geen sprake van een verplichte samenwerking, zoals de wettelijk voorgeschreven veiligheidsregio's. Om die reden wordt het woord 'vrijwillig' in deze masterthesis niet steeds genoemd in het kader van een ambtelijke fusie.

Een ambtelijke fusie en een herindeling lijken qua structuurwijziging op elkaar (Herweijer, 2019, p. 15). In beide gevallen worden de ambtelijke organisaties samengevoegd. Het belangrijkste verschil is dat bij een ambtelijke fusie de gemeenten autonoom blijven, met eigen beleidskeuzes en een eigen begroting en vermogenspositie. De keuze voor samenwerken in plaats van herindelen is echter paradoxaal (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 149). Het starten van een samenwerking kost zeker in het begin extra geld. Daarnaast valt efficiencywinst te behalen door harmonisering van het dienstenpakket. Dit laatste gaat ten koste van de beoogde eigenheid en zelfstandigheid. Als gevolg hiervan vinden in menig samenwerkingsverband discussies plaats en zijn hierdoor diverse samenwerkingen niet gecontinueerd (van der Werff et al., 2018, p. 31). Dit was ook aan de orde bij de eerder genoemde ambtelijke fusie tussen Veendam en Pekela, waardoor gesteld kan worden dat een ambtelijke fusie altijd vrijwillig is (RTV Noord, 2020).

Waar bij de vraag of er voldoende bestuurskracht aanwezig was binnen een gemeente eerst vooral werd gekeken naar de structuur (schaalgrootte), is de focus in de loop der jaren opgeschoven naar de gemeentelijke cultuur (de Rynck & Steur, 2009, p. 295). Aanleiding hiervan was dat een aantal gemeenten (waaronder Leiden), ondanks voldoende schaalgrootte, minder presteerden vanwege onderlinge relaties. Een ambtelijke fusie wordt, naast een herindeling, gezien als mogelijkheid om de bestuurskracht te vergroten. Menselijk handelen bepaalt echter of een dergelijke samenwerking daadwerkelijk hieraan bijdraagt. Onderlinge relaties in de dagelijkse besturing zijn hierbij van groot belang (van der Werff et al., 2018, p. 78). Om recht te doen aan de ongelijkheid van de verschillende deelnemers in een samenwerking zijn formele afspraken te maken. Desondanks kan discussie ontstaan over de onderlinge verhoudingen². Gelijkwaardigheid in een samenwerking gaat over meer dan alleen de formele afspraken. Samenwerken in een ambtelijke fusie is voor een lokaal bestuur dan ook complex, met als gevolg dat hogere eisen aan het functioneren van gemeentebesturen worden gesteld (Aardema et al., 2012, p. 18). Daaruit blijkt dat deelnemen in een ambtelijke fusie voor een gemeentebestuur niet iets is dat er zomaar even bijgedaan kan worden. Samenwerken vraagt veel tijd en aandacht. Bovendien is sturen op afstand niet gemakkelijk. Desondanks is het ook van belang de democratische legitimiteit van een samenwerking te bewaken (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, pp. 5, 17; 2015b, p. 3). Bij besluitvorming ontstaat afhankelijkheid van

² In deze masterthesis wordt het woord 'verhouding' gebruikt om duiding te geven aan de positie van de verschillende deelnemers in de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie ten opzichte van elkaar. Het betreft hier een samenspel tussen formele afspraken en informele relaties.

anderen, terwijl de lokale verantwoordelijkheid blijft. In een tijd van afnemend vertrouwen in de overheid, is dit extra precair.

Gemeentebesturen kiezen dus voor samenwerken in een ambtelijke fusie in plaats van herindelen, vanwege lokale betrokkenheid. Tegelijkertijd blijkt het juist lastig deze onderlinge betrokkenheid binnen een samenwerking te borgen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 60). De gemeentelijke bijdrage aan een samenwerking valt formeel te regelen, maar onderlinge relaties zijn niet af te dwingen. Onevenwichtige verhoudingen als gevolg van ongelijkheid tussen de deelnemers komt daarnaast lang niet altijd tot uitdrukking in de formele afspraken (Stolk et al., 2018, p. 21). Gemeenten worstelen van het begin met de vraag hoe zij grip krijgen op samenwerkingsverbanden en welke vorm van aansturing past bij taken die op afstand zijn geplaatst (de Kruijf, 2019, p. 9; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 6). Deze masterthesis brengt de formele afspraken en informele relaties met elkaar in verband en onderzoekt welke hiervan samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een ambtelijke fusie.

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

Vrijwillige samenwerking is niet vrijblijvend, hieruit vloeien immers ook bestuurlijke en financiële verplichtingen voort (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 28). Daar tegenover kunnen onderlinge relaties samenwerkingen laten stagneren (de Rynck & Steur, 2009, p. 295). Een ambtelijke fusie kan bijdragen aan het verhogen van bestuurskracht en zo een herindeling overbodig maken. Als probleemstelling voor dit onderzoek geldt dat nu de aandacht verschuift naar cultuur en menselijk handelen, juist de formele afspraken buiten beeld raken.

Dit onderzoek heeft als doelstelling inzicht te krijgen in de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie, die in samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking.

Uit bovenstaande doel- en probleemstelling komt de volgende onderzoeksvraag naar voren:

Welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie zijn in samenhang verklarend voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd, waarvan drie theoretische en twee empirische deelvragen. In de eerste drie deelvragen worden, op basis van deskresearch, de begrippen uit de hoofdvraag nader uitgewerkt.

1. Hoe wordt de verhouding tussen de verschillende deelnemers binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie ten opzichte van elkaar geduid in de literatuur?
2. Welk typen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn er en welke formele afbakening is het meest passend bij een ambtelijke fusie?
3. Welke formele afspraken en informele relaties worden in de literatuur onderkend die van invloed zijn op de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie?

Op basis van het verkregen theoretisch inzicht volgen tot slot onderstaande empirische deelvragen:

4. Welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van ambtelijke fusies zijn in de praktijk waar te nemen en welke verschillen zijn hierbinnen te onderscheiden voor wat betreft de continuïteit van dergelijke samenwerkingsverbanden?
5. Welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie zijn in de praktijk in samenhang verklarend voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking?

1.3 Begrippen

In het vervolg van de masterthesis worden de volgende begripsdefinities gebruikt:

Gemeentebestuur	Raad, college van burgemeester en wethouders of burgemeester, ieder voor zijn eigen bevoegdheid (art. 5 en 6 Gemeentewet);
Collegelid	Lid van het college van burgemeester en wethouders (art. 34.1 Gemeentewet);
Deelnemer	College van burgemeester en wethouders die, voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd is, onderdeel is van een gemeenschappelijke regeling (art. 1.1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr));
Bestuur	Besluitvormend orgaan binnen een gemeenschappelijke regeling (art. 12.1, 14a.1 en 15 Wgr);
(Bestuurs)lid	Vertegenwoordiger in het bestuur van een Bedrijfsvoeringsorganisatie die door het college van een deelnemende gemeente uit haar midden is aangewezen (art. 14a.1 Wgr);

of

Vertegenwoordiger in het algemeen bestuur (AB) van een
Gemeenschappelijk openbaar lichaam die door het college van een
deelnemende gemeente uit haar midden is aangewezen (art. 13.6 Wgr);

of

Vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur (DB) van een Gemeenschappelijk
openbaar lichaam die door en uit het algemeen bestuur is aangewezen (art.
14.1 Wgr);

Gemeentesecretaris	Wettelijk verplichte functionaris die het college van burgemeester en wethouders bijstaat bij de uitoefening van hun taak (art. 100.1 en 103.1 Gemeentewet);
Directie	Bestaand uit één of meerdere (algemeen) directeuren, die als ondergeschikte van en namens het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de dagelijkse aansturing van deze ambtelijke organisatie voor haar rekening neemt (de Greef, 2013b, p. 8).

1.4 Relevantie

Er is het nodige wetenschappelijk onderzoek gedaan naar (vrijwillige) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers et al., 2016; de Kruijf, 2019; Fraanje & Herweijer, 2013; Genugten et al., 2017; Klok et al., 2018; Korsten, 2017; Peters et al., 2022). Tegelijkertijd geven deze onderzoeken in meer of mindere mate aan dat het niet gemakkelijk is om de effectiviteit van samenwerkingen te onderzoeken en ook is er geen eensluidend beeld over definities binnen dit onderwerp, zoals democratische legitimiteit.

Uit onderzoek van Boogers et al. (2016, pp. 44, 53, 56-59) blijkt dat driekwart van alle gemeenten aangeeft dat zij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nodig hebben voor het realiseren van hun doelen, ontwikkelen van beleid en/of het verbeteren van de dienstverlening en bedrijfsvoering. Daarnaast blijkt dat slechts een kleine meerderheid van gemeenten aangeeft dat er binnen deze samenwerkingen sprake is van onderling vertrouwen en dat er op consensus en op een zakelijke manier wordt samengewerkt. De onderzoekers concluderen wel dat structuurkenmerken in zeer geringe mate invloed hebben op de samenwerkingscultuur. Boogers et al. stelden structuur gelijk aan

het aantal samenwerkingspartners en de congruenties van samenwerkingsverbanden. In voorliggend onderzoek wordt verder ingezoomd op de formele afspraken die samenwerkingspartners moeten maken conform de Wgr (zoals stemverhoudingen, kostenverdeling en uittredingsvoorwaarden)(Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43). Ook Klok et al. en Peters et al. (2018; 2022) hebben dit niet of nauwelijks onderzocht. Tegelijkertijd wordt door Boogers et al. (2016, p. 34) aangegeven dat weinig verbanden zijn aangetroffen in de structuurverschillen, met uitzondering dat bij vrijwillige samenwerkingsverbanden meer democratische invloed van gemeenteraden wordt ervaren ten opzichte van verplichte samenwerkingsverbanden. Voorliggend onderzoek beoogt meer diepgang te vinden in de formele afspraken (in samenhang met de informele relaties). In de literatuur zijn weinig tot geen onderzoeken terug te vinden die inzoomen op dit aspect.

Van der Laar (2010) heeft in zijn casestudie meer gedetailleerd naar samenwerkingsverbanden gekeken. Maar doordat hij verschillende typen samenwerkingsverbanden vergelijkt, zijn de conclusies te algemeen. Dit geldt ook voor het onderzoek van Korsten (2017).

Daarnaast gaan de meeste wetenschappelijke onderzoeken in op de rol van de gemeenteraad richting intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers et al., 2016; de Kruijf, 2019; Fraanje & Herweijer, 2013; Peters et al., 2022), of een geografische of inhoudelijke afbakening (Genugten et al., 2017). Dit onderzoek gaat in op de verhoudingen tussen de deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van ambtelijke fusie en gaat daarmee maar beperkt in op de relatie tussen de gemeenteraad en het samenwerkingsverband. Bovendien is een ambtelijke fusie een algemeen samenwerkingsverband en geen functioneel samenwerkingsverband, zoals de veiligheidsregio of de arbeidsmarktregio. Bij een ambtelijke fusie blijven de gemeenten beleidsbepalend, terwijl bij een functionele samenwerking veelal wettelijke taken en financiering rechtstreeks richting het samenwerkingsverband gaan (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 25). Met deze aspecten wordt een aanvulling en verdieping gegeven op de reeds uitgevoerde onderzoeken naar intergemeentelijke samenwerking.

Naast het leveren van een bijdrage aan het wetenschappelijk onderzoek, beoogt dit onderzoek ook een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke discussie rondom dit onderwerp. Wetgeving blijft in ontwikkeling, met een laatste wijziging van de Wgr in 2022. Illustratief hieraan zijn ook de vele onderzoeken van de Raad van het Openbaar Bestuur (2015a, 2015b; Allers & van Nijendaal, 2019). Bovendien zijn vele gemeenten zich aan het oriënteren op samenwerking (de Koster, 2015; Korsten, 2017; van der Laar, 2010, pp. 29-30; van der Werff et al., 2018). Wetenschappelijk onderzoek als deze kan bouwstenen aanreiken voor hun zoektocht en bovendien hen helpen keuzen te maken waardoor een samenwerking beter tot zijn recht komt.

1.5 Leeswijzer

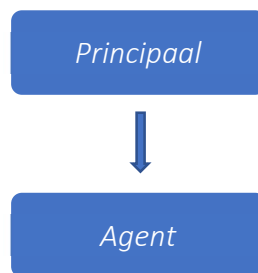
Vanuit geformuleerde doel-, probleem en vraagstelling van hoofdstuk 1, wordt in het volgende hoofdstuk een aantal begrippen nader uitgewerkt. Hiermee worden tegelijkertijd ook de eerste drie deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens nader ingegaan op het onderzoeksontwerp en de wijze van dataverzameling. Daarna worden de te onderzoeken casussen kort toegelicht in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden per onderdeel de resultaten van de semigestructureerde interviews gepresenteerd. In hoofdstuk 6 worden vervolgens deze resultaten nader geanalyseerd. Vervolgens worden de resultaten gekoppeld aan het eerder verkregen theoretisch inzicht als opmaat naar de beantwoording van de hoofdvraag. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 7. Met vervolgens de aanbevelingen in hoofdstuk 8 en een reflectie in hoofdstuk 9.

2. Theoretisch raamwerk

Dit hoofdstuk geeft vanuit de theorie inzicht in de verhouding tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie. In de verschillende paragrafen worden de eerste drie deelvragen beantwoord. Waar het gaat om de verhouding tussen zelfstandige organisaties met mogelijk verschillende belangen en een derde opdrachtnemende partij, is de principaal-agenttheorie een logische eerste invalshoek (de Kruijf, 2019, p. 12).

2.1 Principaal-agenttheorie

Deze theorie gaat in de basis over één opdrachtgever en één opdrachtnemer. Wanneer er sprake is van scheiding tussen enerzijds de partij die kapitaal inbrengt (eigenaar) en anderzijds het management dat met dat kapitaal aan het ondernemen is, dan wordt in de literatuur gesproken over de verhouding tussen respectievelijk de principaal en de agent (zie figuur 1)(Groot & van Helden, 2017, p. 266-269).



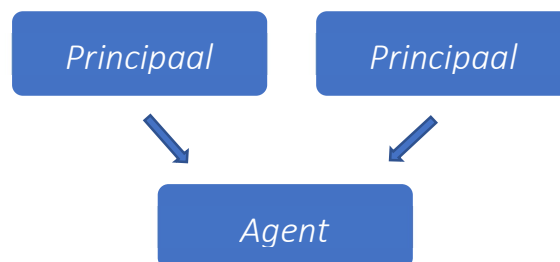
Figuur 1: Verhouding principaal-agent ten opzicht van elkaar

Hoewel deze theorie zijn oorsprong vindt in de economie, is deze ook te herkennen binnen de overheid (Schillemans, 2013, p. 3). De theorie gaat uit van het kopen (afnemen) en verkopen (aanbieden) van een dienst. De reden om een dergelijke dienst in te kopen kan gelegen zijn in bijvoorbeeld ontbrekende kennis of kostenefficiency (van Slyke, 2007, p. 162). De agent wordt geacht op te treden namens de principaal, echter eigen belang is nooit uit te sluiten (Schillemans, 2013, p. 3). De effecten van deze belangentegenstelling staan centraal in de zogenoemde principaal-agenttheorie, waarbij elk van hen gezien kan worden als zelfstandige entiteit die ieder voor zich uit is op eigen vermogensmaximalisatie (Groot & van Helden, 2017, 267-269). De principaal stelt hierbij het rendement op het ingebrachte kapitaal centraal, terwijl de agent bijvoorbeeld het eigen salaris wil verhogen. Het nastreven van eigen belang is strijdig met het belang van de organisatie. Indien het management meer bezig is met het eigen belang dan met het belang van de organisatie (en daarmee ook het belang van de eigenaar), dan wordt dat in de literatuur geduid als het principaal-

agentprobleem. In andere woorden hier is sprake van doelincongruentie (Verhof et al., 2012, p. 20). De afname van de waarde van de organisatie die hiervan het gevolg is, wordt deels veroorzaakt doordat tijd, risico's en kosten verschillend worden gewaardeerd door de principaal en de agent (Groot & van Helden, 2017, p. 267-269). Daarbovenop is sprake van een verschil in informatiepositie, welke ingezet kan worden in het voordeel van het eigenbelang (informatieasymmetrie) (Verhof et al., 2012, p. 20).

Om de principaal-agentproblemen aan te pakken, biedt de principaal-agenttheorie een aantal correctiehandreikingen, zoals monitoring en interventies, om het gedrag van de agent in toom te houden (Schillemans, 2013, p. 3). Echter ieder van deze handreikingen brengt ook weer kosten (agencykosten) of beperkingen in de efficiency met zich mee. Om die reden worden er vaak contractuele afspraken gemaakt, waarbij enerzijds een vergoeding wordt afgesproken voor de diensten van de agent en anderzijds sancties indien de principaal ontdekt dat de agent eigenbelang preferereert boven het organisatiebelang (van Slyke, 2007, pp. 162-163). Door als principaal aan het begin van de contractuele samenwerking te investeren in de eerder genoemde correctiehandreikingen wordt de kans vergroot dat de agent zich houdt aan de contractuele afspraken en kunnen, in de loop van de tijd, beheerkosten die horen bij het inkopen van de dienst worden verlaagd. Voor de agent kan het behalen van de doelen van de principaal na verloop van tijd resulteren in vertrouwen en minder monitoring.

In bovenstaande analyse staat de verhouding centraal tussen één principaal en één agent. Maar wat als er sprake is van meerdere principalen (zie figuur 2), zoals bij een ambtelijke fusie?



Figuur 2: Multiple principals

Empirisch onderzoek toont aan dat samenwerken voordelen met zich mee brengt, maar tevens niet vrij is van problemen (Voorn et al., 2019, p. 672). Deze problemen worden veroorzaakt doordat (een deel van) de autonomie wordt ingeleverd. Dit wordt zichtbaar zodra de belangen van een deelnemer afwijken van een andere deelnemer en/of het algemeen belang van alle deelnemers (doelincongruentie). In dat geval is er sprake van een suboptimale uitkomst. Maar soms is een deal tussen principalen, beter dan geen deal (Feiock, 2007, p. 54). In de meeste gevallen zal de ene principaal meer water bij de wijn moeten doen dan de ander, wat machtsongelijkheid in de

onderlinge verhouding tot gevolg heeft. Dit wordt versterkt doordat tussen de verschillende deelnemers (principalen) tevens een verschil van informatiepositie kan zijn (informatieasymmetrie) (Voorn et al., 2019, 673). Als kosten en baten geen algemene kennis zijn, kunnen deelnemers strategisch voordeel zoeken door te proberen elkaars opvattingen van de resultaten van samenwerking te beïnvloeden (Feiock, 2007, p. 51). Bovendien kan het feit dat de doelen tussen de verschillende principalen verschillen, uiteindelijk leiden tot conflicten tussen deze principalen (Voorn et al., 2019, p. 677). Of bij een ambtelijke fusie daadwerkelijk sprake is van doelincongruentie komt later dit hoofdstuk aan de orde (zie bladzijde 17). In algemene zin bestaat het gevaar dat individuele principalen gaan lobbyen bij de agent om hun eigen doelen gerealiseerd te krijgen. Het gezamenlijk aansturen van de agent is hierdoor complex en niet efficiënt en wordt in de literatuur geduid als ‘multiple principal problem’. Hierin treedt een zichzelf versterkend effect op: hoe meer principalen hun eigen doelen nastreven, hoe minder de agent wordt gemonitord en hoe meer ruimte de agent krijgt om af te wijken van het algemeen belang (free rider gedrag) (Verhof et al., 2012, p. 21). Wanneer de agent ruimte krijgt om maatwerk te leveren, dienen de principalen te investeren in professioneel opdrachtgeverschap (Vliet, 2007, p. 6). Dit kan andersom ook de vraag naar maatwerk creëren. Een discussie over maatwerk belemmert het gezamenlijk belang voor harmonisering in relatie tot efficiency van de samenwerking. Principalen hebben belang bij een goede verhouding met de agent om hun eigen doelen te behalen, in plaats van met de andere principalen. Als gevolg hiervan worden slechts beperkt gezamenlijke standpunten richting de agent geuit. Deelnemers met een kleiner belang lopen extra risico om gedomineerd te worden door principalen met een groter belang (Young et al., 2008, pp. 200-201).

Coördinatie en het formaliseren van afspraken zijn van belang om het hoofd te bieden aan het multiple principal problem en om het vertrouwen tussen de principalen te behouden (Voorn et al., 2019, pp. 679- 680). Deelnemers dienen hierbij voorbij hun eigen belang te kijken, met inzet op doelcongruentie en informatiesymmetrie (Verhof et al., 2012, pp. 21-23). Met een contract tussen de principalen en agent zullen partijen minder de neiging hebben te gaan lobbyen voor hun eigen belang (Voorn et al., 2019, pp. 677-680). Tegelijkertijd heeft een dergelijk contract ook nadelen:

- Het beperkt de autonomie;
- Letter van contract wordt leidend, waardoor doel van het contract buiten beeld verdwijnt;
- Lobby zal gaande blijven voor zaken die niet in het contract zijn vastgelegd;
- Monitoring van afspraken brengt kosten met zich mee.

Voorn et al. (2019, p. 682) geven aan dat gezamenlijke waarden (stewardship) en vertrouwen tussen de principalen onderling en/of tussen de principalen en de agent helpen tegen het multiple principal

problem. Deze stellingname is universeel en kan dus ook toegepast worden op een ambtelijke fusie. Davis et al. (1997, p. 24) stellen dat de principaal-agenttheorie een onrealistische beschrijving is van het menselijk gedrag. De stewardshiptheory, gebaseerd op psychologie en sociologie, gaat er vanuit dat een steward zal handelen in het belang van de organisatie. Zelfs wanneer de belangen van de steward en de principaal niet op elkaar zijn afgestemd, hecht de steward meer waarde aan samenwerking dan zijn of haar individuele belangen. Er zijn grote verschillen tussen beide theorieën (zie figuur 3).

stewardshiptheory	principaal-agenttheorie
Interne motivatie	Externe motivatie
Hoge betrokkenheid bij organisatiedoelen	Lage betrokkenheid bij organisatiedoelen
Persoonlijke kracht	Intentionele macht
Collectivisme	Individualistisch
Betrokkenheid en vertrouwen	Control

Figuur 3: Verschillen tussen de theorieën (Davis et al., 1997, pp. 27-37)

Davis et al. (1997, pp. 38-40) geeft aan dat iedere principaal of agent te allen tijde, afhankelijk van de situatie, de keuze kan maken zich op te stellen in lijn met de stewardshiptheory of de principaal-agenttheorie. Hiermee kan de keuze van de ene individu, het gedrag van de ander beïnvloeden (zie figuur 4).

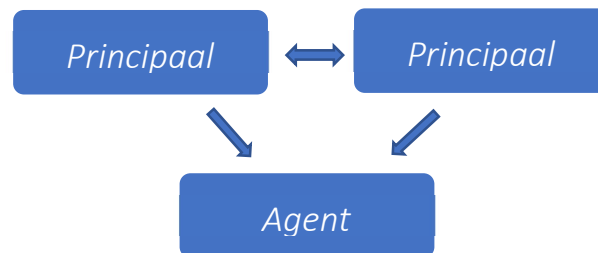
	Principaal met agentgedrag	Principaal met stewardgedrag
Manager met agentgedrag	Principaal-agentverhouding Gebaseerd op kosten en control	Manager is opportunistisch Principaal voelt zich verraden
Manager met stewardgedrag	Principaal is opportunistisch Manager voelt zich verraden	Principaal-stewardverhouding Gebaseerd organisatieprestaties

Figuur 4: Principaal-manager keuzemodel (gebaseerd op Davis et al., 1997, p. 39)

Bovenstaand model maakt duidelijk dat wanneer twee partijen verschillende keuzes maken, frustraties optreden (Davis et al., 1997, pp. 39-40). Wanneer een steward wordt gecontroleerd door de principaal als zijnde een agent, dan schaadt dat de betrokkenheid en vertrouwen. Uiteindelijk zal de interne motivatie afnemen en zal hij of zij agent gedrag gaan vertonen. Andersom speelt dezelfde problematiek. Indien de principaal handelt vanuit vertrouwen en door de agent wordt daar misbruik van gemaakt, dan zal de principaal extra controlemaatregelen treffen. Bovenstaand model geeft de mate van risico aan dat een individuele partij bereid is te lopen en hoeveel vertrouwen er in de andere partij is.

Binnen het bestuur van een ambtelijke fusie spelen in dit kader verschillende belangen (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24). Het eerste belang is het samenwerkingsbelang, met welk doel de deelnemers de samenwerking zijn aangegaan. Zoals in de aanleiding geschetst, gaat het hier veelal over kostenbesparing, kwetsbaarheidsreductie en kwaliteitsverhoging. Op dit vlak kunnen er verschillende ambities bestaan (zie paragraaf 2.3). Echter, anders dan bij een functionele samenwerking, betreft een ambtelijke fusie een uitvoeringsorganisatie zonder eigen beleidsruimte (Korsten, 2015, pp. 9-10). Daarnaast bestaan de individuele belangen van de deelnemers in de hoedanigheid als principaal. Zij hebben hierbij twee rollen (van Thiel et al., 2020, p. 29). Als eigenaar bestaat vooral een financiële verhouding met het samenwerkingsverband. Daarnaast wordt vanuit de opdrachtgevende rol het beleid bepaald dat dient te worden uitgevoerd. Tussen beide rollen kan spanning optreden. Als eigenaar dient de continuïteit en maatschappelijke relevantie te worden bewaakt en indien de organisatie in problemen is dient de eigenaar financieel bij te springen (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24; de Kruijf, 2019, p. 20). Als opdrachtgever staat echter het belang van het leveren van diensten, met zo veel mogelijk lokale herkenbaarheid, tegen zo laag mogelijke kosten, centraal. Dit vraagt van de opdrachtgever voldoende kennis om deze rol te vervullen, zeker wanneer ook nog maatwerk gevraagd wordt (Vliet, 2007, p. 6). Tot slot bestaat er ook een organisatiebelang, bestaand uit individuele belangen (bijvoorbeeld de directeur als agent) en collectieve belangen (zoals de continuïteit van de organisatie). De fusieorganisatie is opdrachtnemer, die opdrachten van de gemeenten uitvoert (van Thiel et al., 2020, p. 29). Hierbij heeft de organisatie juist belang bij realistische targets en standaardisatie van het dienstenpakket (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24). Normaal gesproken is een ambtelijke organisatie onderschikt aan het college (de Koster, 2015, p. 18). Echter bij een gemeentelijke samenwerkingsverband ontstaat meer afstand tussen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie, waardoor zij in grotere mate zelfstandig de prioriteiten in toedeling van capaciteit tussen de verschillende opgaven kunnen bepalen. Zolang alle belangen tussen partijen in een samenwerkingsverband in elkaars verlengde liggen, dan komt dit ten goede aan de samenwerking (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24). Indien belangen van de deelnemers te veel uit elkaar lopen is coördinatie van belang (Voorn et al., 2019, p. 682). Ook kan er discussie ontstaan indien verschillende principalen gelijktijdig bediend moeten worden (bijv. bij het opstellen van een begroting of jaarrekening met wettelijke deadlines). Het bestuur van de ambtelijke fusie dient dan over de prioriteiten en de toedeling van capaciteit richting de verschillende deelnemers te besluiten. En mogelijk dient op enig moment de vraag zich aan of de samenwerking gecontinueerd of beëindigd dient te worden, hoewel een eenmaal aangegane ambtelijke fusie niet eenvoudig is te ontbinden (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 43). Vooral indien er meerdere partijen deelnemen in een samenwerking kan de veelheid aan perspectieven en belangen zorgen voor problemen in de onderlinge verhoudingen (Voorn et al., 2019, p. 677).

Vanuit bovenstaande analyse is antwoord te geven op de eerste deelvraag, hoe wordt de verhouding tussen de verschillende deelnemers binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie ten opzichte van elkaar geduid in de literatuur. Gebaseerd op de principaal-agenttheorie en het ‘multiple principal problem’ wordt het in vervolg van deze masterthesis de verhouding van de verschillende deelnemers binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie geduid als twee of meer principalen ten opzichte van elkaar, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het aansturen van de agent (zie figuur 5).



Figuur 5: Verhouding van de deelnemers binnen een ambtelijke fusie ten opzichte van elkaar.

Bovenstaande stellingname doet echter geen uitspraak over de rolopvatting van de verschillende principalen ten opzichte van elkaar (steward of agent). Extra complicerend is dat de principalen verantwoording schuldig zijn richting de eigen gemeente (de Greef, 2013a, pp. 3-4). Daarmee is een deelnemer in een ambtelijke fusie principaal richting de organisatie, maar tegelijkertijd agent richting de eigen gemeente. Verder wordt in deze paragraaf gesproken over de verschillende deelnemers ten opzichte van elkaar. Een principaal is in deze stellingname een entiteit. In het vervolg van deze masterthesis wordt uitgelegd dat een deelnemer uit meerdere leden kan bestaan. De verschillende leden kunnen zich ook verschillend opstellen. Tot slot is ook de agent tot op heden ook beschouwd als een entiteit. In de verdere hoofdstukken wordt duidelijk gemaakt dat binnen deze entiteit sprake kan zijn van verschillende personen (directeuren).

2.2 Type intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Nu de verhouding van deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie ten opzichte van elkaar geduid is vanuit de literatuur, gaat deze paragraaf in op welk typen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden er zijn en vervolgens wordt bekeken welke formele afbakening het meest passend is bij een ambtelijke fusie.

In de literatuur worden een aantal varianten onderkend op welke wijze samenwerking tussen gemeenten kan worden vormgegeven (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 27; Korsten et al., 2004, pp. 55-65; van der Laar, 2010, pp. 21-31; Van der Werff et al., 2018, pp. 13-14):

- Het netwerkconcept: het betreft een lichte vorm van samenwerking gericht op afstemming, waarbij de ambtenaren in dienst blijven bij hun eigen organisatie en er geen nieuwe organisatie wordt opgericht. Deze vorm leent zich niet voor een ambtelijke fusie.
- Het matrixconcept: elk van de deelnemende organisaties voert één of meerdere taak uit voor alle deelnemers als gastheer. Hierbij zijn de diensten gedeconcentreerd en vanuit meerdere gastheren wordt iedere keer een specifieke dienst(enpakket) aangeboden. Door de deconcentratie is hier geen sprake van een ambtelijke fusie.
- Het centrumconcept: ambtenaren worden geplaatst bij één van de deelnemende organisaties (gastheer) en vanuit hier wordt een dienst(enpakket) verleend aan alle deelnemers vanuit één geconcentreerde leverancier. Indien er wordt gekozen om alle ambtenaren en taken over te doen naar de gastheer is sprake van een ambtelijke fusie. Bekend voorbeeld hiervan was de gemeente Ten Boer, met als gastheer de gemeente Groningen.
- De shared service centrum: deelnemende organisaties voegen één of meerdere taken samen in een nieuwe afzonderlijke organisatie, die vanuit daar diensten verleent aan alle deelnemers. Indien er wordt gekozen om (bijna) alle ambtenaren³ en taken over te doen naar de nieuwe organisatie is er sprake van een ambtelijke fusie.

Uit bovenstaande opsomming komt naar voren dat zowel bij het centrumconcept, als ook bij de shared service organisatie sprake kan zijn van een ambtelijke fusie.

Soms kiezen gemeenten voor een privaatrechtelijke vorm om een ambtelijke samenwerking in te organiseren, vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43). Echter in de meeste gevallen wordt gebruik gemaakt van de Wgr. Dit is in lijn met de Gemeentewet (art. 160.2), waarin is bepaald dat slechts besloten mag worden tot oprichting en deelneming in privaatrechtelijke vorm, indien op die wijze het openbaar belang beter is gediend. De Gemeentewet zegt daarmee dat er in principe gekozen dient te worden voor een publieksrechtelijke vorm en dat anders beargumenteerd dient te worden waarom de privaatrechtelijke vorm beter past (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 6). Dit is zo bepaald, omdat in het publieksrecht democratische waarborgen zijn opgenomen en de burger tevens in bescherming wordt genomen tegen de overheid.

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst waarin afspraken worden vastgelegd over het behartigen van een of meerdere gezamenlijke belangen van de deelnemers (art.

³ Met uitzondering van mogelijk een kleine staf (Korsten et al., 2004, p. 64)

1 Wgr). Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van 'verlengd lokaal bestuur' (de Greef, 2013a, p. 2). Het betreft hiermee een bestuurlijke hulpstructuur en geen zelfstandige bestuurslaag (Peters et al., 2022, p. 38). In de gemeenteraad dient verantwoording afgelegd te worden over de samenwerking (Van der Werff et al., 2018, p. 12). Participeren in een samenwerking kan dan ook niet zonder last of ruggespraak (de Greef, 2013a, p. 2). Collegeleden kunnen ter verantwoording worden geroepen door hun eigen college of gemeenteraad, conform artikel 169 van de Gemeentewet (de Greef, 2013a, pp. 3-4; van Thiel et al., 2020, p. 13). Een bestuurslid van een ambtelijke fusie kan binnen het bestuur invloed uitoefenen, maar de meerderheid binnen het bestuur beslist (Peters et al., 2022, p. 13). Hierdoor zijn besluiten met financiële gevolgen verplichtend voor alle deelnemers en dergelijke beslissingen worden sec gezien onttrokken aan de autonomie van de gemeente. Hierdoor wordt een integrale afweging door de gemeenteraad beperkt. De democratische legitimatie van 'verlengd lokaal bestuur' vindt plaats (indien er sprake is van een rechtspersoon) door de bestuursamenstelling, verantwoordingslijnen en de financiële verhoudingen (de Greef & Huntjens, 2014, pp. 35-36).

Per 2015 is de Wgr gewijzigd en biedt vanaf dat moment gemeenten de volgende mogelijkheden om samen te werken:

- Regeling zonder meer (art 1.1 Wgr): afstemming over taakuitvoering op basis van een overeenkomst, zonder dat er taken en/of bevoegdheden worden overgedragen of betalingen aan elkaar plaatsvinden (de Greef et al., 2015, pp. 17, 19, 51). Hierbij is geen sprake van een rechtspersoon en/of een bestuursorgaan.
- Centrumregeling (art. 8.4 Wgr): lichte vorm van samenwerking, zonder een afstemmings- of beslisorgaan (de Greef et al., 2015, pp. 17, 20, 30-32). Eén van de deelnemende organisaties voert taken uit voor alle deelnemers. Hierbij wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Dit kan in de vorm van een enkelvoudige centrumregeling, waarbij één gemeente alle taken uitvoert en de andere gemeente(n) gast zijn. In een meervoudige centrumregeling voert iedere deelnemer één of meerdere taak uit, voor alle deelnemers. Deze laatste vorm wordt ook wel een netwerkconstructie genoemd. Bijna alle bevoegdheden kunnen worden gemandateerd, delegatie is echter uitgesloten.
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8.2 Wgr): lichte vorm van samenwerking, zonder rechtspersoonlijkheid met één bestuursorgaan (de Greef et al., 2015, pp. 18, 32-38). Er kunnen geen privaatrechtelijke handelingen worden verricht, zoals het aannemen van personeel. Deze vorm van samenwerken komt beperkt voor en wordt dan toegepast voor een enkele taak. Er is een beperkte mogelijkheid tot delegatie of mandatering van bevoegdheden.

- Bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8.3 Wgr): aparte rechtspersoon met één bestuursorgaan, dat uitvoering geeft aan de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken (de Greef et al., 2015, pp. 18, 46-51). Als gevolg van de taakinperking is ook hier sprake van beperkte mogelijkheid tot delegatie of mandatering van bevoegdheden.
- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8.1 Wgr): zwaarste vorm van samenwerking, aparte rechtspersoon met een DB en AB, wordt ingesteld ter uitvoering van een aantal te bepalen taken (de Greef et al., 2015, pp. 18, 39-46). Als gevolg hiervan is er ruime mogelijkheid tot delegatie en mandatering van bevoegdheden.

Bovenstaande vormen om samen te werken binnen de Wgr laten grote gelijkenissen zien met de eerder in dit hoofdstuk genoemde varianten die voortkomen uit de theorie (zie figuur 6).

Theoretische samenwerkingen	Gemeenschappelijke regelingen
Netwerkconcept	Regeling zonder meer Gemeenschappelijk orgaan
Centrumconcept	Centrumregeling (enkelvoudig)
Matrixconcept	Centrumregeling (meervoudig)
Shared service centrum	Gemeenschappelijk openbaar lichaam Bedrijfsvoeringsorganisatie

Figuur 6: Samenwerkingsverbanden gecombineerd (gebaseerd op Korsten et al., 2004, p. 55).

Eerder was reeds geconcludeerd dat zowel bij het centrumconcept, als ook bij de shared service organisatie sprake kan zijn van een ambtelijke fusie. Uit bovenstaand overzicht valt af te leiden dat bij een ambtelijke fusie sprake kan zijn van een enkelvoudige Centrumregeling, een Gemeenschappelijk openbaar lichaam of een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Met de wetswijziging van 2015 is deze laatste optie, als lichtere vorm van samenwerken, toegevoegd aan de reeds bestaande mogelijkheden (de Greef, 2013a, p. 1). Om overeenkomsten aan te kunnen gaan en personeel aan te kunnen nemen is wel behoefte aan een rechtspersoon. De Bedrijfsvoeringsorganisatie biedt hiermee de mogelijkheid om ambtenaren in dienst te nemen, die in het kader van een ambtelijke fusie in mandaat gaan werken voor meerdere gemeenten. Dit in afwijking op de Centrumregeling, waar de ambtenaren in dienst zijn van één gemeente en vanuit daar in mandaat gaan werken voor meerdere gemeenten. Het belangrijkste verschil met de Centrumregeling is dat bij een Bedrijfsvoeringsorganisatie alle gemeenten mede-eigenaar en opdrachtgever zijn, terwijl bij een Centrumregeling het eigenaarschap en daarmee ook het risico is gecentraliseerd (van der Werff et al., 2018, p. 12). Tegelijkertijd heeft de Bedrijfsvoeringsorganisatie, net als de Centrumregeling, een enkelvoudige bestuursstructuur (de Greef, 2013b, pp. 1-8). De Bedrijfsvoeringsorganisatie is wettelijk

beperkt tot de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken (zoals bedrijfsvoering, maar ook het uitvoeren van bijvoorbeeld afvalinzameling of leerlingenvervoer). Argumentatie voor deze nieuwe vorm lag erin dat taken met een beperkte beleidsmatige component ook beperkte bestuurlijke aansturing nodig heeft. Hiermee is er geen noodzaak tot geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur), zoals bij het Gemeenschappelijk openbaar lichaam. Daar staat in het dagelijks bestuur het belang van het samenwerkingsverband centraal en hebben bestuursleden in het algemeen bestuur meer aandacht voor het eigen gemeentelijk belang. In een enkelvoudige bestuursstructuur, zoals bij de Bedrijfsvoeringsorganisatie en de Centrumregeling, lopen deze rollen door elkaar en dienen alle belangen in één gremium te worden afgewogen. In de praktijk blijkt dat de directeur, als onafhankelijke speler, in dit geval veelal het belang van de organisatie zal inbrengen binnen het bestuur.

De Greef et al. (2015, pp. 12-13) geeft aan dat gemeentelijke taken onder te verdelen zijn in:

- Bedrijfsvoering: ondersteunende taken gericht op de organisatie (o.a. PIOFACH⁴);
- Uitvoering: gericht op publiekrechtelijke bevoegdheden richting direct betrokkenen;
- Beleidsontwikkeling: opstellen kaders in het algemeen belang.

Hiermee lijkt een Bedrijfsvoeringsorganisatie zich alleen te kunnen richten op ondersteunende taken en niet op een algehele ambtelijke fusie (de Greef et al., 2015, pp. 18, 46-51). Dit sluit aan bij de communicatie tijdens de introductie van de wetwijziging vanuit de Rijksoverheid (2014, p. 1), die stelt dat binnen een Bedrijfsvoeringsorganisatie geen beleidsmatige afwegingen gemaakt mogen worden. In dat kader wordt zelfs aangegeven dat toestemming voor het oprichten van een Bedrijfsvoeringsorganisatie onthouden kan worden indien dit wel het geval is (in strijd met het recht of algemeen belang). Desondanks wordt de Bedrijfsvoeringsorganisatie wel gebruikt voor algehele ambtelijke fusies, inclusief taken voor het ontwikkelen van beleid (Overheid.nl, 2023). De argumentatie ligt hier in het feit dat de Bedrijfsvoeringsorganisatie de beleidsontwikkeling doet, maar dat de besluitvorming hierover bij de raad of college van de eigenstandige gemeente ligt (van der Laar, 2010, p. 25). Met uitzondering van de financiële consequenties die voortvloeien uit een meerderheidsbesluit en die daarmee bindend zijn voor iedere deelnemer, is het bewaken van de democratische legitimatie en het inleveren lokale autonomie in dit geval minder aan de orde. Zo blijft de keuze om beleid samen op te stellen en/of te harmoniseren een lokale keuze.

Vanuit bovenstaande analyse is antwoord te geven op de tweede deelvraag, welk typen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden er zijn en welke formele afbakening het meest passend

⁴ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting

is bij een ambtelijke fusie. Vanuit de theorie en vanuit de wet zijn verschillende typen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te onderkennen (zie figuur 6). In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat voor de beantwoording van de hoofdvraag de verschillende deelnemers gezien moet worden als meerdere principalen, die gezamenlijk een agent aansturen als een derde partij. Alleen bij een Gemeenschappelijk openbaar lichaam en een Bedrijfsvoeringsorganisatie is sprake van een zelfstandige rechtspersoon. Bij de Centrumregeling wordt geen derde partij opgericht, maar zijn de ambtenaren in dienst bij één van de principalen. Hierdoor is één principaal dominant. Passend bij de opgave van een ambtelijke samenwerking is in 2015 in aan de Wgr de Bedrijfsvoeringsorganisatie toegevoegd, met slechts één bestuurslaag. Argumentatie voor deze nieuwe vorm lag erin dat taken met een beperkte beleidsmatige component ook een beperkte bestuurlijke aansturing nodig heeft. De rol van eigenaar en opdrachtgever is hierin gecombineerd in één geleding. Een extra bestuurslaag kent in zichzelf opnieuw een principaal-agentverhouding. Om te voorkomen dat die extra bestuurslaag een vertekend beeld geeft in de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers, is de Bedrijfsvoeringsorganisatie de formele afbakening dat het meest passend is bij een ambtelijke fusie voor voorliggend onderzoek. Waar het om de deelnemers van de dagelijkse besturing van de Bedrijfsvoeringsorganisatie gaat, worden dan ook colleges van burgemeesters en wethouders die zitting hebben in het bestuur van de Bedrijfsvoeringsorganisatie bedoeld. Een deelnemer kan uit meerdere bestuursleden bestaan, waartussen ook onderling verhoudingen een rol kunnen spelen. Dit geeft extra druk op en tussen de deelnemers.

2.3 Verhoudingen binnen een Bedrijfsvoeringsorganisatie

Naast de keuze in welke vorm samenwerking wordt gegoten, binnen de eerder genoemde artikelen van de Wgr, zijn hierbinnen ook tal van keuzes te maken om uitdrukking te geven aan de onderlinge verhoudingen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de derde deelvraag, welke formele afspraken en informele relaties in de literatuur worden onderkend die van invloed zijn op de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie.

2.3.1 Formele afspraken

Ten eerste dienen deelnemers gezamenlijk formele afspraken te maken bij het oprichten van een Gemeenschappelijke regeling, conform de Wgr (de Greef et al., 2015, pp. 25-26):

- Taken:** In de regeling wordt bepaald voor welk belang of belangen de regeling wordt getroffen (art. 10.1 Wgr). Binnen het wettelijk kader van een Bedrijfsvoeringsorganisatie (sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken) kunnen deelnemers kiezen voor delen of het geheel hiervan. Dit betreft een gezamenlijke keuze (de Greef et al., 2015, p. 49-50). Indien wordt gekozen voor een deel hiervan, dan bestaat de mogelijkheid aan een individuele deelnemer om aan het bestuur⁵ van de Bedrijfsvoeringsorganisatie extra taken over te dragen en te betalen, mits de gemeenschappelijke regeling hierin voorziet (art. 10.2 Wgr; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 38). Via aanvullende besluitvorming door een individuele deelnemer kunnen zo extra zogenoemde pluspakketten worden ingekocht. Als gevolg hiervan ontstaat een verschil in taken dat de gemeenschappelijke regeling uitvoert per deelnemer. Hoe minder differentiatie en hoe meer harmonisering van de geleverde dienstverlening, hoe groter de kans op efficiencyvoordelen (van der Laar, 2010, p 228).
- Aantal leden:** In de regeling wordt bepaald hoeveel bestuursleden door iedere deelnemer mogen worden aangewezen (art. 13.3 Wgr). Uitgangspunt hierbij is dat iedere deelnemer minimaal één lid als vertegenwoordiger aanwijst (de Greef et al., 2015, p. 47). Het aantal leden kan verschillen per deelnemer (art. 13.4.a. Wgr). De mogelijkheid om te differentiëren kan gebruikt worden om bijvoorbeeld uitdrukking te geven aan het verschil in grootte van de gemeenten qua oppervlakte, inwoners, personele inbreng, financiële inbreng (de Greef et al., 2015, p. 47). In uitzonderingssituaties kan bepaald worden dat niet alle deelnemers zitting hebben in het bestuur (art. 13.5.a Wgr) of meerdere deelnemers gezamenlijk één lid aanwijzen (art. 13.5.b. Wgr). Deze laatste mogelijkheden beperken de verantwoordings- en sturingslijnen met de desbetreffende deelnemer (de Greef et al., 2015, p. 47).
- Stemverhouding:** In beginsel heeft ieder lid in het bestuur één stem. Ook hierover kan in de regeling worden bepaald dat dit differentieert tussen de deelnemers (art. 13.4.b Wgr). Door dit zogenoemde meervoudige stemrecht wordt een bepaalde deelnemer dominantier (de Greef et al., 2015, p. 34). De Wgr kent

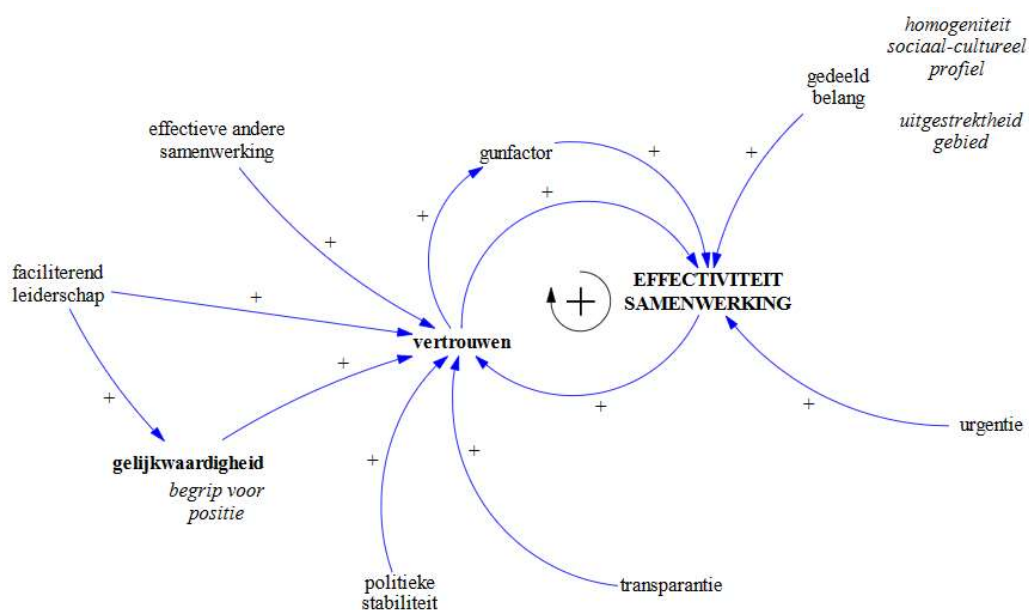
⁵ Tevens van toepassing bij een Gemeenschappelijk openbaar lichaam en Gemeenschappelijk orgaan

echter ook de mogelijkheid om dit voor bepaalde besluiten buiten werking te stellen en bijvoorbeeld unanimiteit voor te schrijven (art. 13.4.c Wgr).

- Kostenverdeling:** De financiering van een gemeenschappelijke regeling komt vanuit de individuele deelnemers (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 25). Genomen bestuursbesluiten met financiële gevolgen hebben een verplichtend karakter voor alle deelnemers. Nadere afspraken kunnen worden gemaakt hoe de inbreng, overschotten en tekorten worden verdeeld (vaste voet, kosten per product, hoe verhoging plaatsvindt, hoe kostentoe rekening plaatsvindt, hoe de financiële afwikkeling verloopt bij uittreding, etc.). Eventuele 'pluspakketten' worden separaat afgerekend (van der Laar, 2010, p. 229). Een gedetailleerde kostenverdeling brengt hoge administratieve lasten met zich mee, waardoor in de praktijk risicodeling en solidariteit onderdeel uitmaakt van het bepalen van de mate detail (Niessen, 2019, pp. 47-49).
- Uittreding:** In de gemeenschappelijke regeling moeten ook afspraken worden gemaakt voor in het geval een deelnemer wil uittreden (de Greef et al., 2015, p. 29). Het gaat hierbij om de gevolgen van de uittreding, waaronder een bepaalde uittreedsom. Indien geen gedetailleerde afspraken op voorhand worden gemaakt, dan wordt teruggevallen op jurisprudentie op dit vlak. Uittreden wordt in dat geval complexer, met meer onderlinge discussie tot gevolg (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43).
- Topstructuur:** Aanvullend bij het instellen van de regeling worden afspraken gemaakt over de inrichting van de topstructuur (Korsten, 2017, p. 6; van der Werff et al., 2018, pp. 16-17, 48). Gemeentesecretarissen kunnen tevens de rol van directie binnen de ambtelijke fusie vervullen (personele unie). Hierdoor is geen duidelijke scheiding van opdrachtgever en opdrachtnemer. In andere gevallen wordt gekozen voor een onafhankelijke derde als directeur. De individuele belangen van de deelnemers kunnen afwijken van het belang van de gemeenschappelijke regeling. De gekozen topstructuur kan van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie.

2.3.2 Informele relaties

Op basis van in de vorige paragraaf genoemde afspraken geeft de Wgr de mogelijkheid formeel uitdrukking te geven aan de onderlinge verhoudingen. Afspraken bieden zo het juridische fundament voor samenwerking. Niet-wettelijke (informele) relaties zijn volgens de literatuur echter het fundament voor vertrouwen in samenwerking (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, pp. 30, 35). Op het snijvlak van de formele afspraken en informele relaties is de collaborative governance-theorie te vinden (Boogers, 2014, pp. 18-19). Deze theorie is gericht op het oplossen van problemen, het bereiken van overeenstemming en uiteindelijk besluitvorming. Hoewel deze theorie breder kijkt dan alleen overheidslichamen, geeft deze theorie een aantal randvoorwaarden voor de continuïteit van een samenwerking. Daarnaast adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur gemeenten hun houding ten opzichte van samenwerkingsverbanden te veranderen van statisch (structuur, uitvoeren, beheersen, verantwoorden) naar dynamisch (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en aanpassen). Als gevolg van het verder op afstand plaatsen nemen zeggenschap en sturing af, waardoor andere kenmerken in belang toenemen. Onderzoek toont aan dat, naast structuurkenmerken die invloed hebben op de effectiviteit van samenwerking, met name het onderlinge vertrouwen van belang is (Boogers et al., 2015, p. 50; Korsten, 2017, p. 7). Effectiviteit kan in dit kader ook gezien worden als een beperking van de agencykosten, waarbij monitoring als gevolg van toegenomen vertrouwen beperkt kan worden (Neelen, 1997, p. 70). Van Genugten et al. (zie figuur 7) en Boogers et al. (2017, p. 49; 2015, p. 56) hebben onderzoek gedaan naar de effectiviteit van regionale samenwerking. Zij kwamen tot de conclusie, dat naast gedeeld belang en urgentie, wederom vertrouwen een sleutelrol speelt.



Figuur 7: verklaringsmodel effectiviteit regionale samenwerking (Genugten et al., 2017, p. 47)

Het begrip vertrouwen wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt. Eerst wordt op basis van bovenstaand onderzoek van Van Genugten et al. (2017) en verrijkt met andere literatuur (waaronder de collaborative governance-theorie), een overzicht gegeven van de informele relaties die in meer of mindere mate een samenwerking beïnvloeden. Van Genugten et al. kaarten in hun onderzoek ook 'gelijke verwachtingen' als relevante relatie aan (2017, p. 44). In dit onderzoek wordt niet uitgelegd waarom deze relatie uiteindelijk in het verklaringsmodel buiten beschouwing wordt gelaten. Gelijke verwachtingen worden ook in andere onderzoeken aangehaald en daarom hieronder alsnog toegevoegd (Korsten et al., 2004, p. 48; Korsten et al., 2006, pp. 65-66; Van der Werff et al., 2018, p. 51). Tot slot speelt volgens Van der Laar (2010, p. 220) het aantal deelnemers een rol. Volgens hem is een ambtelijke fusie geschikt voor maximaal 3 deelnemers, in tegenstelling tot een netwerkconcept (ongeveer 5 tot 6) of samenwerking op een enkel thema (veel meer). Dit laatste wordt vanaf hoofdstuk 5, bij het empirische deel van het onderzoek, betrokken.

Gedeeld belang: Homogeniteit van sociale, economische en geografische kenmerken (stad vs. platteland, maar ook oppervlakte en aantal inwoners) van de gemeenschap, bepalen voor een groot gedeelte het politieke en maatschappelijke draagvlak (Boogers et al., 2015, p. 11-20; Feiock, 2007, p. 54; Korsten, 2017, p. 6; Korsten et al., 2004, p. 82; van der Laar, 2010, p. 211; van der Werff et al., 2018, p. 77). Daarnaast draagt ook een gebiedseigen identiteit bij aan het draagvlak voor samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011, p.18).

Urgentie: Gedeelde noodzaak om te investeren in bestuurskracht (kostenbesparing, kwaliteit of verminderde kwetsbaarheid) bepaalt de urgentie om samen te werken (Genugten et al., 2017, p. 46; Korsten, 2017, p. 7; van der Werff et al., 2018, pp. 71-73). Ook de bereidheid om daarin tijd en energie te investeren speelt hierbij een rol (van der Laar, 2010, p. 219). Bovendien helpt daarbij de dreiging van een opgelegde herindeling als druk op de deelnemers (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 19). Daarnaast kunnen ook wederzijdse afhankelijkheid of solidariteit een aanleiding zijn om te kiezen voor samenwerken (Boogers, 2014, p. 18). Dit wordt teniet gedaan indien er een alternatieve fusiepartner aanwezig is (Neelen, 1997, p. 73)

Transparantie: Openheid tussen en naar de deelnemers, waarbij informatie met betrekking tot besluitvorming en resultaten op het zelfde niveau en moment wordt gedeeld, draagt bij aan onderling vertrouwen (Genugten et al., 2017, p. 46; Korsten et al., 2004, pp. 82-83). Bij deze relatie kan tevens gekeken worden

naar de eerder benoemde opstelling richting elkaar vanuit de steward- of agentverhouding.

Politieke stabiliteit: Politieke verhoudingen binnen de individuele deelnemers, maar ook homogeniteit in partijpolitieke kleur en politieke aspiraties van de bestuursleden spelen een rol in de stabiliteit van de samenwerking (Feiock, 2007, pp. 55-56; Genugten et al., 2017, p. 46; van der Laar, 2010, p. 232; van der Werff et al., 2018, pp. 12, 50-51). Daarnaast komt de continuïteit van bestuursleden en de koers die zij persoonlijk vertegenwoordigen de onderlinge samenwerking ten goede (van Thiel et al., 2020, p. 32). Bovendien vraagt het aansturen van een professionele organisatie op afstand ook professionele collegeleden, die instaat zijn tegenwicht te bieden tegen de ambtelijke organisatie als opdrachtnemer (Korsten et al., 2004, p. 80).

Gelijkwaardigheid: Van belang hierbij is de rolinvulling, het erkennen van elkaars positie en elkaar iets gunnen indien een individuele deelnemer iets van de samenwerking vraagt (Genugten et al., 2017, p. 46; Korsten, 2017, p. 7; van der Werff et al., 2018, p. 78). Hierbij speelt de persoonlijke relatie tussen de bestuursleden een rol (Stolk et al., 2018, p. 17). Als zwakkere deelnemers onvoldoende meedoen in de besluitvorming, kan dat uiteindelijk de samenwerking tegenwerken (Boogers, 2014, p. 18).

Leiderschap: Afhankelijk van de constellatie is er behoefte aan verschillende typen van leiderschap (Boogers, 2014, p. 18; Genugten et al., 2017, p.p 46-47; van der Werff et al., 2018, p. 80). Indien deelnemers gelijk zijn en bereid zijn tot samenwerken maar elkaar niet vertrouwen, is een verbindende leiderschapsstijl nodig. Daarentegen is bij ongelijkheid, gebrek aan samenwerkingsbereidheid en wantrouwen juist een krachtig leider nodig. Aangezien leiderschap niet onderscheidend is tussen de deelnemers, wordt deze relatie voor het verdere onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Eerdere samenwerking: Positieve eerdere ervaringen in congruente samenwerkingsverbanden werken door naar de huidige samenwerking in de vorm van vertrouwen (Genugten et al., 2017, p. 46; Herweijer & Fraanje, 2011, p. 18-19; Korsten, 2017, p. 7). Ondanks negatieve ervaringen kan een samenwerking continueren, indien deelnemers elkaar nodig hebben om hun doelen te

behalen en er voldoende conflict-dempende mechanismen worden ingevoerd (Boogers, 2014, p. 18)

Interne cultuur: De ambtelijke samenwerking wordt beïnvloed door de interne culturen van de voormalige werkgevers cq. de deelnemende gemeenten (Korsten, 2017, p. 26; van der Werff et al., 2018, p. 80; van der Laar, 2010, p. 230). Aangezien de interne cultuur niet onderscheidend is tussen de deelnemers, wordt deze relatie voor het verdere onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Gedeeld perspectief: Een gedeeld perspectief tussen de deelnemers of de samenwerking wordt gezien als een eind- of tussenstap en ook de zorgvuldigheid en snelheid van het proces voorkomt discussie tussen de deelnemers op dit vlak (van der Laar, 2010, pp. 224-225; Van der Werff et al., 2018, p. 80).

Gelijke verwachtingen: De mate van verwachte voordelen kunnen per partner verschillen (Korsten et al., 2004, p. 82). Wanneer deelnemers een ambtelijk fusietraject ingaan met verschillende verwachtingen zet dit de samenwerking onder druk (Van der Werff et al., 2018, p. 51). Belangrijk hierbij is richting elkaar transparant te zijn over de individueel te verwachte voordelen.

Bovenstaande lijst is een (niet-uitputtende) opsomming van informele relaties die een rol spelen bij samenwerkingen. Behalve tussen de deelnemers, kan er ook spanning optreden tussen de verschillende rollen van een individuele deelnemer (de Kruijf, 2019, p. 14). Als eigenaar staat immers de continuïteit van de organisatie centraal, terwijl als opdrachtgever maximering van de dienstverlening het doel is. Met dit interne spanningsveld zal een bestuur van een samenwerkingsverband moeten omgaan. Dit vraagt veel van de bestuursleden. Bovendien kan een deelnemer in het bestuur vertegenwoordigd worden door meerdere leden, die onderling verschillen qua opvatting of stijl. Dit kan extra spanning tussen en binnen de deelnemers veroorzaken. In de volgende paragraaf wordt het begrip 'vertrouwen' nader toegelicht.

2.3.3 Vertrouwen

De kern van het principaal-agentprobleem ligt in het feit dat de principaal afwachtende is wat de agent voor resultaat weet te realiseren en hij moet er tevens op vertrouwen dat dit resultaat het best mogelijk is (Cools, 2009, pp. 7, 102-103). Controle en vertrouwen hebben beide als doel de onzekerheid te verkleinen en de voorspelbaarheid van gedrag en resultaten te vergroten. Zoals in het

vorige hoofdstuk bleek, brengt controle in de vorm van monitoring extra kosten met zich mee. Vertrouwen wordt door economen gezien als een impliciete berekening van mogelijke toekomstige kosten en risico's die het gevolg is van andermans handelen. Vertrouwen kan ook gedefinieerd worden als een overtuiging van een partij, dat de andere partij zijn of haar kwetsbaarheden niet zal uitbuiten (Dyer & Chu, 2003, pp. 58-59). Vertrouwen is het meest van waarde als dit gebaseerd is op niet-contractuele mechanismen, zoals betrouwbaarheid, eerlijkheid en welwillendheid. Het betreft hier niet zozeer de feitelijke handeling, maar de emotionele band die wordt opgebouwd (Castelnovo & Simonetta, 2008, p. 111). Persoonlijk contact en de daarbij behorende non-verbale communicatie zijn hierbij essentieel. Vertrouwen kan groeien of afnemen al naar gelang het gedrag van de ander (Cools, 2009, pp. 102-103). Hiermee wordt de noodzaak van formele contracten verminderd, die duur zijn om te schrijven, te controleren en af te dwingen. Kennis van het verleden en inzicht in de context zijn van belang om een goede inschatting te maken of iemand te vertrouwen is. Door ervaring op te doen met de ander ontstaat een voorspelbaar patroon en uiteindelijk vertrouwen. Het ontwikkelen van vertrouwen heeft dan ook tijd nodig, informeel contact kan daarbij behulpzaam zijn (Genugten et al., 2017, p. 51; van der Laar, 2010, p. 222). Vertrouwen en controle zijn in dit kader tegenpolen van elkaar. Desondanks stellen Castelnovo & Simonetta (2008, p. 10) dat de bereidheid tot informatie delen (transparantie) een teken van vertrouwen is. Het accepteren dat er monitoring plaatsvindt kan volgens hen ook bijdragen aan het opbouwen en onderhouden van onderling vertrouwen. Bovendien is voor monitoring kennis nodig, waardoor ook een wederzijdse afhankelijkheid kan ontstaan (Sydow & Windeler, 2003).

Wanneer meerdere opdrachtgevers (principalen) moeten samenwerken om tot gezamenlijke aansturing te komen is vertrouwen van groot belang (Verhof et al., 2012, p. 23). De effectiviteit van een samenwerkingsverband neemt zelfs toe, naarmate er meer vertrouwen bestaat tussen de samenwerkingspartners (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 27). Bovendien is hierbij sprake van een zelfversterkend effect (Genugten et al., 2017, p. 47). Zolang een samenwerking meerwaarde heeft voor de deelnemers wordt een reputatie opgebouwd, waar in de toekomst op voortgeborduurd kan worden (Feiock, 2007, pp. 59-60). Dit geldt tevens voor ervaringen die eerder zijn opgedaan binnen eerdere samenwerkingsverbanden (zie ook paragraaf 2.4: eerdere samenwerking). Dit feedbackmechanisme versterkt het onderling vertrouwen. Hiermee is de culturele factor van vertrouwen, in vergelijking tot structuurkenmerken, meer van belang voor de effectiviteit van de samenwerking (Boogers et al., 2016, p. 59). Indien het aantal partijen, met eigen perspectieven en belangen, in een samenwerking toeneemt, is de kans op problemen in de governance-relatie echter groter (van Thiel et al., 2020 p. 29).

Bovenstaande analyse is ook van toepassing intergemeentelijke samenwerking (Klok et al., 2018, p. 527). Uit diverse onderzoeken tussen verschillende geledingen betrokken bij deze samenwerkingsverbanden blijkt dat vertrouwen belangrijk is voor het continueren van een samenwerking (Stolk et al., 2018, p. 17). Een Samenwerking wordt in principe aangegaan voor een langere termijn (Korsten et al., 2004, p. 80). Herweijer & Fraanje (2011, p. 148) geven op basis van hun onderzoek naar bestuurskracht aan dat samenwerken mensenwerk is en dat dit niet kan zonder onderling vertrouwen. Indien wordt gekozen voor het samenvoegen van organisaties in een samenwerking, kunnen partners nog wel van elkaar af, maar zal dat niet gemakkelijk gaan (Korsten et al., 2004, p. 80; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43). De overtuiging dat toekomstige problemen opgelost kunnen worden, is cruciaal. Een andere benaderingswijze wordt ingebracht door Castelnovo & Simonetta (2008, p. 108). Zij maken het onderscheid tussen een individu, een groep of een organisatie waarin meer of minder vertrouwen kan bestaan. Zo kan een bestuurslid vertrouwen hebben in zijn collega's binnen het bestuur als persoon, vertrouwen hebben in het bestuur of vertrouwen hebben in de gemeenschappelijke regeling als geheel.

In de praktijk blijkt dat de keuze tot samenwerking niet alleen een afweging is van kosten en baten (van der Werff et al., 2018, p. 86). In een politieke omgeving spelen emotionele afwegingen ook een rol. Uit interviews van burgemeesters betrokken bij samenwerkingsverbanden blijkt dat naast harde afspraken (taken en verantwoordelijkheden, kostenverrekening en investeringen en juridische vormgeving) vertrouwen randvoorwaardelijk is een samenwerking te continueren (van den Heuvel, 2008, p. 45). Daarnaast wordt het vertrouwen versterkt door de transparantie van het besluitvormingsproces (Genugten et al., 2017, p. 46). Bovendien speelt de gelijkwaardigheid van de deelnemende gemeenten een rol. Naast de initiële gelijkwaardigheid (macht, kennis en ervaring), gaat het hierbij ook om de houding (erkenning van elkaars positie). Men kan op gelijkwaardige manier met elkaar omgaan, zonder dat er daadwerkelijk sprake is van gelijkheid (van der Werff et al., 2018, p. 78). Een te dominante (houding of in grootte) partner of een partner die eigen gewin nastreeft kan afbreuk doen aan het onderlinge vertrouwen (Genugten et al., 2017, p. 52). Van der Laar (2010, p. 234) voegt daar aan toe dat het zaak is een mix te vinden tussen vertrouwen en controle, om te voorkomen dat er 'lijken in de kast' ontstaan. Of dat het vertrouwen een camouflage is voor gebrek aan kennis of tijd (ter Bogt, 2019, p. 42). Een structuur met conflict-dempende mechanismen kan behulpzaam zijn bij gebrek aan vertrouwen, maar brengt extra kosten met zich mee (Boogers et al., 2016, pp. 41-42). Keerzijde is dat, zonder conflict-dempende mechanismen, conflicten tijd en geld kosten. Tot slot draagt vertrouwen, naast acceptatie en tevredenheid, bij aan legitimiteit van de overheid (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015b, p. 32).

2.3.4 Formele afspraken en informele relaties samengebracht

Als beantwoording op de derde deelvraag, waarin gevraagd wordt welke formele afspraken en informele relaties in de literatuur worden onderkend die van invloed zijn op de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie, kan het volgende worden gesteld:

Voor dit onderzoek is de onderlinge verhouding tussen verschillende principalen eerder al benoemd als uitgangspunt. Vervolgens is geconcludeerd dat een Bedrijfsvoeringsorganisatie als formele afbakening het meest passend is bij een ambtelijke fusie. Daaruit volgt dat er uitgegaan kan worden van min of meer gelijkwaardige samenwerkingspartners, aangezien bij de aanwezigheid van een dominante partij een Centrumregeling meer voor de hand ligt (Korsten et al., 2004, p. 57). Vanuit deze redentatie zijn in de vorige paragrafen op basis van de literatuur de formele afspraken en informele relaties in beeld gebracht. Het theoretisch raamwerk (zie figuur 8) geeft de verwachte invloed weer op de continuïteit van ambtelijke fusies, waarbij de mate van homogeniteit op elk van de variabelen tussen de deelnemers als positief kan worden gezien op het continueren van een ambtelijke fusie. Voor het overige is de richting van de variabelen (+) bepaald aan de hand van de beschrijving van de individuele formele afspraken en informele relaties.

Formele afspraken		Informele relaties	
Homogeen takenpakket	+	Gedeeld belang	+
Harmonisering van diensten	+	Gedeelde urgentie	+
Gelijk aantal bestuursleden	+	Transparantie	+
Gelijke stemverhouding	+	Politieke stabiliteit	+
Gelijke kostenverdeling	+	Gelijkwaardigheid	+
Eenvoudige verdeelsleutel	+	Positieve eerdere samenwerking	+
Gedetailleerde uittreedsom	+	Gedeeld perspectief	+
Functiescheiding topstructuur	+	Gelijke verwachtingen	+

Figuur 8: Theoretisch raamwerk van formele afspraken en informele relaties tussen de deelnemers en hun verwachte invloed op de continuïteit van ambtelijke fusies

Uit diverse eerdergenoemde onderzoeken blijkt dat vertrouwen het centrale element is dat bepalend is in de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers binnen een samenwerkingsverband. Volgens Stolk et al. (2018, p. 17) kunnen zowel formele afspraken als informele relaties bijdragen aan het vergroten van het onderling vertrouwen. Vertrouwen loopt dan ook als rode draad door figuur 8 heen. De eerdergenoemde afspraken en relaties tussen de verschillende deelnemers voor wat

betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie kunnen als factoren worden gezien die het onderling vertrouwen beïnvloeden, wat vervolgens weer randvoorwaardelijk is voor het continueren van een ambtelijke fusie.

3. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksontwerp en de wijze van dataverzameling nader toegelicht, ter verantwoording dat het onderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde wijze is vormgegeven. Daarnaast wordt ingegaan op de beperkingen die de gekozen aanpak met zich meebrengt en de ethische waarborgen die zijn ingebouwd in de aanpak. Vanaf hier wordt de vertaling gemaakt van het theoretisch deel naar het empirische deel van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksontwerp

In paragraaf 1.3 is reeds beschreven dat uit diverse onderzoeken blijkt dat het niet gemakkelijk is om de effectiviteit van samenwerkingen te onderzoeken en dat er ook geen eensluidend beeld is over de democratische legitimiteit. Zo stellen Peters et al. (2022, p. 37) dat het veel weg heeft van wat in de literatuur een wicked problem wordt genoemd.

Voorliggend onderzoek heeft dan ook niet de ambitie om alsnog in deze lacune te voorzien. De onderzoeksvraag is erop gericht meer inzicht te krijgen in de samenhang van de formele afspraken en informele relaties tussen de deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie en welke hiervan verklarend is voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking. Het betreft een **verklarend onderzoek** waarbij, op basis van een theoretische basis, de praktijk in beeld is gebracht en waarbij gezocht is naar de omstandigheden die van belang voor verhoudingen die zorgdragen voor de continuïteit van een ambtelijke fusie (Schindler, 2019, p. 75; van Thiel, 2021, pp. 27-30, 40). De verschillende formele afspraken en informele relaties zijn **onafhankelijke variabelen** die onderzocht, dit ten opzichte van het begrip continuïteit van een ambtelijke fusie als **afhankelijke variabele** (Schindler, 2019, pp. 12-15). Vertrouwen is hiertussen de **interveniërende variabele**, die door middel van een controlevraag in ieder interview aan de orde is gesteld.

Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat kwantitatief onderzoek op dit vlak beperkt mogelijk is vanwege het feit dat definities in de theorie verschillend worden gebruikt en effectiviteit van samenwerken moeilijk objectief is vast te stellen (Boogers et al., 2016, p. 20). Bovendien is de totale populatie beperkt en is ieder samenwerkingsverband verschillend van opzet (Overheid.nl, 2023). Om die reden is gekozen voor een **kwalitatief** onderzoek, waarbij **meerdere casussen** zo gedetailleerd mogelijk in beeld zijn gebracht (Schindler, 2019, pp. 75-78). Door interviews (**communication study**)

af te nemen met de sleutelfiguren in het **veld**, is de realiteit (**ex post facto**) zo objectief mogelijk in beeld gebracht.

3.2 Dataverzameling

Sinds de invoering van de Wet elektronische publicaties op 1 juli 2021 is het wettelijk verplicht dat een gemeenschappelijke regeling zich registreert in het GR-register (Overheid.nl, 2023). Ten tijde van dit onderzoek stonden hierin 414 gemeenschappelijke regelingen vermeld, waarvan 60 Bedrijfsvoeringsorganisaties. Nadere analyse van het register leert dat binnen deze categorie 7 Bedrijfsvoeringsorganisaties zijn waarbij sprake is van een algehele ambtelijke fusie. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 27, 2015b, p. 6) stelt dat zeggenschap en sturing afnemen door het verder op afstand plaatsen van de ambtelijke organisatie, waardoor de onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers in de samenwerking van groter belang worden. Bij een algehele fusie zijn (bijna) alle ambtenaren overgegaan naar een samenwerkingsverband. Als gevolg hiervan is de onderlinge afhankelijkheid maximaal, met ook maximale kans op onderlinge discussies. Om die reden is voor dit onderzoek gekozen om als casusselectie te kiezen voor alle Bedrijfsvoeringsorganisaties waarbij sprake is van een algehele fusie (van Thiel, 2021, p. 112). Als uitzondering is in de selectie niet de Samenwerkingsorganisatie De Wolden-Hoogeveen meegenomen, om een bias te voorkomen aangezien de onderzoeker hierin zelf werkzaam is als algemeen directeur. Uiteindelijk gaat het om de volgende samenwerkingsverbanden:

- Werkorganisatie HLTsamen (Hillegom, Lisse en Teylingen)
- Werkorganisatie Druten Wijchen
- Werkorganisatie BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo)
- Noaberkracht (Dinkelland en Tubbergen)
- BEL combinatie (Blaricum, Eemnes en Laren)
- ABG organisatie (Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen)

Naast deze zes casussen zijn tevens casussen onderzocht, waar een ambtelijke fusie in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie niet is gecontinueerd. Voor de selectie van de casussen is in het register gezocht naar voorbeelden die hiervoor in aanmerking komen (Overheid.nl, 2023). Dit leverde slechts drie casussen op, die allen zijn meegenomen in het onderzoek. In deze casussen heeft er uiteindelijk een herindeling plaatsgevonden tussen de samenwerkende gemeenten (in het geval van Cuijk aangevuld met Boxmeer en Sint Anthonis). Het gaat hierbij om:

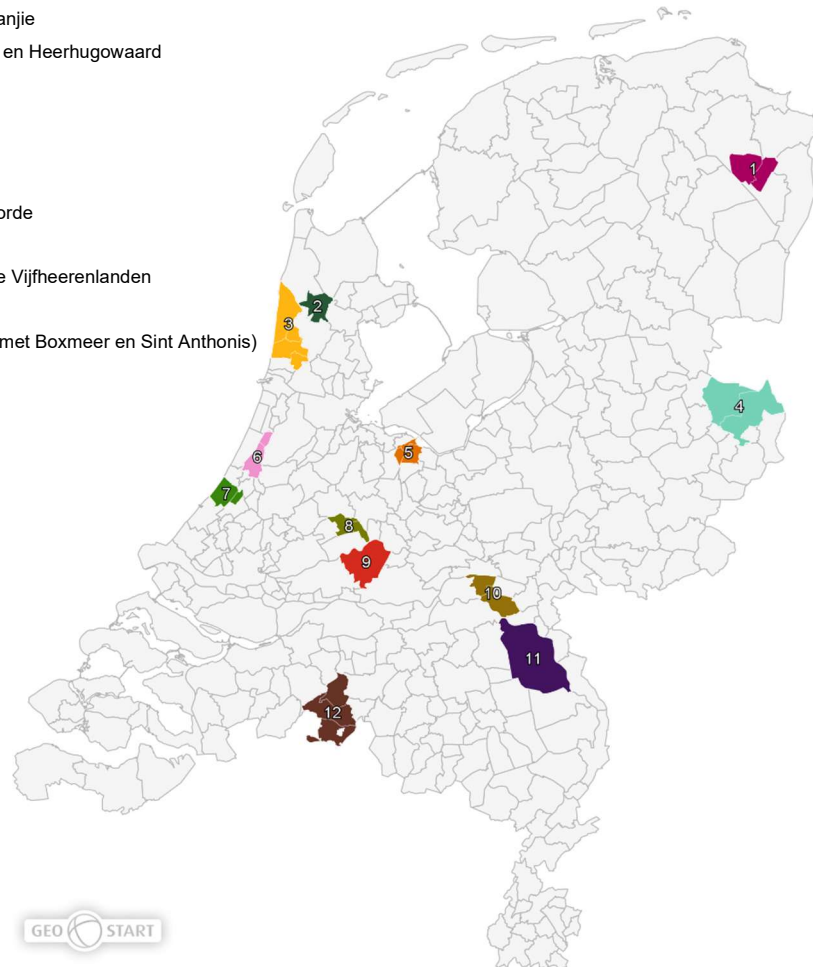
- Werkorganisatie CGM (Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert)
- Werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard
- Bedrijfsvoeringsorganisatie Vijfheerenlanden (Leerdam, Vianen en Zederik)

De wijziging van de Wgr, met de introductie van de Bedrijfsvoeringsorganisatie, heeft plaatsgevonden per 2015. Om die reden is tot slot gekeken of er in de jaren hieraan voorafgaand ambtelijke fusies zijn vormgegeven welke later niet zijn gecontinueerd en die waren vormgegeven in een Gemeenschappelijk openbaar lichaam. Aangezien het denkbaar is dat deze, indien de samenwerking gecontinueerd was geweest, na de wijziging van de Wgr alsnog zouden zijn omgezet naar een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze verkenning heeft plaatsgevonden aan de hand van een overzicht opgesteld door Korsten van alle ambtelijke fusies tot dat moment (2015, pp. 12-13). Deze verkenning heeft 5 aanvullende casussen opgeleverd. Vanwege een ander lopend onderzoek door de eerste begeleider van voorliggend onderzoek is de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor Gemeenschappelijke regeling De Waard (Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland), aangezien dit een opmaat was richting een herindeling, kort na de oprichting. Als gevolg hiervan zijn de 3 onderstaande casussen toegevoegd aan het onderzoek:

- Werkorganisatie De Kompanjie (Pekela en Veendam)
- UW Samenwerking (Montfoort en IJsselstein)
- Werkorganisatie Duivenvoorde (Voorschoten en Wassenaar)

Dit brengt het totaal aantal onderzochte ambtelijke fusies 12 (zie figuur 9). Deze casussen worden in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.

1. Voormalige werkorganisatie De Kompanjie
2. Voormalige werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard
3. Werkorganisatie BUCH
4. Noaberkracht
5. BEL combinatie
6. Werkorganisatie HLTsamen
7. Voormalige werkorganisatie Duivenvoorde
8. Voormalige UW Samenwerking
9. Voormalige Bedrijfsvoeringsorganisatie Vijfheerenlanden
10. Werkorganisatie Druten Wijchen
11. Voormalige werkorganisatie CGM (nu met Boxmeer en Sint Anthonis)
12. ABG organisatie



Figuur 9: Onderzochte (voormalige) ambtelijke fusies (bewerking van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023)

Bovenstaande samenwerkingsverbanden zijn benaderd voor **semigestructureerde interviews**, waarbij alle formele afspraken en informele relaties vanuit het theoretisch raamwerk als variabelen voor het gesprek zijn gebruikt (Schindler, 2019, p. 130). Ook de samenhang van de verschillende variabelen is aan de orde gesteld. Daarnaast is een vraag gesteld over het onderling vertrouwen tussen de deelnemers in de dagelijkse besturing, gebaseerd op eerdere onderzoeken van Boogers et al. en Klok et al. (2015; 2018). Ieder interview is begonnen met het uitleggen van het doel en de werkwijze van het onderzoek, met extra nadruk op de anonimiteitswaarborgen (van Thiel, 2021, p. 118). Verdiepende vragen zijn gesteld om meer inzicht te krijgen in de samenhang van de verschillende variabelen. Op deze wijze is gegarandeerd dat alle afspraken en relaties en hun onderlinge samenhang zijn besproken, terwijl er tegelijkertijd voldoende ruimte, flexibiliteit en diepgang is geweest om aan te sluiten bij de lokale situatie. Ter verificatie van het theoretisch raamwerk, ter voorkoming van een bias en dat er zaken onderbelicht bleven, is ieder interview

afgesloten met de vraag of er nog andere zaken zijn die van invloed zijn op de samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijk fusie.

Voor deze interviews zijn de directeurs van de gemeenschappelijke regelingen persoonlijk benaderd. In eerdere onderzoeken zijn veelal griffiers, gemeentesecretarissen of organisatieadviseurs benaderd, vanwege de neutrale positie en brede blik (Boogers et al., 2016, p. 20; Herweijer & Fraanje, 2011, p. 27). Zij vervulden daarmee de rol van quasi neutrale observant. Aangezien dit onderzoek is opgesteld vanuit het perspectief vanuit de fusieorganisatie en daarmee gaat over de onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van de het samenwerkingsverband, is in dit geval gekozen voor de directeur hiervan. Hij of zij is gevraagd als agent onafhankelijk te reflecteren op de formele afspraken en informele relaties binnen het bestuur, waar de directeur regulier als secretaris aanwezig is tijdens de bestuursvergaderingen (naar analogie art. 105 Gemeentewet). Zoals eerder gesteld bij de Topstructuur, was/is in sommige gevallen sprake van een dubbelrol tussen de directeur en de rol van gemeentesecretaris. Daarom zijn in drie situaties alle gemeentesecretarissen van het desbetreffende samenwerkingsverband benaderd. Echter in al die gevallen heeft er interne afstemming plaatsgevonden tussen die gemeentesecretarissen, met als gevolg dat alsnog maar één directeur/gemeentesecretaris van het desbetreffende samenwerkingsverband heeft deelgenomen aan het onderzoek. Vanwege privéomstandigheden heeft één directeur aangegeven niet mee te kunnen doen en uiteindelijk heeft één directeur afgezegd door agendaproblemen. Zo hebben tien directeurs afkomstig uit verschillende ambtelijke fusies, waarvan één met ambtelijke bijstand, hun medewerking verleend aan voorliggend onderzoek. Qua verdeling zijn hiervan vijf afkomstig uit een gecontinueerde en vijf uit een niet gecontinueerde ambtelijke fusie. Om de anonimiteit van de respondenten te kunnen waarborgen, zijn de uitkomsten voor het vervolg van deze masterthesis verwerkt op een wijze dat deze niet meer zijn te herleiden naar organisatie of persoon.

Van de interviews zijn opnamen gemaakt, welke vervolgens zijn getranscribeerd. Aangezien gewerkt is met woordelijke transcripten, zijn deze niet meer voorgelegd aan de respondenten ter goedkeuring. Ter verwerking van de verkregen data is een coderingsschema opgesteld, waarbij antwoorden met betrekking tot dezelfde relaties zijn gegroepeerd (Schindler, 2019, p. 324). De transcripten van de interviews zijn op deze wijze per antwoord gekoppeld aan het theoretisch raamwerk. Bij het omzetten van de transcripten naar het coderingsschema, is wel herkenbaar gebleven of de antwoorden afkomstig zijn van een gecontinueerde of niet gecontinueerde ambtelijke fusie (inclusief wel of niet heringedeeld). Tegelijkertijd waarborgt deze aanpak dat antwoorden niet meer te herleiden zijn naar organisaties of personen (zie 3.6 Ethische waarborgen). Op basis van de verkregen en gecodeerde data, heeft een ordening en analyse plaatsgevonden (van Thiel, 2021, p.

167-177). In deze fase zijn geclusterde antwoorden behorend bij een bepaalde code vergeleken. Op basis van deze analyse is onderzocht of er sprake is van een verklarend principe. Deze systematische aanpak draagt bij de aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.3 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2021, pp. 64-65). Hiermee borgt de onderzoeker dat de uitkomsten niet toevallig zijn, maar daadwerkelijk een verklaring zijn voor hetgeen onderzocht is. De nauwkeurigheid wordt in dit onderzoek bepaald doordat de vragen uit de interviewhandleiding (zie Bijlage I), voortkomen uit het theoretisch raamwerk (zie Hoofdstuk 2). De handleiding voor de semigestructureerde interviews garandeert dat in ieder interview minimaal dezelfde vragen zijn gesteld en alle variabelen aan de orde zijn komen. Consistentie bepaalt of een onderzoek reproduceerbaar is. Door meerdere interviews te houden, bij zoveel als mogelijk identieke casussen, worden de uitkomsten van het onderzoek meer betrouwbaar. Hierdoor neemt de kans toe dat een vervolgonderzoek uitkomsten kent die vergelijkbaar zijn. Bij een kwalitatief onderzoek en specifiek casestudies, is echter altijd sprake van enige vorm van subjectiviteit (van Thiel, 2021, p. 179). In dit kader kan dan ook beter gesproken worden van navolgbaarheid in plaats van betrouwbaarheid. De navolgbaarheid wordt ondersteund doordat in dit onderzoek de verschillende stappen van het onderzoek zijn beschreven, zodat een vervolgonderzoek op dezelfde wijze herhaald kan worden (van Thiel, 2021, p. 64-65). Tot slot heeft gedurende het onderzoek regelmatig overleg plaatsgevonden met de eerste begeleider die verbonden is aan de Universiteit Twente en de Radboud Universiteit. Samenwerken met een ervaren onderzoeker is een waarborg om fouten te voorkomen in de onderzoeks aanpak (interonderzoekerbetrouwbaarheid).

3.4 Validiteit

Interne validiteit houdt de geldigheid van een onderzoek in, wat tot uitdrukking komt door te bepalen of de onderzoeker werkelijk heeft gemeten wat hij of zij van plan was te meten (van Thiel, 2021, p. 66). Het gaat hierbij om de operationalisatie van het theoretisch raamwerk en de causaliteit tussen de variabelen. Doordat in dit onderzoek de variabelen voortkomen uit het theoretisch raamwerk en vervolgens zijn gebruikt in de interviewhandleiding, is de interne validiteit geborgd. De interviews zijn opgenomen, vervolgens getranscribeerd, gecodeerd en daarna verwerkt.

In de externe validiteit komt tot uitdrukking of een onderzoek generaliseerbaar is (van Thiel, 2021, pp. 66-67, 110-111). Dit is van belang aangezien aan de hand van een casestudie uitspraken worden gedaan over ambtelijke fusies als totale populatie. Tegelijkertijd hoort hier de kanttekening bij dat generalisatie van casestudies betrekkelijk is, aangezien iedere casus uniek is. Aangezien in voorliggend onderzoek alle relevante casussen geselecteerd zijn en zo de totale Nederlandse populatie betrokken wordt, is externe validatie op dit punt geen extra aandachtspunt. Uiteindelijk draagt een casestudie bij aan nieuwe empirische informatie, die kan bijdragen aan nieuwe theorievorming en/of een startpunt kan zijn voor uitgebreider wetenschappelijk onderzoek (van Thiel, 2021, p. 115).

Net als bij het onderdeel betrouwbaarheid speelt bij validiteit in dit type onderzoek subjectiviteit ook een rol (van Thiel, 2021, p. 179-180). Het is veel lastiger de causaliteit hard te maken. In dat kader kan dan ook beter gesproken worden van aannemelijkheid.

3.5 Beperkingen

Voorliggend onderzoek brengt de huidige situatie (**cross-sectional**) per casus in beeld (Schindler, 2019, p. 80). De casussen verschillen echter qua ontwikkelfase waarin zij zich bevinden (van der Laar, 2010, pp 10-12). De beperkte populatie en de doorlooptijd van het onderzoek bieden niet de mogelijkheid om dit aspect gedetailleerd te onderzoeken. Indien er aanwijzingen zijn dat de ontwikkelfase een rol speelt, wordt hiervan melding gemaakt.

Voor deze interviews zijn de directeuren van de gemeenschappelijke regelingen benaderd (zie paragraaf 2.3). Zoals eerder gesteld bij de Topstructuur, was/is er in sommige gevallen sprake van een dubbelrol tussen de directeur en de rol van gemeentesecretaris. Daarom zijn in drie situaties alle gemeentesecretarissen van het desbetreffende samenwerkingsverband benaderd. Echter in al die gevallen heeft er interne afstemming plaatsgevonden tussen die gemeentesecretarissen, met als gevolg dat er alsnog maar één directeur/gemeentesecretaris van het desbetreffende samenwerkingsverband heeft deelgenomen aan het onderzoek. Dit heeft invloed gehad op de voorgenomen positionering van de respondenten als quasi neutrale observant, aangezien in deze casussen het perspectief deels is verschoven naar één deelnemer. De resultaten van voorliggend onderzoek kunnen op deze manier beïnvloed zijn, doordat van desbetreffende samenwerkingsverbanden niet alle gemeentesecretarissen/directeuren zijn geïnterviewd.

Aangezien de publiekrechtelijke vorm van de Gemeenschappelijke regeling een typisch Nederlands fenomeen is, zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet of slechts beperkt te vertalen naar een

internationale context. Met uitzondering van delen van het theoretisch raamwerk (principaal-agenttheorie, vertrouwen en de onderzoeksmethodiek), is gebruikt gemaakt van Nederlandse literatuur.

Daarnaast is iedere casus, door de gekozen inrichtingsprincipes, op zichzelf uniek (van der Laar, 2010, p. 215). En hoewel iedere deelnemer als principaal gelijk is, zal tegelijkertijd iedere ambtelijke fusie qua verhoudingen verschillen. Hoewel dit onderzoek poogt inzicht te geven in de samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie, kan de vraag worden gesteld of er een causaal verband bestaat tussen vergelijkbare bevindingen.

Ondanks dat de anonimiteit in de verwerking van interviews is gegarandeerd, valt niet uit te sluiten dat politiek correcte antwoorden zijn gegeven (**research awareness**) vanwege de gevoeligheid van het onderwerp (Schindler, 2019, p. 80). Tijdens de interviews is dit echter niet zichtbaar geworden. Anders was dit door de onderzoeker ter sprake gebracht, door respondenten te vragen welke waarborgen nodig waren om objectieve antwoorden te geven.

Tot slot is de onderzoeker zelf werkzaam bij een ambtelijke fusie als directeur. Het risico bestaat dat hierdoor sprake is geweest van vooringenomenheid bij de interpretatie van de antwoorden (van Thiel, 2021, p. 69). Door vanuit een theoretisch raamwerk, via semigestructureerde interviews en codering naar analyse en conclusies te werken waren validiteit en betrouwbaarheid belangrijke aspecten in de aanpak. Tijdens de interviews is door de onderzoeker doorgevraagd om te controleren (**membercheck**) of de interpretatie juist was (van Thiel, 2021, p. 179).

3.6 Ethische waarborgen

Onderling vertrouwen is een gevoelig onderwerp en de positie van de directeur als neutrale speler is kwetsbaar. Om die reden zijn de geluidsverslagen en transcripten van de interviews slechts beschikbaar voor de onderzoeker ter verantwoording van het uitgevoerde onderzoek. In deze masterthesis is alleen openbare informatie herleidbaar naar de benaderde organisaties en personen opgenomen. Alle persoonlijke informatie is geanonimiseerd, zodat deze niet meer valt te herleiden naar de desbetreffende organisatie en personen.

Onderzoeker maakt onderdeel uit van het netwerk van de geïnterviewde personen, maar kent geen van allen van dichtbij. In de gesprekken is benadrukt dat er sprake is van een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek.

Ten slotte is, zoals gebruikelijk bij de Universiteit Twente, het onderzoeksplan voorgelegd aan de Ethische Commissie van de Universiteit Twente (BMS). Zij dragen zorgen voor een ethische review op de aanpak. Na akkoord van de BMS (onder nummer 230337) is gestart met de interviews.

4. Casusbeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de verschillende casussen, zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk kort toegelicht.

4.1 Werkorganisatie HLTsamen



Hillegom (22.312 inwoners), Lisse (23.015 inwoners) en herindelingsgemeente Teylingen (37.942 inwoners) besluiten als drie gemeenten ambtelijk te fuseren (Korsten, 2017, p. 39; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout zagen een ambtelijke fusie uiteindelijk niet zitten en haakten na een verkenningsperiode af. Per 1 januari 2017 is de Bedrijfsvoeringsorganisatie Werkorganisatie HLTsamen opgericht (Overheid.nl, 2023). Ondertussen starten de andere twee gemeenten een verkenning naar meer samenwerking, wat uiteindelijk resulteerde in een herindeling naar de nieuwe gemeente Noordwijk in 2019 (Korsten, 2017, p. 39; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023).

4.2 Werkorganisatie Druten Wijchen



In 2010 was de gemeente Druten (19.178 inwoners) voornemens ambtelijk te fuseren met de gemeente Beuningen (Korsten, 2017, p. 44; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Nadat Beuningen in de financiële problemen komt, haakt Druten af. In diezelfde periode is de gemeente Wijchen (41.344 inwoners) een ambtelijke fusie aan het verkennen met de gemeente Heumen (Korsten, 2017, p. 48). Deze potentiële samenwerking ketst af, nadat een onderzoek aantoonde dat er te weinig financiële voordelen zijn te behalen. In 2015 spreekt Druten zich uit voor een herindeling met Wijchen, West Maas en Waal en Beuningen. Wijchen is echter tegen een bestuurlijke fusie en geeft de voorkeur aan een ambtelijke fusie met Druten. Na de nodige voorbereiding start op 1 januari 2020 de Werkorganisatie Druten Wijchen (Overheid.nl, 2023). Eind van dat jaar wordt, na een draagvlakonderzoek onder de bevolking, door beide raden besloten definitief af te zien van een herindeling (de Koster, 2020)

4.3 Werkorganisatie BUCH



Na een onderzoek waarbij naar verschillende varianten is gekeken, kiezen de gemeenten Bergen (29.723 inwoners), Uitgeest (13.563 inwoners), Castricum (36.263 inwoners) en Heiloo (24.417 inwoners) ervoor per 1 januari 2017 ambtelijk te fuseren (Korsten, 2017, pp. 37-38; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De ambitie is om tot de beste dienstverleners van Nederland te behoren, echter tegelijkertijd werd een financiële taakstelling meegegeven. Eind 2019 is de gemeenschappelijke regeling aangepast, waarbij de gemeentesecretarissen niet langer onderdeel uitmaken van de directieraad (Overheid.nl, 2023).

4.4 Noaberkracht Dinkelland en Tubbergen



In 2011 besluiten de raden van Dinkelland (26.594 inwoners) en Tubbergen (21.364 inwoners) te gaan samenwerken op vrijwillige basis (Korsten, 2017, p. 19; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Men heeft gezien dat de eerdere herindeling van de gemeente Dinkelland in het begin geen succes is geweest en ook de samenwerking tussen de gemeenten in Noordoost-Twente komt niet eenvoudig van de grond. Om die reden kiezen beide gemeenten voor een behoedzame samenwerking richting een fusie op bestuurlijk niveau. Per 1 januari 2013 worden eerst beide ambtelijke organisaties samengevoegd in een Gemeenschappelijk openbaar lichaam (Overheid.nl, 2023). Medio 2015 is de regeling omgevormd naar een Bedrijfsvoeringsorganisatie.

4.5 BEL combinatie



De eerste ambtelijke fusie in Nederland vond plaats in 2008 tussen Blaricum (12.359 inwoners), Eemnes (9.450 inwoners) en Laren (11.528 inwoners) (Korsten, 2017, p. 10; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De gemeenten liggen deels in de provincie Utrecht en deels in de provincie Noord-Holland. Hoewel iedere gemeente nog een eigen gemeentehuis heeft, is de ambtelijke organisatie grotendeels gecentraliseerd in Eemnes. In 2008 heeft Twynstra Gudde op verzoek van beide provincies, die eerst kritisch keken naar deze samenwerking, een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurskracht van de drie gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011, pp. 97-99). Uitkomst hiervan was dat de ambtelijke fusie aantoonbaar de bestuurskracht heeft verbeterd.

4.6 ABG organisatie

Nadat Alphen-Chaam (10.425 inwoners) in 1997 was heringedeeld, bleek in 2007 opnieuw dat de gemeente kwetsbaar was geworden (de Koster, 2015, p. 19; Korsten, 2017, pp. 30-31; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Samen met Baarle-Nassau (6.931 inwoners) wordt gekozen voor een ambtelijke fusie, waarbij uiteindelijk ook Gilze en Rijen (26.557 inwoners) aansluit. Politiek is een herindeling onbespreekbaar, tegelijkertijd constateren de gemeenten dat de uitvoering van taken onder de druk staat. Per 1 januari 2015 werd de Bedrijfsvoeringsorganisatie een feit (Overheid.nl, 2023). De ambtelijke fusie wordt gezien als een acceptabele schaa sprong (de Koster, 2015, p. 19).



4.7 Werkorganisatie CGM

De Noord-Brabantse gemeenten Cuijk (24.696 inwoners), Grave (12.370 inwoners) en Mill & Sint Hubert (10.807 inwoners) gingen per 1 januari 2014 ambtelijk fuseren in een Gemeenschappelijk openbaar lichaam (Van der Werff et al., 2018, p. 38). Per 1 januari 2016 is dit omgevormd naar een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat ook Boxmeer en Sint Anthonis mee zouden doen, met de mogelijkheid om richting een bestuurlijke fusie te koersen. Tussen de gemeenten werd hierover verschillend gedacht. Per 1 januari 2022 werd besloten de gemeenschappelijke regeling tussen de drie samenwerkende gemeenten niet meer te continueren, doordat uiteindelijk de vijf gemeenten alsnog besluiten tot een bestuurlijke herindeling per die datum (Overheid.nl, 2023).



4.8 Werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard

In 2014 start de gemeente Langedijk (27.836 inwoners) een onderzoek naar haar bestuurlijke toekomst (gemeenten Langedijk en Heerhugowaard, 2021, pp. 5-21). Seinstra & Van der Laar concluderen dat een bestuurlijke fusie met de gemeente Heerhugowaard (55.830 inwoners) strategisch de beste stap zou zijn. Beide gemeenten hebben van oudsher goede bestuurlijke en ambtelijke relaties. Na gesprekken tussen beide gemeenten wordt in 2018 besloten eerst tot een ambtelijke fusie en vervolgens een onderzoek naar de meerwaarde van een bestuurlijke fusie. Op basis hiervan besluiten de beide gemeenten in 2019 om tot een herindeling te komen richting een nieuwe gemeente Dijk en Waard. Als eerste stap richting een bestuurlijke fusie, worden per 1 januari 2020 de beide ambtelijke organisaties samengevoegd in een werkorganisatie. Per 1 januari 2022 is de nieuwe gemeente een feit en is de hiervoor opgerichte Bedrijfsvoeringsorganisatie weer opgeheven (Overheid.nl, 2023).



4.9 Bedrijfsvoeringsorganisatie Vijfheerenlanden

Het dagelijks bestuur van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gaf in september 2013 de opdracht om drie modellen uit te werken voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio (Jansen, 2017, pp. 3, 54). Dit vormde de start van verkennende gesprekken tussen de Zuid-Hollandse gemeenten Zederik (13.717 inwoners), Leerdam (20.568 inwoners) en de Utrechtse gemeente Vianen (19.632 inwoners), welke resulteerde in een haalbaarheidsstudie naar een mogelijke bestuurlijke fusie. Op basis hiervan besloten de drie gemeenteraden op 10 november 2015 tot de bestuurlijke fusie naar de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en tot het uitspreken van de voorkeur voor toevoeging van de nieuwe gemeente aan de provincie Utrecht. De gemeente Vijfheerenlanden is per 1 januari 2019 een feit. Ter overbrugging zijn de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten tijdelijk ondergebracht in een Bedrijfsvoeringsorganisatie, die van 1 januari 2018 tot 31 december 2020 heeft bestaan (Overheid.nl, 2023).



4.10 Werkorganisatie gemeenten Pekela en Veendam



De Groningse gemeenten Pekela (12.196 inwoners) en Veendam (27.466 inwoners) werken van af 1 januari 2011 samen in de ambtelijke fusieorganisatie De Kompanjie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023; Van der Werff et al., 2018, pp. 38-39). Oorspronkelijk was het de bedoeling dat ook Bellingwedde en Menterwolde zouden deelnemen. De provincie was de drijvende kracht achter deze samenwerking, om zo een bestuurlijke fusie te voorkomen (Korsten, 2015, p. 3). Per 1 januari 2021 is de samenwerking tussen beide gemeenten niet meer gecontinueerd en zijn de gemeenten solitair verder gegaan (Overheid.nl, 2023). Tot op heden is er geen sprake van een bestuurlijke fusie.

4.11 UW Samenwerking



Na een oriëntatie door een onderzoeksbureau en gesprekken met vijf gemeenten koos de gemeente IJsselstein (33.429 inwoners) Montfoort (13.818 inwoners) als samenwerkingspartner (Korsten, 2017, pp. 32-33; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). De ambtelijke fusie werd opgericht per 1 januari 2013 in de vorm van een Gemeenschappelijk openbaar lichaam (Overheid.nl, 2023). In 2017 struikelt echter het college van IJsselstein, omdat de samenwerking meer kost dan begroot en de gemeenteraad hierover niet voldoende was geïnformeerd (Korsten, 2017, pp. 33-34). Als gevolg hierop besluit de gemeente IJsselstein dat jaar de samenwerking niet meer te continueren, bij gebrek aan financieel voordeel en gezien de lage kwaliteit van de dienstverlening (Van der Werff et al., 2018, p. 40). Tegen de zin van de gemeente Montfoort is de samenwerking formeel beëindigd per 1 januari 2020.

4.12 Werkorganisatie Duivenvoorde



De gemeenten Voorschoten (25.627 inwoners) en Wassenaar (27.115 inwoners) zijn ambtelijk gefuseerd per 1 januari 2013 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023; Van der Werff et al., 2018). Hoewel beide gemeenten behoren tot andere (wettelijke) regio's, was de samenwerking uit (financiële) nood geboren. Door samen te gaan werken moest een bestuurlijke herindeling met de naastgelegen grotere gemeenten voorkomen worden. Als enige twee kleinere gemeenten waren Voorschoten en

Wassenaar zo op elkaar aangewezen. In 2016 voerde BMC bestuurskrachtmetingen uit bij beide gemeenten, waarbij werd gekeken of de samenwerking leidde tot voldoende bestuurskracht (Korsten, 2017, pp. 13-15). De rapportage was zeer kritisch en kwam tot de conclusie dat de ambtelijke fusie niet voldoende was om de bestuurskracht op het juiste niveau te brengen. Medio 2021 is de gemeenschappelijke regeling niet meer gecontinueerd en zijn beide gemeenten onafhankelijk verder gegaan (Overheid.nl, 2023).

5. De praktijk

Nadat in hoofdstuk 3 de verschillende casussen zijn geïntroduceerd en in hoofdstuk 4 nader zijn toegelicht, worden in dit hoofdstuk de resultaten van de semigestructureerde interviews gepresenteerd. Tijdens de semigestructureerde interviews is gevraagd naar de formele afspraken en informele relaties (zoals toegelicht in paragraaf 2.5). Dit hoofdstuk moet gelezen te worden als een 'foto' van deze individuele afspraken en relaties. Met dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag, waarin aan de orde komt welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van ambtelijke fusies in de praktijk zijn waar te nemen en welke verschillen hierbinnen zijn te onderscheiden voor wat betreft de continuïteit van dergelijke samenwerkingsverbanden. Om in het vervolg een verklaring te kunnen geven voor wat betreft de continuïteit, is in dit hoofdstuk per onderdeel het onderscheid in beeld gebracht tussen gecontinueerde en niet gecontinueerde ambtelijke fusies. De samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties komt vervolgens in hoofdstuk 6 aan de orde.

Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, zijn de uitkomsten voor het vervolg van deze masterthesis verwerkt op een wijze dat deze niet meer zijn te herleiden naar organisatie of persoon. Enige uitzondering hierop is de informele relatie 'politieke verhoudingen', dat gebaseerd is op openbare bronnen.

Indien er in de uitkomsten een onderscheid is waar te nemen voor wat betreft het aantal deelnemers per ambtelijke fusie (zie blz. 29), dan wordt daar expliciet melding van gedaan. Hetzelfde geldt indien er binnen de groep 'niet gecontinueerde' ambtelijke fusies onderscheid is waar te nemen tussen het deel dat uiteindelijk is heringedeeld en het deel dat in het geheel niet meer samenwerkt. Aanvullend is als controle tijdens de interviews gevraagd naar het onderling vertrouwen binnen het bestuur van de ambtelijke fusie. De uitkomsten op deze vraag worden in paragraaf 5.3 gepresenteerd.

5.1 Formele afspraken

Allereerst worden de uitkomsten voor wat betreft de formele afspraken gepresenteerd. Aan het einde van dit onderdeel volgt een korte samenvatting in het totaalbeeld van de formele afspraken. Daarna wordt in paragraaf 5.2 nader ingegaan op de informele relaties.

5.1.1 Homogeen takenpakket

Uit de interviews blijkt dat in alle ambtelijke fusies (bijna) alle gemeentelijke taken waren ingebracht. Uitzonderingen die hierop werden genoemd waren de aanstellingen van de griffier en de gemeentesecretaris. In één interview kwam aan de orde dat er een gedetailleerde uitwerking was van het basisdienstenpakket.

Bij zeven casussen was sprake van beperkte pluspakketten (zie figuur 10) om beleidsintensiveringen in te kopen, hoewel deze mogelijkheid soms pas na een aantal jaren ontstond. In deze gevallen is sprake van een (beperkt) heterogeentakenpakket. Opvallend hierbij is dat bij alle ambtelijke fusies bestaand uit meer dan twee deelnemers sprake was van pluspakketten. Specifiek is in een interview benoemd dat indien een gemeente een extra behoefte had, deze vraag ook eerst aan de partners werd gesteld. Indien de behoefte breed gedragen werd, dan werd het als bestuursopdracht naar de ambtelijke fusie weggezet. Op deze manier werd het aantal pluspakketten beperkt gehouden. In één casus was er tevens sprake van minpakketten, om op die manier van de basisdienstverlening af te wijken. Bij drie niet-gecontinueerde ambtelijke fusies was geen sprake van pluspakketten. Dit gold zowel voor één samenwerking die was vormgegeven als opmaat naar een herindeling, maar ook voor een tweetal ambtelijke fusies die langere tijd hebben bestaan en later zijn ontbonden. Bij geen enkele ambtelijke fusie leverde de mogelijkheid van pluspakketten discussie op in het bestuur. Uitzondering hierop was de wijze waarop de kosten hiervan werden toegerekend (zie 5.6). Of het toevoegen van de mogelijkheid voor een pluspakket op een later moment had kunnen bijdragen aan de continuïteit van het samenwerkingsverband is echter niet onderzocht.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Homogeen takenpakket	0	3
Heterogeen takenpakket	5	2

Figuur 10: Takenpakket

5.1.2 Harmonisering van diensten

De mate van harmonisering van de diensten vanuit de ambtelijke fusie aan de deelnemende gemeenten verschilt (zie figuur 11). Zowel bij gecontinueerde, als ook bij niet-gecontinueerde samenwerkingsverbanden zijn verschillen te zien. In een aantal casussen heeft harmonisatie ervoor gezorgd dat een financiële taakstelling (gedeeltelijk) is ingevuld. Harmonisatie heeft veelal plaatsgevonden op processen, bedrijfsvoering en dienstverlening. Slechts in één casus werd bij het fuseren ook gesproken over het omvormen van de organisatie. In alle andere casussen komt uit de interviews een beeld naar boven waarin de voormalige organisaties zijn samengevoegd, zonder de organisatie te vernieuwen. Harmonisering van beleid blijkt in de praktijk weerbarstig. Desondanks is in één casus gemeld dat de wethouders van de verschillende gemeenten gezamenlijk portefeuilleoverleg hebben en dat ook actief werd gestuurd om gezamenlijke bijeenkomsten en producten voor beide raden te leveren. In één andere casus was de afspraak dat, indien er afgeweken werd van de lijn om te harmoniseren, die gemeente dit als pluspakket diende in te kopen. Desondanks is ook een tegenbeweging te zien. In twee ambtelijke fusies is sprake van het terugdraaien van reeds geharmoniseerde diensten, ten gunste van meer autonome keuzes per deelnemer. In een tweetal niet gecontinueerde ambtelijke fusies heeft harmonisatie niet of nauwelijks plaatsgevonden, dit in tegenstelling op de uitgangspunten die bij één van beide in de gemeenschappelijke regeling was opgenomen. Waar harmonisatie wel succesvol was, werd in een interview gemeld dat dit tot gevolg had dat de medewerkers zich gingen afzetten tegen de individuele gemeenten. De ambtelijke focus was hierdoor meer gericht op de gezamenlijkheid en gaandeweg hadden de ambtenaren in dit geval minder oog voor de individuele belangen van de deelnemers.



QUOTE:

“EÉN VAN DE GEMEENTEN DRUKT
HEEL HARD OP COULEUR
LOKAAL.”

Respondent 05

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Harmonisering van diensten	4	2
Terugdraaien van harmonisatie van diensten	1	1
Niet of nauwelijks harmonisatie van diensten	0	2

Figuur 11: Harmonisering van diensten

5.1.3 Gelijk aantal bestuursleden

In de meeste ambtelijke fusies wordt voor de dagelijkse besturing een deelnemer vertegenwoordigd door een burgemeester en één wethouder. Hierdoor is een gelijk aantal leden vertegenwoordigd per deelnemer (zie figuur 12). Meestal is dit ook zo vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. In twee casussen was vastgelegd dat er twee vertegenwoordigers per deelnemer worden afgevaardigd, wat in de praktijk bij één van beide werd ingevuld door alsnog de burgemeester en één wethouder. Uitzonderingen zijn een bestuur gevormd door gehele colleges en in een andere casus één vertegenwoordiger per deelnemer. Een kleiner bestuur wordt in één interview expliciet geduid als minder politiek. In de andere interviews is dit aspect niet aan de orde gekomen.

Waar sprake was van een Gemeenschappelijk openbaar lichaam werd in twee gevallen het AB gevormd door beide colleges en werd de dagelijkse besturing alsnog door de burgemeester en één wethouder per deelnemer uitgevoerd. Bij het derde Gemeenschappelijk openbaar lichaam was er in de begin jaren, in zowel het AB als ook in de DB, sprake van een gelijke verdeling van aantal bestuursleden per gemeente. Later is dit aangepast, met in het AB beide colleges en in het DB een voorzitter aangevuld met een beperkt aantal andere leden (die niet allemaal uit dezelfde gemeente mochten komen). Aanleiding van deze aanpassing was om recht te doen aan het verschil in het aantal inwoners tussen de deelnemende gemeenten. In de interviews waarin sprake was van een geleed bestuur is gevraagd of dit de onderlinge verhoudingen heeft beïnvloed (zie ook 5.9). In één casus wordt hierbij aangegeven dat de zwaarte van het construct hielp, doordat er nu functiescheiding en een extra escalatie mogelijkheid was. In één andere casus werd aangegeven dat het gelede bestuur de onderlinge verhoudingen niet had beïnvloed, maar dat het wel overheadkosten had gescheeld indien er sprake was van een ongeleed bestuur.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gelijk aantal bestuursleden	5 ⁶	5 ⁷
Ongelijk aantal bestuursleden	0 ⁶	0 ⁷

Figuur 12: Gelijk aantal bestuursleden per deelnemer in de dagelijkse besturing

⁶ In één casus waren beide colleges onderdeel van het bestuur. Afhankelijk van de samenstelling kon van homogeniteit tussen de deelnemers afgeweken zijn. Op dit moment is daarvan geen sprake.

⁷ In één casus was in de gemeenschappelijke regeling opgenomen dat het DB uit 4 leden bestond, te weten de voorzitter en 3 aan te wijzen leden. Of indien het aantal leden van het AB 6 bedraagt, het DB uit 3 leden bestond, te weten de voorzitter en 2 aan te wijzen leden. De aldus aan te wijzen leden mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. Afhankelijk van het aantal AB leden en de keuze in aanwijzing kon van homogeniteit tussen de deelnemers afgeweken zijn. In het interview is dit echter niet gebleken.

5.1.4 Gelijke stemverhouding

Bij alle ambtelijke fusies geldt voor de dagelijkse besturing dat ieder bestuurslid één stem heeft (zie figuur 13). De enige uitzondering is een Bedrijfsvoeringsorganisatie waarin beide colleges in het geheel deelnamen. Hierin is sprake van een gewogen stemverhouding, waarbij het totaal van stemmen per gemeente gelijk is. Dit is ook terug te vinden bij de drie Gemeenschappelijke openbare lichamen voor wat betreft de AB's. In de DB's geldt dan wel weer één stem per lid. Bij één Gemeenschappelijk openbaar lichaam is later de gewogen stemverhouding in het AB losgelaten, met daarvoor in de plaats een 75% meerderheidsdrempel. Effectief betekent dit dat beide colleges het samen eens moeten zien te worden. In één Bedrijfsvoeringsorganisatie is zelfs bepaald dat er altijd sprake moet zijn van unanimiteit, met bovendien een quorum van 100%. Bij navraag blijkt in dat geval dat de grootste deelnemer qua inwoneraantal vindt dat dit geen recht doet aan hun positie, maar desondanks is dit geen onderwerp van gesprek binnen het bestuur.

Hoewel in de meeste interviews wordt aangegeven dat stemmen in principe niet voorkomt en dat er wordt gestreefd naar consensus, is in de meeste gemeenschappelijke regelingen bepaald dat een besluit bij meerderheid van stemmen genomen wordt. In vier gecontinueerde ambtelijke fusies is echter als uitzondering opgenomen dat er in bepaalde gevallen unanimiteit dient te zijn. In één casus heeft dit betrekking op de taken, toetreding en wijzigen van de gemeenschappelijke regeling. In een andere casus gaat het om de het vaststellen van de begroting van de gemeenschappelijke regeling of een reorganisatie binnen de ambtelijke fusie. De derde gemeenschappelijke regeling heeft unanimiteit vastgelegd voor besluitvorming over planning- en controldocumenten en huisvesting. Tot slot is er een gemeenschappelijke regeling die bepaalt dat er een tweederdemeerderheid nodig is voor besluiten over het vaststellen van begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling en over het aannemen of ontslaan van de directeur.



QUOTE:

“HET BETEKENDE FEITELIJK DAT JE HET UNANIEM EENS MOEST ZIJN.”

Respondent 08

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gelijk aantal stemmen	5	5
Ongelijk aantal stemmen	0	0

Figuur 13: Stemverhouding per deelnemer in de dagelijkse besturing

5.1.5 Gelijke kostenverdeling

De meeste ambtelijke fusies werken op basis van een kostenverdeelsleutel die is vastgesteld bij de oprichting, met als uitgangspunt het aantal inwoners of de ambtelijke capaciteit of de productie of de begroting of de algemene uitkering (of een combinatie)(zie figuur 14). In een aantal casussen zijn verschillende berekeningswijzen naast elkaar gezet, met als conclusie dat er weinig verschil zat tussen de grondslagen. Dit bevestigde voor hen tevens dat de vastgestelde getalsmatige verhouding in de kostenverdeelsleutel, ongeacht de grondslag, de juiste verhouding was. In één casus is de huisvesting buiten de kostenverdeling gehouden en betaalt iedere gemeente de eigen huisvesting. Op deze wijze betaalt ieder gemeentebestuur voor haar eigen gemeentehuis en kan hierin ook eigenstandige keuzes maken. De ambtenaren van de fusieorganisatie zijn verdeeld over de verschillende gemeentehuizen.

Opvallend is dat binnen de gecontinueerde ambtelijke fusies, waar de deelnemende gemeenten qua aantal inwoners ongeveer gelijk waren, niet of nauwelijks discussie is over de kostenverdeling. Bij gecontinueerde ambtelijke fusies waarbij de deelnemende gemeenten qua aantal inwoners meer verschillend zijn, vindt wel discussie plaats over de kostenverdeling. Met uitzondering van één ambtelijke fusie die was vormgegeven als opmaat naar een herindeling is in alle overige niet gecontinueerde ambtelijke fusies discussie over wijze van kostenverdeling geweest. In vier casussen is afgesproken dat dit na een aantal jaren zou worden geëvalueerd. Wisselend heeft de grotere of juiste de kleinere gemeente qua aantal inwoners het gevoel te veel te betalen. In één casus wordt desondanks de evaluatie door de directie voor hen uitgeschoven, omdat men bang is voor discussie binnen het bestuur en dat de directie niet ongelukkig is met de destijds vastgestelde kostenverdeelsleutel. Waar de evaluatie wel heeft plaatsgevonden, heeft dit geen grote verschuivingen opgeleverd. Uit de gesprekken komt naar voren dat niet de techniek, maar het gevoel over de kostenverdeling een rol speelt bij het niet continueren van een ambtelijke fusie.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Homogene kostenverdeling	2	2
Heterogene kostenverdeling	3	3

Figuur 14: Kostenverdeling tussen de deelnemers⁸

⁸ Uit de interviews blijkt dat, ongeacht de grondslag, de getalsmatige verhouding een juiste weergave was van de kostenverdeling. Voor deze tabel is daarom per gemeenschappelijke regeling door middel van aantal inwoners per deelnemende gemeente bepaald of er sprake is van homogeniteit (<10% verschil tussen de deelnemers).

5.1.6 Eenvoudige verdeelsleutel

De meeste ambtelijke fusies hebben een eenvoudige verdeelsleutel (zie figuur 15). Daarnaast wordt de deelnemersbijdrage bepaald door eventuele plus- en/of minpakketten. De ervaringen zijn wisselend. In het ene samenwerkingsverband is over de systematiek en de uitkomst weinig discussie, in het andere samenwerkingsverband is dit blijvend onderwerp van gesprek. Hierin is echter geen onderscheid te maken tussen een eenvoudige of een meer complexe verdeelsleutel. In de meeste casussen wordt gewerkt met een verdeelsleutel die is vastgesteld op basis van uitgangspunten, zonder dat een nacalculatie plaatsvindt. In drie casussen worden kosten verrekend op basis van nacalculatie (tijdschrijven). In al deze casussen is discussie over de juistheid van de gegevens. In één interview kwam zelfs naar voren dat ambtelijk de uitkomsten hiervan kloppend werden gemaakt, om discussie tussen de deelnemers in het bestuur te vermijden. Dit was echter tevergeefs.



QUOTE:

“TIJDSCHRIJVEN, DAN BEN JE AAN DE HEIDENEN OVERGELEVERD.”

Respondent 07

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Eenvoudige verdeelsleutel	4	3
Complexe verdeelsleutel	1	2

Figuur 15: Verdeelsleutel van kosten tussen de deelnemers

5.1.7 Gedetailleerde uittreedson

In alle geanalyseerde gemeenschappelijke regelingen is de uittreedson slechts beperkt uitgewerkt (zie figuur 16). Gedetailleerde uitwerkingen zijn niet aangetroffen. Opmerkelijk is dat bij één niet-gecontinueerde ambtelijke fusie, uitreden in het geheel niet was opgenomen in de regeling. Uiteindelijk is deze gemeenschappelijke regeling opgeheven, hoewel dit geen gezamenlijke keuze was (geen herindeling).



QUOTE:

“DE RAAD ZEI: AL KOST HET 10 MILJOEN, WE GAAN HIER GEWOON MEE STOPPEN.”

Respondent 03

Veelal is er sprake van een onafhankelijke commissie die een bindend advies dient uit te brengen indien een deelnemer wil uittreden. De stelregel hierin is: wie breekt, betaalt. Kanttekening die tijdens één interview wordt ingebracht is dat een waardebeoordeling van de schade voor de overige deelnemers lastig is te inventariseren en objectiveren. Een voorbeeld hiervan: wie is de eigenaar van data en wat is de waarde daarvan? Vaak staat in de regeling ook een lock-in periode, waarin geen sprake kan zijn van uittreding. Uit de interviews komt naar voren dat in geen van de ambtelijke fusies de uittreedsom tijdens de samenwerking onderwerp van gesprek is geweest. Tevens wordt aangegeven dat dit onderwerp van tevoren niet goed doordacht is. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat uittreden vaak een irrationele beslissing is en dat in zo'n geval iedere afspraak naar verwachting heronderhandelbaar is. Of gedetailleerde afspraken over een mogelijke uittreedsom bijdraagt aan de continuïteit van een ambtelijke fusie, doordat op voorhand de consequenties van uittreden bekend zijn, wordt daarmee ter discussie gesteld.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gedetailleerde afspraken	0	0
Beperkte afspraken	5	5

Figuur 16: Afspraken tussen de deelnemers over een uittreedsom

5.1.8 Functiescheiding topstructuur

Grofweg zijn er twee smaken voor de inrichting van de topstructuur (zie figuur 17). De gemeentesecretarissen zijn gelijktijdig ook gezamenlijk de directie van de ambtelijke fusie of is separaat een algemeen directeur aangesteld voor het samenwerkingsverband. Uit de interviews blijkt dat er ook mengvormen zijn. Zo zijn er gemeentesecretarissen die wel gezamenlijk de directie vormen, maar waarbinnen een hiërarchie geldt of een team waarin een algemeen directeur samenwerkt met de gemeentesecretarissen. In sommige casussen schuift deze algemeen directeur als secretaris van het bestuur in zijn of haar eentje aan bij bestuursvergaderingen, bij andere ambtelijk fusies schuiven dan desondanks wel alle directieleden aan. Binnen één ambtelijke fusie is de algemeen directeur bovendien de leidinggevende van de gemeentesecretarissen geweest. Bij navraag bleek dat het college echter wel besloot over aanname, functioneren en ontslag van de gemeentesecretaris. Binnen drie samenwerkingsverbanden is begonnen met het combineren van beide rollen of werd gewerkt vanuit een team, terwijl dit later is gesplitst en separaat een algemeen directeur is aangesteld. Dit werd ingegeven door de behoefte van de organisatie om meer eenduidige sturing of een extra escalatieniveau te krijgen.

Uit vijf interviews komt naar voren dat gemeentesecretarissen die gezamenlijke de directie vormen, alleen werkt indien zij met één mond communiceren. Aangegeven wordt dat zij enerzijds richting het bestuur moeten staan voor de organisatie en anderzijds dat de organisatie behoefte heeft aan eenduidige sturing. Daarnaast is bij twee ambtelijke fusies vanuit het bestuur discussie geweest over het functioneren van één van de directeuren die tevens de rol van gemeentesecretaris vervulde. Dit heeft tot discussies in de besturen geleid, aangezien deelnemers opvattingen hadden over het functioneren van andermans gemeentesecretaris.

In vier gecontinueerde ambtelijke fusies wordt gewerkt met directieteams, bestaand uit gemeentesecretarissen (in één casus aangevuld met een extra algemeen directeur). In de uitzondering hierop, is nu discussie over de governance en wordt overwogen om de Bedrijfsvoeringsorganisatie om te vormen naar een Gemeenschappelijk openbaar lichaam, waarbij de gemeentesecretarissen dan het DB kunnen gaan vormen. In de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies waren de rollen gesplitst en/of was sprake van een hiërarchie binnen de directie. In één interview werd aangegeven dat het splitsen van beide rollen verstrekt heeft dat lokale belangen centraal stonden, wat heeft bijgedragen aan het niet continueren van de samenwerking.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Functiescheiding of onderlinge hiërarchie	1	4
Gecombineerde rollen	4	1

Figuur 17: Topstructuur

5.1.9 Aanvullende formele afspraken

Aanvullend zijn de volgende formele afspraken in één of meerdere interviews benoemd:

Provincie: Gemeenten kunnen door de provincie verplicht worden om samen te werken (art. 99 Wgr). Bovendien heeft de provincie, naast haar rol als formele toezichthouder, de mogelijkheid bestuurskrachtonderzoeken uit te voeren en/of burgemeesters bij de Commissaris van de Koning uit te nodigen en/of een waarnemer als burgemeester te benoemen (van Dam & Castenmiller, 2008, p. 34; Van der Werff et al., 2018, pp. 80-81). Volgens respondenten heeft de provincie in een aantal casussen een rol gespeeld bij de totstandkoming van de ambtelijke fusie. Echter tijdens en zelfs na de

besluitvorming om deze samenwerkingen niet te continueren zijn de provincies als afwezig ervaren. Zelfs als de aanleiding was gelegen in gebrek aan bestuurskracht. Dit is echter geen onderscheidende afspraak tussen de deelnemers.

Geleed bestuur: Hoewel de scope van dit onderzoek primair gaat over Bedrijfsvoeringsorganisaties met een ongeleed bestuur (zie paragraaf 2.2), wordt in twee interviews aangegeven dat als gevolg hiervan het bestuur politieker is dan in een situatie waarin een DB de organisatie aanstuurt en dat bovendien een escalatieniveau/dempend mechanisme wordt gemist. Desondanks is bij één casus aangegeven dat in de praktijk de standpunten tussen AB en DB niet verschillen. De onderzochte Gemeenschappelijke openbare lichamen zijn echter allemaal niet-gecontinueerd. Hierdoor is op basis van voorliggend onderzoek niet op te maken of de keuze voor een geleed of ongeleed bestuur, bepalend is voor het wel of niet continueren van een ambtelijke fusie. Deze afspraak wordt in de analyse verder wel betrokken.

Portefeuilleverdeling: In twee interviews is gewezen op de mogelijkheid om binnen het bestuur portefeuilles te verdelen (los van de voorzittersrol). Discussie wordt voornamelijk geconstateerd tussen de voorzitter en de portefeuille Personeel, maar ook de portefeuille Financiën kan discussie opleveren met de overige bestuursleden. De persoonlijke invulling van een portefeuille zou een bestuurslid meer positie kunnen geven, maar kan ook leiden tot onderlinge strijd. Dit aspect is niet nader onderzocht.

Voorzitter: In de meeste onderzochte ambtelijke fusies werd gewerkt met roulerend voorzitterschap. De persoonlijke invulling van deze rol, als verbindende schakel, wordt in zes interviews aangegeven als belangrijk voor het continueren van de ambtelijke fusie. In één casus wordt positief melding gemaakt dat beide burgemeesters als tandem optrekken. Aanvullend hierop wordt in een aantal interviews erop gewezen dat de aanwezigheid van een waarnemend burgemeester (als interim) een positief effect heeft op de verhoudingen binnen het bestuur, omdat deze als minder politiek en met meer aandacht voor de organisatie wordt ervaren. In één ander interview wordt gewezen op de mogelijkheid van de voorzitter om een

doorslaggevende stem in te zetten, waarvan echter niet of nauwelijks gebruik werd gemaakt. Daarbij wordt tevens aangegeven dat deze voorzitter (die voor vier jaar in die rol was benoemd) onvoldoende zijn rol pakte, wat uiteindelijk bepalend is geweest voor het niet continueren van de ambtelijke fusie. De rol van de voorzitter is niet in alle interviews aan de orde geweest, maar wordt in de analyse verder wel betrokken.

Huisvesting:

Iedere gemeenschappelijke regeling kent een plaats van vestiging (art. 27 Wgr). Dit zegt echter niet of qua huisvesting is gekozen voor een centrale vestiging van alle ambtenaren of dat deze decentraal gehuisvest zijn in de gemeentehuizen. In twee interviews werd erop gewezen dat de fysieke afstand tussen het gemeentebestuur en hun ambtenaren van invloed was op de verhoudingen binnen het bestuur. Zo werd in één interview aangegeven dat er discussie tussen bestuursleden ontstond, doordat het ene bestuurslid dichterbij de inhoudelijk relevante ambtenaren was gehuisvest dan het andere bestuurslid, in hun hoedanigheid als collegeleden. Als gevolg hiervan ontstond bij laatst genoemde bestuurslid het gevoel dat zijn of haar gemeenten minder bediend werd. Dit aspect is in voorliggend onderzoek echter niet nader onderzocht.



QUOTE:

“EN DIE MISTE OOK WEL ZIJN
EIGEN AMBTENAREN.”

Respondent 09

5.1.10 Totaal beeld formele afspraken

Kijkend naar de homogeniteit van de formele afspraken vallen samenvattend de volgende zaken op:

- Een drietal niet gecontinueerde ambtelijke fusies kenden een heteroog takenpakket en daarmee niet de mogelijkheid om een pluspakket in te kopen;
- De mate van harmonisering van de diensten aan de deelnemende gemeenten verschilt bij zowel gecontinueerde als ook bij niet-gecontinueerde ambtelijke fusies;
- In gecontinueerde ambtelijke fusies waarbij de deelnemende gemeenten qua aantal inwoners meer verschillend zijn, vindt discussie plaats over de kostenverdeelsleutel. Dit geldt

ook voor de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies (met uitzondering van één ambtelijke fusie die was vormgeven als opmaat naar een herindeling);

- Er is geen onderscheid te maken tussen een eenvoudige of een meer complexe verdeelsleutel kijkend of dit bepalend is voor de mate van discussie tussen de deelnemers over de kostenverdeelsleutel;
- In alle casussen waarin op basis van nacalculatie (tijdschrijven) kosten zijn verrekend, is discussie over de juistheid van de gegevens;
- In vier gecontinueerde ambtelijke fusies wordt gewerkt met directieteams, bestaand uit gemeentesecretarissen (in één casus aangevuld met een extra algemeen directeur). Tegelijkertijd is bij twee ambtelijke fusies vanuit het bestuur discussie geweest over het functioneren van één van de directeuren die tevens de rol van gemeentesecretaris vervulde. In de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies waren de rollen gesplitst en/of was sprake van een hiërarchie binnen de directie;
- De persoonlijke invulling van de voorzittersrol als verbindende schakel is in zes van de interviews aangegeven als belangrijk voor het continueren van de ambtelijke fusie.

5.2 Informele relaties

Na de formele afspraken volgen nu de uitkomsten voor wat betreft de informele relaties. Ook dit gedeelte wordt afgesloten met een korte samenvatting.

5.2.1 Gedeeld belang

In de diverse interviews komt naar voren dat er behoorlijke verschillen zijn tussen de deelnemers in een ambtelijke fusie. Zo is er sprake van verschil in grootte qua aantal inwoners, verschil tussen stad en platteland, verschil in sociale waarden en verschil in oriëntatie in de regio. Ook wordt in een drietal casussen benoemd dat de bevolkingssamenstelling (hoog/laag opgeleid) of de maatschappelijke opgave sterk verschilden. Deze verschillen beïnvloeden de samenwerking, maar blijken bij navragen niet doorslaggevend voor het wel of niet continueren van deze ambtelijke fusies. De verschillen kunnen volgens de respondenten overbrugd worden, indien de ambtelijke fusie op andere aspecten voldoende meerwaarde heeft. De gebiedseigen identiteit blijkt echter wel doorslaggevend voor de continuïteit van een ambtelijke fusie (zie figuur 18). In alle niet gecontinueerde onderzochte samenwerkingsverbanden welke niet later zijn heringedeeld, bleek op

dit punt namelijk onderling te weinig verbinding. Daarnaast blijkt de aanwezigheid van een grote stad of grotere gemeente nabij, met de daarbij behorende angst om opgeslokt te worden, bij alle gecontinueerde ambtelijke fusies een belangrijke rol te spelen (zie figuur 19). Bij negen van de tien casussen grensde één of meerdere gemeenten aan een grote stad of een grotere gemeente. Bij één niet gecontinueerde fusie speelde dit aspect minder een rol.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gedeelde gebiedseigen identiteit	3	2
Geen gedeelde gebiedseigen identiteit	2	3

Figuur 18: Gedeeld belang door gebiedseigen identiteit

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Grote stad of grotere gemeente nabij	5	3
Geen grote stad of grotere gemeente nabij	0	2

Figuur 19: Gedeeld belang met bijbehorende angst om opgeslokt te worden

5.2.2 Gedeelde urgentie

Het versterken van de bestuurskracht (kostenbesparing, verhogen kwaliteit en verminderen kwetsbaarheid) was bij alle casussen de aanleiding om ambtelijk te fuseren (zie figuur 20). In meerdere interviews wordt ook druk vanuit de provincie genoemd. Bovendien stelden gemeentebesturen zichzelf de vraag of zij de (aanstaande) decentralisaties solitair wel aan konden. Tot slot wordt benoemd dat omliggende gemeenten, ondanks eventuele eerdere herindelingen, ook gingen samenwerken of herindelen. Hierdoor ontstond de angst om alleen over te blijven, met een gedwongen herindeling tot gevolg.

Volgens acht de respondenten speelden alternatieve partners een rol op de achtergrond. Dit zorgde tijdens de samenwerking voor discussie in het bestuur.



QUOTE:

“ER DOEN DAAR SOMS BLOEMENDAALSE EFFECTEN VOOR.”

Respondent 04

Uiteindelijk was bij de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies (met uitzondering van de casussen die golden als opmaat naar een herindeling) bepalend dat de ambtelijke fusie uiteindelijk te weinig versterking van de gezamenlijke bestuurskracht opleverde. Hierbij speelde ook een continue discussie over voor wie de baten en voor wie de lasten van de samenwerking waren. Eén gecontinueerde ambtelijke fusie heeft zich inmiddels op dit vlak bewezen en bevinden zich in een rustigere fase. Bij de andere gecontinueerde ambtelijke fusies is meer discussie. Deze gaan, ondanks het behalen van de doelstellingen op het vlak van meer bestuurskracht, over meer irrationele zaken.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gedeelde urgentie	5	5
Onvoldoende urgentie	0	0

Figuur 20: Gedeelde urgentie om de bestuurskracht te versterken

5.2.3 Transparantie

De transparantie in het onderling verkeer tussen bestuursleden is wisselend (zie figuur 21). In vier interviews komt naar boven dat een kritische gemeenteraad doorwerkt naar de relatie tussen de deelnemers in het bestuur van de ambtelijke fusie, met afnemende onderlinge transparantie tussen deze deelnemers tot gevolg.

In een tweetal interviews over gecontinueerde ambtelijke fusies wordt de relatie als open geduid, waarbij samengewerkt wordt vanuit dezelfde waarden. Bij één van beide geldt hierbij wel de kanttekening dat discussie over de kostenverdeling dit nu onder druk zet. Bij de drie andere gecontinueerde samenwerkingsverbanden wordt aangegeven dat de kaarten niet altijd open op tafel liggen en dat ook de bestuursstijlen onderling verschillen tussen een steward en agent benadering. Dit verschil in bestuursstijl werkt door in de onderlinge transparantie. In één van deze drie casussen treedt een deelnemer op als liaison d’amour tussen de overige deelnemers. Dit betreft de gemeente die geografisch tussen de andere gemeenten in ligt.

Bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies wordt de transparantie als afnemend geduid. In één casus waren de bestuursleden onderling wel transparant, tot het moment dat ze werden verrast door een niet sluitende begroting. Ambtelijk was hierbij geprobeerd de financiële problemen bij het



QUOTE:

“WE DACHTEN: HÉ WAT GEBEURT HIER.”

Respondent 06

bestuur weg te houden, wat uiteindelijk niet haalbaar bleek. Bij twee andere ambtelijke fusies nam de transparantie af, nadat de geestelijk vaders van de samenwerking waren vertrokken.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Open relatie	2	0
Afnemende transparantie	3	5

Figuur 21: Transparantie tussen deelnemers

5.2.4 Politieke stabiliteit

Burgemeesters blijken een belangrijke schakel voor de continuïteit van een ambtelijke fusie te zijn. De chemie tussen en de rolopvatting van de burgemeesters binnen het bestuur dragen bij aan het continueren van een ambtelijke fusie. Zoals in paragraaf 5.1.9 al aangegeven, geeft een waarnemend burgemeester rust in de samenwerking. Ditzelfde geldt voor een zakencollege of een wethouder van buiten. Hoewel in één casus bleek dat, ondanks het aantreden van een zakencollege bij één van deelnemers, de onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers al zo ver was verzeekt dat deze niet meer viel te herstellen.

Bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies, met uitzondering van de samenwerkingen die later zijn omgezet in een herindeling, komt naar voren dat de stabiliteit van het bestuur negatief werd beïnvloed door de druk vanuit één of meerdere gemeenteraden. Een wisseling van bestuursleden kan ook negatieve gevolgen hebben, zoals blijkt bij twee casussen waarin de geestelijk vaders (burgemeesters) van de samenwerking betrokken.

Bij de gecontinueerde samenwerkingsverbanden valt verder op dat het bestuur ook een dempende werking kan hebben. Zo beïnvloedde de slechte relaties binnen een gemeente niet de samenwerking in het bestuur van de ambtelijke fusie, doordat de bestuursleden van deze gemeente die onrust thuishielden. In een andere casus werden de individuele problemen simpelweg niet gedeeld. In een derde casus hielp juist het wel delen van de individuele problemen tot begrip en een helpende hand. En tot slot hielpen de persoonlijke relaties van de bestuursleden om het verschil in elkaars bestuurstijlen niet te laten doorwerken in de samenwerking. De politieke onstabiliteit van de individuele gemeenten werkte uiteindelijk alleen door in de samenwerking tussen de deelnemers binnen de ambtelijke fusie bij twee niet gecontinueerde samenwerkingsverbanden, niet zijn ambtelijke fusies die golden als opmaat naar een herindeling (zie figuur 22).

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Politiek stabiel	5	3
Politiek onstabiel	0	2

Figuur 22: Doorwerking van politieke stabiliteit in de samenwerking tussen de deelnemers

5.2.5 Gelijkwaardigheid

In de meeste ambtelijke fusies wordt gewerkt vanuit gelijkwaardigheid. In een interview wordt dit verwoord als uitgangspunt om samen te kunnen werken. Bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies, die niet golden als opmaat naar een herindeling, is de gunfactor richting elkaar echter

gaandeweg minder geworden. Twee respondenten geven daarbij aan dat door de bestuursleden onvoldoende is geïnvesteerd in het informele contact. Hierbij werd bij één casus aangegeven dat wellicht de continuïteit van de ambtelijke fusie nog positief beïnvloed had kunnen worden, indien de gemeenteraden elkaar eerder en vaker hadden opgezocht. In de andere casus verliep het contact tussen de burgemeesters gaandeweg alleen nog maar via formele momenten. Bij de derde niet gecontinueerde ambtelijke fusie is door aanpassing van het aantal bestuursleden en de stemverhouding geprobeerd recht te doen aan het verschil in aantal inwoners per gemeente. Desondanks bleef discussie over de kostenverdeling en nam de onderlinge gunfactor verder af.

In twee gecontinueerde ambtelijke fusies is op dit moment sprake van een afname van de gunfactor, hoewel deze nog niet expliciet gemaakt wordt naar elkaar (zie figuur 23). Sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking worden aangegeven als verbindende schakel om desondanks goed te blijven samenwerken. In één casus komt naar voren dat zwakkere bestuursleden aan de andere kant wel afbreuk doen aan de gelijkwaardigheid door onvolwaardig deel te nemen. In dit geval stond een bestuurslid, die een lokale politieke partij vertegenwoordigde, negatief tegenover de samenwerking.

Tegelijkertijd blijkt dat er niet (of nauwelijks) wordt gestemd tijdens vergaderingen, maar dat gezocht wordt naar een compromis. Zelfs bij de gecontinueerde ambtelijke fusies waar gewerkt wordt vanuit gelijkwaardigheid, speelt op de achtergrond wel het gevoel dat één of meerdere partners zich gedragen als Calimero. In één van deze casussen is er geen discussie over de kostenverdeelsystematiek, maar leeft er desondanks het gevoel bij één van de deelnemers dat de



QUOTE:

“WIJ ZIJN KLEIN EN ZIJ ZIJN GROOT EN WE WORDEN ALTIJD BENADEELD.”

Respondent 02

ander overvraagt. De meeste respondenten geven bovendien aan dat zij het gevoel hebben dat, indien het spannend wordt binnen de samenwerking, uiteindelijk iedere deelnemer kiest voor het lokaal belang boven het belang van de ambtelijke fusie.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Onderlinge gunfactor	3	2
Afnemende gunfactor	2	3

Figuur 23: Gelijkwaardigheid tussen de deelnemers

5.2.6 Positieve eerdere samenwerking

Bij geen enkele ambtelijke fusie wordt in de interviews melding gemaakt dat eerdere ervaringen binnen andere samenwerkingen positief of negatief doorwerken naar de onderzochte samenwerking (zie figuur 24). In het geval van een niet gecontinueerde ambtelijke fusies werd, ondanks de reeds lopende ontvlechting, door bestuursleden van de ambtelijke fusie samen opgetrokken in andere samenwerkingsverbanden. Door samen te werken konden zij in een grotere constellatie beter hun individuele belangen dienen. In één andere casus wordt melding gemaakt dat een regiodiscussie gedurende de ambtelijke fusie, waarin één gemeente een eigen koers koos, negatief doorwerkte in de onderzochte samenwerking.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Positief	0	0
Negatief	0	0

Figuur 24: Doorwerking eerdere samenwerking

5.2.7 Gedeeld perspectief

Opvallend is dat op drie (bestaand uit twee deelnemers) niet gecontinueerde ambtelijke fusies na, waarin men destijds overeenstemming had over het perspectief, binnen alle andere samenwerkingsverbanden verschillende beelden zijn bij het perspectief van de samenwerking (zie figuur 25). Bij één van deze casussen veranderde dit door het vertrek van beide burgemeesters, waarbij de opvolgers geen dragers waren van de ambtelijke fusie. Bij één ambtelijke fusie als opmaat naar een herindeling werd er binnen college gelijkgesteld gedacht, maar was er verschil van inzicht tussen een college en een deel van de gemeenteraad. Een extern onderzoek heeft hier geholpen om

de meerderheid van de raad de ambtelijke fusie (en later de herindeling) te steunen. Duidelijk is dat de verschillen niet alleen te onderscheiden zijn tussen de bestuursleden, maar ook binnen de individuele colleges, tussen college en raad, tussen fracties in de individuele gemeente, tussen ambtenaren en politiek en tussen de grotere en kleinere deelnemers. Hierover wordt in één interview aangegeven dat het verschil van inzicht ook in de tijd kan veranderen en dat het bij hen nu pas op tafel komt en tot de nodige discussie binnen het bestuur leidt.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Overeenstemming	0	3
Verschillende beelden	5	2

Figuur 25: Gedeeld perspectief tussen de deelnemers over eind- of tussenstap van ambtelijke fusie

5.2.8 Gelijke verwachtingen

Bij drie gecontinueerde ambtelijke fusies, bestaand uit drie of meer deelnemers, komt naar voren dat er wel sprake is van verschil in verwachtingen die in de huidige situatie doorwerkt in de relaties binnen de dagelijkse besturing (zie figuur 26). Bij twee casussen komt naar voren dat de inhoudelijk verwachte versterking van de bestuurskracht, die vooraf was geschetst, uiteindelijk als niet realistisch kan worden bestempeld. In één hiervan wordt dit veroorzaakt door verwachtingen die in één gemeente aan de raad zijn voorgehouden, die niet realiseerbaar zijn. In de andere samenwerking blijken de verwachte financiële besparingen niet realistisch zijn. In beide situaties leidt dit tot discussie binnen het bestuur. In de derde casus waren en zijn de verwachtingen van de samenwerking tussen de deelnemers verschillend. Ook dit leidt tot discussie binnen het bestuur.

Bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies wordt in de interviews aangegeven dat de verwachtingen tussen de deelnemers niet verschilden. In één van deze casussen, die gold als opmaat naar een herindeling, heeft een extern onderzoek geholpen reële verwachtingen voor te schotelen.



QUOTE:

“HET WAS EEN WENSBEELD WAAR TWEE BURGEMEESTERS EEN GLAASJE OP HEBBEN GEDRONKEN.”

Respondent 10

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Gelijke verwachtingen	2	5
Vershil in verwachtingen	3	0

Figuur 26: Gelijke verwachtingen tussen de deelnemers

5.2.9 Aanvullende informele relaties

In verschillende interviews zijn nog aanvullende informele relaties benoemd. Echter bij nadere bestudering van de reeds erkende relaties zijn deze niet onderscheidend. De volgende zaken zijn benoemd:

- Bestuurscultuur:** In één interview wordt gewezen op het verschil in bestuursstijl. Bij doorvragen blijkt het hier te gaan om het verschil tussen de steward- en agentbenadering en maakt daarmee onderdeel uit van transparantie.
- Leiderschap:** Waar in het theoretisch raamwerk (paragraaf 2.3) gesproken wordt over leiderschap wordt bedoeld dat afhankelijk, van de constellatie, behoefte is aan verschillend type leiderschap (Boogers, 2014, p. 18; Genugten et al., 2017, p.p 46-47; van der Werff et al., 2018, p. 80). Uit de interviews komt naar voren dat zowel informele leiders (sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking) als ook formele leiders (voorzitter en burgemeesters) een belangrijke rol spelen bij het verbinden van partijen in het belang van de continuïteit van een ambtelijke fusie. Zo wordt in één interview melding gemaakt dat er actief wordt gestuurd om de raden bij elkaar te zetten. Deze relatie is echter niet in alle interviews aan de orde geweest, maar wordt in de analyse verder wel betrokken.
- Persoonlijke relaties:** In één interview wordt gewezen op het informeel contact tussen de bestuursleden, welke onderdeel uitmaakt van gelijkwaardigheid.
- Ambtelijke cultuur:** Ook deze relatie is reeds onderkend in het theoretisch raamwerk (paragraaf 2.3). Hierbij is aangegeven dat de ambtelijke samenwerking wordt beïnvloed door de interne culturen van de voormalige werkgevers cq. de deelnemende gemeenten (Korsten, 2017, p. 26; van der Werff et al., 2018, p. 80; van der Laar, 2010, p. 230). Aanname was in het theoretisch raamwerk dat dit geen directe tegenstelling tussen de deelnemers zou veroorzaken. In één interview

wordt echter aangegeven dat weldegelijk discussie in het bestuur ontstaat, doordat de deelnemers worden beïnvloed door ambtenaren afkomstig uit verschillende culturen van de voormalige werkgevers. In geen enkel ander interview is dit aspect echter aan de orde geweest en wordt om die reden in de verdere analyse niet meegenomen.

Politieke verhoudingen: In één interview is gewezen op de kracht van lokale partijen die veelal geen voorstander zijn bovenlokale samenwerking. Nadere bestudering achteraf laat echter zien dat bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies, die niet golden als opmaat naar een herindeling, lokale partijen niet bepalend waren voor het beëindigen van de samenwerking. Naast dat de ambtelijke fusie te weinig versterking van de gezamenlijke bestuurskracht opleverde, speelde bij de deze drie casussen andere aspecten een bepalende rol. In één casus maakte zelfs alleen landelijke partijen deel uit van het college in de gemeente die de samenwerking ter discussie stelde (de Kluis, 2017; de Koster, 2017). In een tweede casus konden de deelnemers het niet eens worden over een aanvullende gemeente voor een herindeling (RTV Noord, 2018). In de derde casus speelde vooral dat de deelnemers afkomstig waren uit verschillende regio's (Korsten, 2017, pp. 13-15; Omroep West, 2017). Gezien bovenstaande kunnen vraagtekens gezet worden of lokale partijen doorslaggevend zijn bij het niet continueren van ambtelijke fusies. Bovendien maakt de doorwerking van de politieke verhoudingen richting de deelnemers in het bestuur van een ambtelijke fusie onderdeel uit van politieke stabiliteit.

5.2.10 Totaal beeld informele relaties

Kijkend naar de homogeniteit op het gebied van de informele relaties vallen samenvattend de volgende zaken op:

- In alle niet gecontinueerde onderzochte samenwerkingsverbanden welke niet later zijn heringedeeld, blijkt te weinig verbinding qua gebiedseigen identiteit;
- De aanwezigheid van een grote stad of grotere gemeente nabij, met de daarbij behorende angst om opgeslokt te worden, speelt bij alle gecontinueerde ambtelijke fusies een belangrijke rol;
- Volgens acht de respondenten spelen alternatieve partners een rol op de achtergrond;

- Bij de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies (met uitzondering van de casussen die golden als opmaat naar een herindeling) is uiteindelijk bepalend geweest dat de ambtelijke fusie te weinig versterking van de gezamenlijke bestuurskracht heeft opgeleverd. Hierbij speelde ook een continue discussie over voor wie de baten en voor wie de lasten van de samenwerking waren;
- In vier interviews komt naar boven dat een kritische gemeenteraad doorwerkt naar de relatie tussen de deelnemers in het bestuur van de ambtelijke fusie, met afnemende onderlinge transparantie tot gevolg;
- Burgemeesters blijken een belangrijke schakel voor de continuïteit van een ambtelijke fusie;
- Bij de gecontinueerde samenwerkingsverbanden valt verder op dat een bestuur ook een dempende werking kan hebben;
- Een wisseling van bestuursleden kan negatieve gevolgen hebben;
- Bij de gecontinueerde ambtelijke fusies waar gewerkt wordt vanuit gelijkwaardigheid, speelt op de achtergrond wel het gevoel dat één of meerdere partners zich gedragen als Calimero;
- Uit de interviews komt naar voren dat zowel informele leiders (sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking) als ook formele leiders (voorzitter en burgemeesters) een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbinden van partijen in het belang van de continuïteit van een ambtelijke fusie;
- Bij drie gecontinueerde ambtelijke fusies, bestaand uit drie of meer deelnemers, komt naar voren dat er wel sprake is van verschil in verwachtingen die in de huidige situatie doorwerken in de relaties binnen de dagelijkse besturing.

5.3 Vertrouwen

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 is vertrouwen de interveniërende variabele tussen enerzijds de formele afspraken en informele relaties en anderzijds het begrip continuïteit van een ambtelijke fusie. Om die reden is in de interviews gevraagd naar het onderling vertrouwen tussen de deelnemers (zie figuur 27).

Bij de niet gecontinueerde ambtelijke fusies (met uitzondering van de ambtelijke fusies die golden als opmaat naar een herindeling) was er sprake van afnemend vertrouwen of zelfs wantrouwen tussen



QUOTE:

“SAMENWERKINGSVERBANDEN
ZIJN GEBOUWD OP GESTOLD
WANTROUWEN.”

Respondent 01

de deelnemers. Bij één samenwerking die gold als een opmaat naar een herindeling, was sprake van veel vertrouwen in de ambtelijke organisatie, maar minder onderling vertrouwen tussen de leden van het bestuur van de ambtelijke fusie.

Bij de gecontinueerde ambtelijke fusies is het beeld qua onderling vertrouwen wisselend. In meerderheid wordt het vertrouwen als ‘goed’ bestempeld. Tegelijkertijd is bij een deel van deze casussen het vertrouwen tussen de deelnemers kwetsbaar/broos. In een ander interview wordt aangegeven dat niet alles in het bestuur open op tafel komt en als gevolg hiervan beelden over elkaar niet worden getoetst op juistheid. In een derde interview wordt aangegeven dat er binnen het bestuur van de ambtelijke fusie de verschillende deelnemers zich meer opstellen als vertegenwoordiger namens een college, in plaats van samen te werken als leden van het bestuur. In een vierde casus is het onderling vertrouwen hersteld door een extern onderzoek dat rust heeft gebracht. Bij één gecontinueerde ambtelijke fusie is sprake van onderling wantrouwen. Dit is de enige gecontinueerde samenwerking die, onderscheidend met de andere gecontinueerde samenwerkingsverbanden, werkt met nacalculatie van de kostenverdeling. Bovendien mist hier de gezamenlijke gebiedseigen identiteit. De onderlinge gunfactor ontbreekt, met als gevolg een gevoel van ongelijkwaardigheid die doorwerkt in een discussie over de kostenverdeling.

	Gecontinueerd	Niet gecontinueerd
Goed	4	1
Afnemend of wantrouwen	1	4

Figuur 27: Vertrouwen tussen de deelnemers binnen dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie

Aanvullend was het nog mogelijk geweest een tabel te genereren waarbij iedere formele afspraak en informele relatie individueel was afgezet tegenover het onderling vertrouwen. Hiervan is afgezien, aangezien figuur 27 laat zien dat bij alle niet gecontinueerde ambtelijke fusies, op één na die gold als opmaat naar een herindeling, sprake is van afnemend vertrouwen of wantrouwen. Andersom is bij bijna alle gecontinueerde fusies sprake van onderling vertrouwen. Aannemelijk is dat een dergelijke tabel niet of nauwelijks aanvullende inzichten oplevert.

5.4 Resultaten

Hoofdstuk 5 geeft hiermee antwoord de vierde deelvraag, welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van ambtelijke fusies in de praktijk zijn waar te nemen en welke verschillen hierbinnen zijn te onderscheiden voor wat betreft de continuïteit van dergelijke

samenwerkingsverbanden. Figuur 27 en de daarop volgende paragraaf bevestigt dat eerdergenoemde formele afspraken en informele relaties tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van ambtelijke fusies als factoren kunnen worden gezien die het onderling vertrouwen beïnvloeden, wat vervolgens weer randvoorwaardelijk is voor het continueren van dergelijke samenwerkingsverbanden.

6. Analyse

Op basis van de resultaten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5 vindt nu eerst een analyse plaats om antwoord te kunnen geven op de vijfde deelvraag, welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie in de praktijk in samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking. Bij de beantwoording van deze vraag wordt, naast de resultaten zoals reeds gepresenteerd, tevens gebruik gemaakt van de gehouden interviews, waarin aanvullend aan de (voormalig) directeuren gevraagd is naar de onderlinge samenhang van de formele afspraken en informele relaties. Bovendien is hen ook gevraagd welke van deze genoemde samenhangende formele afspraken en informele relaties bepalend is (geweest) voor de continuïteit van de ambtelijke fusie. Na de beantwoording van de vijfde deelvraag wordt, als opmaat richting de conclusies in hoofdstuk 7, een analyse gemaakt van de praktijk in relatie tot het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 2.

6.1 Samenhang in de praktijk

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat gemeenten een ambtelijke fusie starten vanuit de urgentie (informeel) om ieders bestuurskracht te vergroten. Op basis van deze gelijkwaardige (informeel) uitgangspositie werden afspraken vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. Zo is in alle casussen sprake van gelijkwaardigheid in de stemverhouding (formeel) en aantal bestuursleden (formeel). Bovendien zijn in geen van de samenwerkingsverbanden gedetailleerde afspraken gemaakt over een mogelijke uittreedsom (formeel). Deze afspraken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen en wellicht daardoor onvoldoende kritisch doordacht.

Indien vervolgens de omstandigheden veranderen kan de continuïteit van de ambtelijke fusie in gevaar komen. Belangrijke veranderingen kunnen zich voordoen bij:

- Weinig harmonisatie van diensten (formeel) of terugdraaien hiervan, waardoor de boogde versterking van de bestuurskracht tegenvalt;
- Tegenvallende versterking van de bestuurskracht met afnemende urgentie tot gevolg (informeel);
- Blijvende discussie over kostenverdeelsleutel (formeel), zeker in geval van nacalculatie;
- Discussie over (leden van) de topstructuur (formeel) of het niet communiceren met één mond door hen;

- Toenemende druk vanuit één of meerdere gemeenteraden, welke de stabiliteit van het bestuur (informeel) negatief beïnvloedt;
- Wisseling van bestuursleden met andere interpersoonlijke verhoudingen tot gevolg, welke de politieke stabiliteit (informeel) kan beïnvloeden;
- Alternatieve partner(s) die zich aandienen, waardoor het gedeeld belang (informeel) om samen te werken binnen de huidige ambtelijke fusie kan verminderen.

Bovenstaande veranderende afspraken en relaties kunnen zich solitair voordoen of in onderlinge samenhang. Uit de interviews blijkt als gevolg hiervan dat de onderlinge gunfactor in het geding komt, doordat de focus verschuift richting de ongelijkwaardigheid tussen de deelnemers (informeel). Als gevolg van te weinig informeel contact, zullen de bestuursleden zich meer op de formele afspraken richten. In deze fase neemt dan ook de transparantie af (informeel). Maar bovenal zorgt dit alles voor discussie over de kostenverdeelsleutel (formeel), waarbij het gevoel dat de baten en lasten niet eerlijk zijn verdeeld centraal staat. Het onderling vertrouwen neemt hierdoor verder af of er is zelfs sprake van onderling wantrouwen. Eventueel kan de ambtelijke fusie nog gecontinueerd worden. Zo heeft bijvoorbeeld een extern onderzoek (informeel) in één casus rust gebracht. Daarnaast wordt door de respondenten aangegeven dat een voorzitter of de provincie (formeel) partijen opnieuw tot elkaar kan brengen. In zes interviews is de persoonlijke invulling van de voorzittersrol als verbindende schakel als belangrijk aangegeven voor het continueren van de ambtelijke fusie. De provincie heeft in geen van de casussen een verbindende rol gespeeld. Dit geldt ook voor de mogelijkheid dat een gemeenteraad kan bijdragen aan politieke stabiliteit (informeel), door bestuursleden meer ruimte te geven om hun rol te vervullen. Tot slot kunnen sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking worden ingezet als verbindende schakel. Van elk hiervan zijn in één of meerdere casussen voorbeelden aangedragen. Desondanks bleek bij alle drie niet gecontinueerde ambtelijke fusies dat, ondanks een pogingen om de verhoudingen te herstellen, het kwaad als was geschied. Daar was bij één of meerdere deelnemers onvoldoende vertrouwen in een verdere samenwerking.

Er zijn echter ook formele afspraken en informele relaties te benoemen die juist bijdragen aan de continuïteit van de samenwerking. Op basis van hoofdstuk 5 en de aanvullende vragen uit de interviews komen formele afspraken en informele relaties naar boven die in de praktijk een positief effect hebben op de continuïteit van een ambtelijke fusie. Hierbij hoort de kanttekening dat deze samenwerkingsverbanden in verschillende fases zitten. Bij enkele hiervan wordt het onderling vertrouwen als kwetsbaar/broos benoemd. Niet uit te sluiten is dat dit een voorteken is voor het niet verder continueren van de huidige samenwerking. Desondanks komen de volgende formele

afspraken en informele relaties boven met een positief effect op de continuïteit van een ambtelijke fusie:

- Mogelijkheid tot differentiatie van taken (formeel) door pluspakketten, om in te spelen lokale behoeften van de individuele deelnemers;
- Transparantie over techniek van kostenverdeling om te voorkomen dat iemand het gevoel heeft te veel te betalen en anders de gelijkwaardigheid (informeel) in het geding komt met als gevolg afnemende onderlinge gunfactor;
- Gemeentesecretarissen gezamenlijk in topstructuur (formeel), als extra verbinding en daarmee dempend mechanisme;
- Gedeeld belang (informeel) benadrukken, bestaand uit gebiedseigen identiteit of de aanwezigheid van een grote stad of grotere gemeente met het risico opgeslokt te worden;
- Afspraken maken tussen de deelnemers om het bestuur als dempend mechanisme in te zetten, dit draagt bij aan de politieke stabiliteit (informeel);
- Investeren in relatie tussen en rolopvatting van de voorzitter en burgemeesters draagt bij aan politieke stabiliteit (informeel);
- Naast formele leiders, ook sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking als informele leiders (informeel) een rol laten spelen bij het verbinden van partijen in het belang van de continuïteit van een ambtelijke fusie;
- Investeren in informeel contact om de onderlinge gunfactor te versterken en daarmee het gelijkwaardigheidsgevoel (informeel) te versterken.

Als beantwoording op de vijfde deelvraag waarin gevraagd welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie in de praktijk in samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking, kan op basis van bovenstaande analyse het volgende gesteld worden:

In een ambtelijke fusie zijn verschillende fases te onderscheiden met daarbij behorende formele afspraken en informele relaties. In tegenstelling tot de in paragraaf 3.5 aangehaalde ontwikkelfasen van Van der Laar (2010, pp. 10-12), waarin een organisatie zich blijvend doorontwikkeld, lijken deze fases meer op de levenscyclus van een organisatie conform het model van Van Dijk & Peters (2001, pp. 6, 16-17). Hier groeit een organisatie van een pioniersfase, via een groei- en consolidatiefase, naar uiteindelijk een terugvalfase. Tijdens de terugvalfase sterft de organisatie of gaat via een turn-around een nieuwe levenscyclus in. Veranderende omstandigheden kunnen zo de continuïteit van de samenwerking negatief beïnvloeden. Soms zijn verhoudingen echter te herstellen en kan de ambtelijke fusie weer in rustiger vaarwater terecht komt. In andere gevallen bleek er onvoldoende

vertrouwen bij één of meerdere partijen om de samenwerking verder te continueren en werd deze beëindigd.

Bij de oprichting worden vanuit de informele relaties urgentie en gelijkwaardigheid, vervolgens formele afspraken gemaakt. Als de omstandigheden veranderen voor wat betreft formele afspraken en/of informele relaties, kan de gelijkwaardigheid ter discussie te komen te staan. Hierdoor verschuift de focus zich naar de formele afspraken, met nadruk richting de kostenverdeling. Andersom is transparantie over de techniek van de kostenverdeling een sleutel om te voorkomen dat iemand het gevoel heeft te veel te betalen, wat negatief doorwerkt op het gevoel van gelijkwaardigheid en de daarbij behorende onderlinge gunfactor. Naast de topstructuur, mogelijkheid voor pluspakketten, focus op het gedeeld belang, aandacht voor de politieke stabiliteit, informele leiders een rol laten spelen en investeren in informeel contact, blijkt een positief gevoel over de kostenverdeling cruciaal om een ambtelijke fusie te continueren.

6.2 Samenhang in relatie tot het theoretisch raamwerk

Deze masterthesis begon met een beschrijving van de onderlinge verhouding tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie. Hier is de principaal-agenttheorie als uitgangspunt gebruikt, waarbij belangentegenstellingen centraal staan (Schillemans, 2013, p. 3). Uit de interviews is gebleken dat er tussen de deelnemers gaandeweg de samenwerking inderdaad sprake kan zijn van doelincongruentie of verschil in informatiepositie (Verhof et al., 2012, p. 20). Doelincongruentie wordt zichtbaar doordat er weinig sprake is van harmonisering van diensten of dat deze wordt teruggedraaid. Ook kan er sprake zijn van tegenvallende extra bestuurskracht met afnemende urgentie tot gevolg. Bovendien speelt bij acht casussen een alternatieve partner op de achtergrond. Tot slot zijn ambtelijke fusies bestaand uit drie of meer deelnemers extra complicierend, omdat sprake is van verschil in verwachtingen die doorwerken in de verhoudingen binnen de dagelijkse besturing. Het verschil in informatiepositie is waarneembaar bij afnemende transparantie of discussie over de kostenverdeling.

Voorn et al. (2019, p. 672) betoogt dat samenwerken met meerdere principalen, naast voordelen ook nadelen met zich meebrengt doordat (een deel van) de autonomie wordt ingeleverd. Dit is herkenbaar indien wordt gekeken naar de mate van harmonisatie van diensten (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 149). Bij twee niet gecontinueerde ambtelijke fusies was echter niet of nauwelijks sprake van harmonisatie. Dit suggereert dat er andere argumenten waren om de samenwerking te beëindigen, dan de inperking van de autonomie. Bovendien is de impact op lokale autonomie op

processen, bedrijfsvoering en dienstverlening betrekkelijk. Zelfs waar het gaat om harmoniseren van beleid blijkt dit in één gecontinueerde ambtelijke fusie (die niet gold als opmaat naar een herindeling) werkbaar. Hier wordt actief gestuurd op samenwerking en helpt een transparante houding en een onderlinge gunfactor, zonder afbreuk te doen aan het feit dat uiteindelijk ieder gemeentebestuur autonoom tot besluitvorming komt. Desondanks is het beeld in voorliggend onderzoek voor wat betreft de harmonisatie te verschillend om conclusies aan te verbinden. Waar het echter gaat om de mogelijkheid om pluspakketten (takenpakket) in te kopen, valt op dat hiervan bij een groot deel van de niet gecontinueerde ambtelijke fusies geen sprake was. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat dit ook werd ervaren als inperking van de lokale autonomie. Dit in tegenstelling tot Vliet (2007, p. 6) die stelt dat maatwerk juist belemmerend werkt binnen een samenwerking als gevolg van minder harmonisatie en efficiency.

Uiteindelijk was bij de niet-gecontinueerde ambtelijke fusies (met uitzonder van de casussen die golden als opmaat naar een herindeling) bepalend dat de ambtelijke fusie uiteindelijk te weinig versterking van de gezamenlijke bestuurskracht opleverde. Terwijl tegelijkertijd de kansen om via harmonisatie de bestuurskracht te versterken wisselend zijn ingezet. In twee casussen werd huisvesting genoemd als mogelijkheid tot harmonisatie. Slechts in één casus werd bij het fuseren ook gesproken over het omvormen van de organisatie. In alle andere casussen komt uit de interviews een beeld boven waarin de voormalige organisaties zijn samengevoegd, zonder de organisatie te vernieuwen. Als gevolg hiervan lijken ook kansen tot versterking van de bestuurskracht gemist. Onderling vertrouwen kan bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht door beperking van de agencykosten (Neelen, 1997, p. 70). Treffend zijn de voortdurende discussies over de kostenverdeling en het gevoel van verschillende deelnemers om te veel te betalen. Dit laat zien dat er onvoldoende onderling vertrouwen is en daarmee ook kansen om de bestuurskracht te versterken zijn gemist. Bovendien blijkt uit de interviews dat in alle niet gecontinueerde samenwerkingsverbanden, welke niet later zijn heringedeeld, te weinig verbinding qua gebiedseigen identiteit. Dit is in lijn met Herweijer & Fraanje (2011, p. 18) die stellen dat een gebiedseigen identiteit bijdraagt aan draagvlak voor samenwerking. Als vervolgens de aanwezigheid van een grote stad of grotere gemeente nabij (met de daarbij behorende angst om opgeslokt te worden) ontstaat in lijn met Herwijer & Fraanje (2011, p. 19) ruimte om de aangegane samenwerking te beëindigen. Hoewel in dit onderzoek gefocust is op de onderlinge verhoudingen tussen de principalen, is uit de interviews geen discussie geconstateerd als gevolg van een verschillende aansturing van principalen richting de agent. Het zogenoemde 'multiple principal problem' is dus niet waargenomen op de wijze hoe hierover in de literatuur wordt gesproken (Voorn et al., 2019, p. 677). Wel is in één casus discussie geconstateerd tussen de deelnemers, toen er verschil van inzicht was over het functioneren

van andermans gemeentesecretaris. De sturing vanuit een directieteam, bestaand uit alle gemeentesecretarissen, draagt bij aan het gevoel van gelijkwaardigheid. In lijn met Van der Werff et al. (2018, pp. 17-18) draagt dit construct bij aan onderlinge verbinding. Tegelijkertijd wordt dit door Van der Werff et al. ook gezien als een minder zakelijke vorm, wat past bij een stewardverhouding (Voorn et al., 2019, p. 682). In voorliggend onderzoek bleek juist dat het splitsen van de rol directeur en gemeentesecretaris in één casus versterkt heeft dat lokale belangen centraal moesten staan. Desondanks geeft een minder zakelijke vorm het directieteam (agent) de ruimte haar eigen belang na te streven (Schillemans, 2013, p. 3). Dit past bij een beeld waarin deelnemers bezig zijn hun eigen doelen na te streven, wat de agent de ruimte geeft af te wijken van het algemeen belang (free rider gedrag)(Verhof et al., 2012, p. 21). Ook dit is echter uit voorliggend onderzoek niet gebleken, waarin juist de directeuren optraden als verbindende schakel. Kanttekening hierbij is dat voor dit onderzoek alleen agenten en geen principalen zijn geïnterviewd.

In tegenstelling tot de principaal-agenttheorie staat in de stewardshiptheory gezamenlijke waarden centraal (Voorn et al., 2019, p. 682). Volgens Davis et al. (1997, p. 38-40) kunnen principalen hierin onderling van stijl verschillen. Uit de interviews komt naar voren dat inderdaad in een aantal gevallen sprake is van verschil in bestuursstijl, met afnemende transparantie tot gevolg. Hierdoor kan gesteld worden dat hierdoor de deelnemer die oorspronkelijk redeneerde vanuit gelijke waarden, opgeschoven richting agentgedrag. Bepalend in de continuïteit van een ambtelijke fusie hoeft een verschil in bestuursstijl echter niet te zijn, getuige één casus waarin de persoonlijke relaties er voor zorgde dat het verschil in bestuursstijl niet doorwerkte in de politieke stabiliteit.

Volgens Van Thiel (van Thiel et al., 2020, p. 29) heeft een bestuurslid van een ambtelijke fusie zowel de eigenarenrol als ook de opdrachtgevende rol. Tussen beide rollen kan spanning optreden (de Kruijf, 2019, p. 14). Binnen een Bedrijfsvoeringsorganisatie zijn beide rollen gecombineerd. Dit in tegenstelling tot een Gemeenschappelijk openbaar lichaam, waarin beide rollen zijn gesplitst tussen het AB en DB (de Greef, 2013b, pp. 1-8). Hoewel de scope van dit onderzoek primair gaat over Bedrijfsvoeringsorganisaties met een ongeleed bestuur, wordt in twee interviews aangegeven dat hierdoor het bestuur politieker is dan in een situatie waarin een DB de organisatie aanstuurt. Als gevolg hiervan wordt een escalatieniveau/dempend mechanisme gemist. Desondanks wordt bij één casus aangegeven dat in de praktijk de standpunten tussen AB en DB niet verschilden. De onderzochte Gemeenschappelijke openbare lichamen zijn echter allemaal niet-gecontinueerd. Hierdoor is op basis van voorliggend onderzoek niet op te maken of de keuze voor een geleed of ongeleed bestuur, bepalend is geweest voor het wel of niet continueren van deze ambtelijke fusies. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, kent een Bedrijfsvoeringsorganisatie een taakinperking. Met de resultaten van dit onderzoek, waarin de nodige onderlinge discussies zijn waargenomen in zowel

gecontinueerde als ook in de niet gecontinueerde ambtelijke fusies, kan de vraag worden gesteld of een ambtelijke fusie niet meer gebaad is met de governance van een Gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit is in lijn met (Boogers, 2014, p. 18) die pleit voor voldoende conflict-dempende mechanismen in een samenwerking.

Leiderschap is in voorliggend onderzoek niet nader onderzocht, aangezien dit niet onderscheidend tussen de deelnemers zou zijn (zie paragraaf 2.3). Waar in het theoretisch raamwerk wordt gesproken over leiderschap, werd bedoeld dat, afhankelijk van de constellatie, behoefte was aan verschillend type leiderschap (Boogers, 2014, p. 18; Genugten et al., 2017, p.p 46-47; van der Werff et al., 2018, p. 80). Uit de interviews komt naar voren dat zowel informele leiders (sterke bestuursleden, directieleden of een grote gemeente binnen de samenwerking) als ook formele leiders (voorzitter en burgemeesters) een belangrijke rol kunnen spelen bij het verbinden van partijen in het belang van de continuïteit van een ambtelijke fusie. Onderling vertrouwen kan groeien door persoonlijk contact en de daarbij behorende non-verbale communicatie (Castelnovo & Simonetta, 2008, p. 111). Uit de interviews blijkt ook dat leiders door informeel contact kunnen bijdragen aan het gevoel van gelijkwaardigheid en daarmee kunnen zij helpen te voorkomen dat partijen zich meer gaan richten op de formele afspraken. Een collegelid van een individuele gemeente, kan als bestuurslid namens een deelnemer ook een sterke leider zijn binnen het samenwerkingsverband. Specifiek kan een burgemeester deze rol vervullen aangezien hij of zij een zittingstermijn heeft van zes jaar (art. 61.1 Gemeentewet), wat afwijkt van raads- en collegeperiodes. Hierdoor is een burgemeester in staat op te treden als een eerder genoemd dempend mechanisme en kan zich meer richten op het samenwerkingsbelang (de Greef & Huntjens, 2014, p. 24). Nadere bestudering achteraf laat echter zien dat bij alle onderzochte gecontinueerde en niet gecontinueerde ambtelijke fusies, die niet golden als opmaat naar een herindeling, sprake was van tussentijdse wisselingen van burgemeesters en dat in alle casussen kortere of langere tijd sprake is (geweest) van één of meerdere waarnemende burgemeesters (Wikipedia, 2023)⁹. Hier valt uit op te maken dat de zittingstermijn minder relevant is, maar vooral dat de rolopvatting van de burgemeester het verschil kan maken. Een waarnemer geeft dus niet per definitie rust zoals gesteld in paragraaf 5.1.9., maar ook hier is de rolopvatting relevant. Opvallende afwezigheid blijkt in de interviews verder de provincie te zijn, welke naast een formele ook een informele rol kan vervullen.

Uit de interviews blijkt verder dat een positief gevoel over de kostenverdeling cruciaal is om een ambtelijke fusie te continueren. Dit is in lijn met Van der Werff et al. (2018, p. 86) die op basis van eerder empirisch onderzoek tot de conclusie kwam dat de keuze tot samenwerking niet alleen een

⁹ Kwaliteit deze bron is door middel van een steekproef geverifieerd aan de hand van de websites van een aantal individuele gemeenten.

afweging is van kosten en baten. Ook uit interviews van burgemeesters door Van de Heuvel (2008) blijkt dat naast harde afspraken, vertrouwen randvoorwaardelijk is voor een samenwerking te continueren. Het gaat hierbij om het gevoel van gelijkwaardigheid, met daarbij het erkenning van elkaars positie (Genugten et al., 2017, p. 46)). Een te dominante houding of nastreven eigen gewin kan afbreuk doen aan het onderling vertrouwen (Genugten et al., 2017, p. 52). Uit voorliggend onderzoek komt naar voren dat ambtelijke fusies waarvan de deelnemers qua aantal inwoners meer verschillend zijn, discussie plaatsvindt over kostenverdeling. Dit past binnen het geschetste beeld van een dominante partner. Tegelijkertijd kwam de Raad voor het Openbaar Bestuur (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a, p. 43; 2015b, p. 21) tot de conclusie dat gemeenten zoeken naar de beste vorm van samenwerken, om op die manier maximaal het eigen beoogde doel te realiseren. Opvallend is dat in de Wgr niets geregeld is over de wijze van kostenverdeling. Te meer omdat uit voorliggend onderzoek blijkt dat transparantie over techniek van de kostenverdeling kan bijdragen aan het voorkomen dat iemand het gevoel heeft te veel te betalen, wat negatief doorwerkt op het gevoel van gelijkwaardigheid en de daarbij behorende onderlinge gunfactor. Dit is in lijn met het theoretisch raamwerk waarin vertrouwen wordt gedefinieerd als een overtuiging van een partij, dat de andere partij zijn of haar kwetsbaarheden niet zal uitbuiten (Dyer & Chu, 2003, pp. 58-59). Verder stellen Castelnovo & Simonetta (2008, p. 10) dat de bereidheid tot informatie delen (transparantie) een teken van vertrouwen is. Een voortdurende discussie over de kostenverdeling kan dus worden gezien als een gebrek aan vertrouwen. Daarmee bevestigt en verrijkt voorliggend onderzoek de eerdere onderzoeken van Boogers et al. en Genugten et al. op dit punt (2016; 2017). Nacalculatie blijkt in voorliggend onderzoek een bron voor discussie. De vraag kan worden gesteld of het gevoel van ongelijkwaardigheid niet de aanleiding is. In dat geval is de aanwezigheid van nacalculatie een 'excuus' om de onderlinge verhoudingen niet bespreekbaar te maken. Als gevolg van een voortdurende discussie komt dan de meerwaarde van de samenwerking op de achtergrond. Bovendien zal, zeker indien deelnemende gemeenten qua aantal inwoners meer verschillend zijn, een mate van Calimero-gevoel er altijd zijn. Gelijkheid in urgentie om de bestuurskracht te verbeteren en gelijkwaardigheid in de wijze hoe met elkaar wordt omgegaan zijn twee verschillende dingen (Van der Werff et al., 2018, p. 50). Echter beide zijn belangrijk voor het continueren van een ambtelijke fusie.

7. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt, op basis van voorgaande analyse, antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ter beantwoording van hiervan wordt eerst kort teruggekeken op de beantwoording van de deelvragen.

7.1 Terugblik deelvragen

De positie van de verschillende deelnemers binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie wordt bij beantwoording van deelvraag één geduid als twee of meer principalen ten opzichte van elkaar, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het aansturen van de agent. De voor de principaal-agenttheorie typerende belangentegenstelling staat verder centraal in het onderzoek. Kanttekening hierbij is dat deze benadering geen uitspraak doet over de rolopvatting van de verschillende principalen ten opzichte van elkaar (steward of agent). Bovendien is een deelnemer in een ambtelijke fusie principaal richting de organisatie, maar tegelijkertijd agent richting de eigen gemeente.

Vervolgens is bij deelvraag twee voor de formele afbakening van het onderzoek gebleken dat een Bedrijfsvoeringsorganisatie het meest passend is bij een ambtelijke fusie. Binnen de Wgr zijn twee mogelijkheden waarbij twee of meer principalen gezamenlijk een agent aansturen als een derde partij. Alleen bij een Gemeenschappelijk openbaar lichaam en een Bedrijfsvoeringsorganisatie is namelijk sprake van een zelfstandige rechtspersoon. Passend bij de opgave van een ambtelijke samenwerking is in 2015 aan de Wgr de Bedrijfsvoeringsorganisatie toegevoegd, met slechts één bestuurslaag. Argumentatie voor deze nieuwe vorm lag erin dat taken met een beperkte beleidsmatige component ook een beperkte bestuurlijke aansturing nodig heeft. De rol van eigenaar en opdrachtgever is in de Bedrijfsvoeringsorganisatie gecombineerd in één geleding. Dit geeft extra druk op en tussen de deelnemers. Bovendien kan een deelnemer uit meerdere bestuursleden bestaan, waartussen ook onderlinge verhoudingen een rol kunnen spelen.

Ter beantwoording van de derde deelvraag zijn allereerst, conform de Wgr, de formele afspraken in beeld gebracht die deelnemers dienen te maken bij het oprichten van een Gemeenschappelijke regeling. Vervolgens zijn de informele relaties die van invloed zijn op de verhoudingen tussen genoemde deelnemers vanuit de literatuur in beeld gebracht. Het theoretisch raamwerk (zie figuur 8, bladzijde blz. 35) dat hieruit volgt, geeft acht formele afspraken en acht informele relaties weer. Vanuit dit raamwerk is de verwachting dat de mate van homogeniteit op elk van deze afspraken en

relaties als factoren kunnen worden gezien die het onderling vertrouwen positief beïnvloeden, wat vervolgens weer randvoorwaardelijk is voor het continueren van een ambtelijke fusie.

Het empirische deel van deze masterthesis begint met een weergave van de resultaten van de semigestructureerde interviews. Hierin komen de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van ambtelijke fusies aan de orde die in de praktijk zijn waar te nemen, inclusief de hierbinnen te onderscheiden verschillen voor wat betreft de continuïteit van dergelijke samenwerkingsverbanden. Naast de homogeniteit van het takenpakket en de harmonisering van de diensten, valt bij de formele afspraken op dat er discussie is over de kostenverdeelsleutel. Daarnaast blijkt de wijze van persoonlijke invulling van de voorzittersrol en de inrichting van de topstructuur onderscheidend voor het continueren van een ambtelijke fusie. Bij de informele relaties blijken een gebiedseigen identiteit en/of de aanwezigheid van een grote stad of grotere gemeente nabij verbindende elementen voor de continuïteit van een ambtelijke fusies. Daarnaast komen uit de interviews relaties die verbindend of dempend kunnen werken. Daarentegen kunnen kritische gemeenteraden, wisselingen van personen of verschillende verwachtingen negatieve gevolgen hebben. Uiteindelijk blijkt dat te weinig versterking van de gezamenlijke bestuurskracht bepalend voor het beëindigen van een ambtelijke fusie. En ondanks dat bij de gecontinueerde ambtelijke fusies gewerkt wordt vanuit gelijkwaardigheid, speelt op de achtergrond wel het gevoel dat één of meerdere partners zich gedragen als Calimero. Bovenal wordt bevestigd dat de eerdergenoemde formele afspraken en informele relaties tussen de verschillende deelnemers voor wat betreft de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie als factoren kunnen worden gezien die het onderling vertrouwen beïnvloeden, wat vervolgens weer randvoorwaardelijk is voor het continueren van een ambtelijke fusie.

Tot slot blijkt bij de beantwoording van de vijfde deelvraag dat in een ambtelijke fusie verschillende levensfasen zijn te onderscheiden met daarbij behorende formele afspraken en informele relaties. Kijkend naar welke van deze afspraken en relaties in de praktijk in samenhang verklarend zijn voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking, dan blijkt dat bij de oprichting van een ambtelijke fusie vanuit de informele relaties urgentie en gelijkwaardigheid, vervolgens formele afspraken worden gemaakt. Als vervolgens de omstandigheden veranderen, kan de gelijkwaardigheid ter discussie komen te staan. Hierdoor verschuift de focus zich naar de formele afspraken, met nadruk richting de kostenverdeling. Veranderende omstandigheden kunnen de continuïteit van de samenwerking negatief beïnvloeden. Soms zijn verhoudingen te herstellen en kan de ambtelijke fusie in rustiger vaarwater terecht komen. In andere gevallen blijkt onvoldoende vertrouwen bij één of meerdere partijen om de samenwerking verder te continueren en zijn deze beëindigd. Andersom is transparantie over de techniek van de kostenverdeling een sleutel om te voorkomen dat iemand het

gevoel heeft te veel te betalen, wat negatief doorwerkt op het gevoel van gelijkwaardigheid en de daarbij behorende onderlinge gunfactor. Naast de topstructuur, mogelijkheid voor pluspakketten, focus op het gedeeld belang, aandacht voor de politieke stabiliteit, informele leiders een rol laten spelen en investeren in informeel contact, blijkt een positief gevoel over de kostenverdeling cruciaal om een ambtelijke fusie te continueren.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Op basis van bovenstaande beantwoording van de vijf deelvragen en de koppeling met het theoretisch raamwerk (paragraaf 6.2) valt vervolgens de hoofdvraag te beantwoorden:

Welke formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie zijn in samenhang verklarend voor de continuïteit van een dergelijke samenwerking?

De samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties die verklarend is voor de continuïteit van een ambtelijke fusie verschilt per levensfases waarin een dergelijke samenwerking zich bevindt. Deelnemers in een dergelijk samenwerkingsverband beginnen vanuit een gelijkwaardige positie, namelijk ieders urgentie om de eigen bestuurskracht te versterken. Dat ze hierin gelijkwaardig zijn, wil nog niet zeggen dat gemeenten gelijk zijn. Doelen, informatie, bestuursstijl en verwachtingen zullen nooit helemaal gelijk op gaan. Bovendien zal veelal een alternatieve partner een rol op de achtergrond spelen. Onderling vertrouwen is de sleutel om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De gunfactor die hierdoor ontstaat helpt om mogelijke veranderende omstandigheden het hoofd te bieden en te voorkomen dat de focus verschuift naar de formele afspraken. Door actief te sturen op samenwerking, te investeren in verbinding tussen alle betrokkenen, transparant te zijn in houding en werkwijze en het gezamenlijk belang te benadrukken zullen de onderlinge verschillen niet doorwerken in de continuïteit van de ambtelijke fusie. Een mogelijke discussie over kostenverdeling is een signaal van afnemend vertrouwen, met als gevolg dat de meerwaarde van de samenwerking op de achtergrond raakt. Uiteindelijk is voor de continuïteit van een ambtelijke fusie bepalend of deze versterking van de gezamenlijke bestuurskracht oplevert. Pluspakketten geven de individuele deelnemers de ruimte om recht te doen aan de onderlinge verschillen, zonder afbreuk te doen harmonisatie van de door de ambtelijke fusie geleverde diensten.

8. Aanbevelingen

8.1 Toekomstig onderzoek

Voorliggend onderzoek biedt diverse mogelijkheden voor verder onderzoek:

- Door ambtelijke fusies gedurende een langere tijd te volgen (**longitudinal**) is een beter beeld te krijgen over het verloop van onderlinge verhoudingen door de verschillende levensfasen. Interessant aspect daarbij is wat het vervolg is na het niet continueren van een ambtelijke fusie. Mogelijk dient zich hier een alternatieve partner aan, vindt vrijwillige of gedwongen herindeling plaats, wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst of weet een gemeente alsnog solitair de bestuurskracht te versterken. De uitkomst van een dergelijk onderzoek kan andere verklarende principes blootleggen;
- De conclusies van voorliggend onderzoek geeft ruimte voor 'kip en ei'-discussies, doordat er geen volgorde is waargenomen tussen de verschillende variabelen. In de analyse (paragraaf 6.2) wordt de vraag bijvoorbeeld opgeworpen of een discussie over kostenverdeling niet een signaal is over een gevoel van ongelijkwaardigheid. Een vervolgonderzoek zou nader op deze volgorde kunnen ingaan, om daarmee de bron van de discussie te achterhalen;
- In de onderzoeksopzet is de keuze gemaakt om directeuren te interviewen in de rol van quasi neutrale observant. Nog los van de beperking die reeds is beschreven (zie paragraaf 3.5) waar het ging over het meewerken door één secretaris/directeur per ambtelijke fusie, zijn de betrokken bestuursleden niet geïnterviewd. In een vervolgonderzoek zou getoetst kunnen worden of dat andere perspectieven oplevert. Zeker indien in dat geval ook alle betrokken (gemeentesecretarissen) directeuren geïnterviewd kunnen worden. Op die manier kan meer worden ingezoomd op de interactie tussen principalen en agent(en) met ieder hun eigen belangen;
- Door de scopeafbakening bevat dit onderzoek alleen Gemeenschappelijke openbare lichamen die niet-gecontinueerd zijn. Een uitbreiding met gecontinueerde samenwerkingsverbanden van ditzelfde type zou in beeld kunnen brengen of de keuze voor een geleed of ongeleed bestuur, van invloed is op de onderlinge verhoudingen en daarmee voor het wel of niet continueren van een ambtelijke fusie. Bovendien geeft een bredere scope de mogelijkheid meer casussen te vergelijken, waardoor de validiteit toeneemt;

- De rol van de voorzitter blijkt belangrijk voor de continuïteit van een ambtelijke fusie. In het literatuuronderzoek is niet of nauwelijks wetenschappelijk onderzoek aangetroffen op dit vlak. Hier ligt een kans om in vervolgonderzoek te voorzien in een mogelijke lacune.

8.2 Praktische implicaties

In paragraaf 6.1 zijn aandachtspunten beschreven voor gemeentebesturen en directeuren die betrokken zijn bij (de oprichting van) een ambtelijke fusie. Zo is er een overzicht opgenomen van veranderende omstandigheden die de continuïteit van ambtelijke fusies in gevaar kunnen brengen. Deze opsomming kan gebruikt worden om signalen te herkennen en desgewenst verbindende interventies te doen als dempend mechanisme. Daarnaast zijn echter ook formele afspraken en informele relaties te benoemen die onderling bijdragen aan de continuïteit van de samenwerking. Hierbij hoort de kanttekening dat die ambtelijke fusies in verschillende fases zitten. Bij enkele hiervan wordt het onderling vertrouwen als kwetsbaar/broos benoemd. Niet uit te sluiten is dat dit een voorteken is voor het niet verder continueren van de huidige samenwerking. Desondanks komt in deze paragraaf ook een opsomming aan de orde van formele afspraken en informele relaties die een positief effect hebben op de continuïteit van een ambtelijke fusie. Deze geeft handreikingen om de formele afspraken tussen deelnemers tegen het licht te houden en desgewenst te herijken. De hierbij genoemde informele relaties geven daarnaast input voor een evaluatie en bespreking in het bestuur van een ambtelijke fusie van de onderlinge samenwerking en het daarmee samenhangende onderlinge vertrouwen.

Aanvullend hierop geeft voorliggend onderzoek nog de volgende aanbevelingen, gebaseerd op de overige aspecten die in de interviews naar voren zijn gebracht. Deze aspecten zijn in de verdere analyse niet betrokken, maar kunnen in de praktijk binnen nieuw op te richten of bestaande ambtelijke fusies wel behulpzaam zijn:

- Ga met de provincie het gesprek aan over welke bijdrage zij kunnen hebben in het belang van de continuïteit van de ambtelijke fusie en de daarmee samenhangende versterking van de bestuurskracht;
- Heroverweeg een keuze voor mogelijke portefeuillevreiding binnen het bestuur om ongelijkheid en onderlinge strijd te voorkomen;
- Wees alert bij de keuze voor huisvesting van de ambtenaren in relatie tot die van de gemeentebesturen. Door het ene bestuurslid dichter bij de inhoudelijk relevante

ambtenaren te plaatsen dan het andere bestuurslid, kan binnen het bestuur het gevoel ontstaan dat ambtelijk niet iedere gemeente gelijkwaardig bediend;

- Investeer in één gezamenlijke ambtelijke cultuur en wees alert dat voormalige medewerkers van een gemeente hun 'eigen' gemeentebestuur beïnvloeden met de cultuur van de voormalige werkgever.

9. Reflectie

In hoofdstuk 3 is al het nodige gesteld op het vlak van betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid, validiteit en beperkingen van de onderzoeksaanpak. Onderzoeker heeft gedurende dit onderzoek consequent de zorgvuldigheid van de onderzoeksstappen in het oog gehouden, om daarmee de integriteit van het onderzoek, de uitkomsten en zijn eigen persoon te bewaken. Dit hoofdstuk staat tot slot stil bij de begrippen interdisciplinariteit, objectiviteit, bruikbaarheid en leerervaring

Wetenschap dat de werking, inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur onderzoekt wordt bestuurskundig onderzoek genoemd (van Thiel, 2021, p. 11). Dit type onderzoek kenmerkt zich door vanuit meerdere invalshoeken tegelijkertijd naar een vraagstuk te kijken (**interdisciplinariteit**). Zo wordt gebruik gemaakt van theorieën van recht, economie, politicologie en sociologie.

Voorliggend onderzoek heeft de samenhang van verschillende formele afspraken en informele relaties in beeld gebracht, die voortkomen uit diverse wetenschappelijke invalshoeken. Hierin is de Gemeentewet en de Wgr gebruikt als basis gecombineerd met de uitgangspunten van de principaal-agenttheorie die afkomstig is vanuit de economie (Schillemans, 2013, p. 3). De Stewardshiptheorie is volgens Davis et al. (1997, p. 24) afkomstig uit de psychologie en sociologie. De afweging die deelnemers maken rondom de informele relaties hebben veelal een basis in de sociologie en politicologie (Van der Werff et al., 2018, p. 86). Vertrouwen heeft met de benadering van Cools (2009) in relatie tot controle een economische benadering, maar is veel breder uitgewerkt in deze masterthesis met aanvullende aspecten vanuit de psychologie en sociologie (Van der Werff et al., 2018, p. 86).

In paragraaf 3.1 is reeds aangegeven dat kwantitatief onderzoek op dit vlak beperkt mogelijk is vanwege dat definities in de theorie verschillend worden gebruikt en effectiviteit van samenwerken moeilijk objectief is vast te stellen (Boogers et al., 2016, p. 20). Dit wordt bevestigd door Van Thiel (2021, p. 48) die stelt dat sociaalwetenschappelijk onderzoek juist de mens centraal stelt, werkend vanuit personen met subjectieve opvattingen. De onderzoeksaanpak met quasi neutrale observanten heeft als doel gehad een zo objectief mogelijk beeld te verkrijgen. Redenerend vanuit de sociaal wetenschappelijke invalshoek is desondanks een vraagteken te stellen bij de **objectiviteit** hiervan. Zoals aangegeven in paragraaf 3.5 is de onderzoeker zelf werkzaam bij een ambtelijke fusie als directeur. Het risico bestaat dat vooringenomenheid de vraagstelling en/of de interpretatie van de beantwoording de uitkomsten van het onderzoek negatief heeft beïnvloed. Gedurende de interviews is onderzoeker hierop alert geweest en heeft dit ook bespreekbaar gemaakt. Desondanks is het bij het doorvragen in de semigestructureerde interviews af en toe behulpzaam geweest om met een

voorbeeld te komen uit zijn eigen werkpraktijk, om duidelijk te maken wat er met de vraagstelling werd bedoeld. Niet uit te sluiten valt dat dit de beantwoording van respondenten heeft beïnvloed. Bovendien is met de beste intenties gepoogd om bij alle variabelen in een tabel een kwantitatieve samenvatting te geven van de uitkomsten. Met bovenstaande in het achterhoofd is duidelijk dat de interviews hiervoor zijn geïnterpreteerd, wat opnieuw mogelijk subjectiviteit van de onderzoeker met zich meebrengt.

In paragraaf 1.4 is een beschrijving gegeven van de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Voorliggend onderzoek is met de samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie een verdieping op de reeds beschikbare literatuur. De aanbevelingen bieden vervolgens handreikingen voor verder wetenschappelijk onderzoek. Ook voor de maatschappelijke discussie geeft dit onderzoek input. Aanvullend is tijdens de interviews duidelijk geworden dat alle respondenten worstelen met de continuïteit van ambtelijke fusies en ook zoekend zijn naar aandachtspunten die in de praktijk toepasbaar zijn. De formele afspraken en informele relaties die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen, zijn voor hen zeer herkenbaar. De conclusies en aanbevelingen bieden dan ook **bruikbare** handreikingen voor de praktijk. Onderzoeker heeft met vele respondenten vervolgsafspraken gemaakt om na het onderzoek verder wederzijdse ervaringen uit te wisselen. Hoewel de opdrachtgever buiten de scope van het onderzoek is gehouden, geeft dit onderzoek op deze wijze ook voor hen stof tot nadenken. Tegelijkertijd is de behoefte om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten zonder heringedeeld te worden bij alle respondenten van gecontinueerde ambtelijke fusies nog altijd actueel. Het vergelijk met de niet gecontinueerde fusies is gedurende het onderzoek complex gebleken aangezien een deel van deze groep inmiddels heringedeeld is. Niet altijd is in het onderzoek onderscheid te maken binnen de uitkomsten van deze groep. Ditzelfde probleem doet zich voor waar het gaat om het onderscheid tussen de hoeveelheid deelnemers per ambtelijke fusie of de homogeniteit op het vlak van het aantal inwoners. Waar de uitkomsten wel onderscheidend waren, is hiervan expliciet melding gedaan. Mogelijk heeft dit ook de validiteit van het onderzoek beïnvloed.

Na het afronden van alle masterclasses van de Master Public Management, is het een uitdaging en een goede **leerervaring** geweest om deze studie af te sluiten met een masterthesis. Al het geleerde kwam nu bij elkaar. Gezien de tijdsspanne van een half jaar, moest de motivatie nu geheel uit jezelf komen. Onderzoeker is er in geslaagd binnen een half jaar deze masterthesis af te ronden. Het vinden van een goede vraagstelling was een behoorlijke uitdaging. De zoektocht in de literatuur en de gesprekken met de begeleiders hebben hierbij geholpen. Gaandeweg is de focus steeds scherper geworden. Behulpzaam is geweest dat de nodige literatuur die betrekking heeft op dit onderwerp

vindbaar was. Desondanks bleek bij het uitvoeren van het onderzoek dat respondenten aspecten konden toevoegen, die niet in de literatuur gevonden waren. Door consequent alle stappen van het onderzoeksontwerp te volgen en zuiver te analyseren, zijn nieuwe inzichten bovengekomen. Deze waren gedurende de interviews niet direct duidelijk. Zo blijkt kostenverdeling op zichzelf een minder grote rol te spelen, maar is discussie hierover veelmeer een signaal voor het gevoel van ongelijkwaardigheid en afnemend vertrouwen. Kanttekening is dat voor de gesprekken veelal anderhalf uur was uitgetrokken, maar dat dit in de praktijk te kort was om op alle variabelen en de onderlinge samenhang voldoende door te vragen. De begripsomschrijving van de formele afspraken en informele relaties zorgt er bovendien voor dat bij de analyse bepaalde antwoorden betrekking bleken te hebben op een andere van deze afspraken of relatie of dat er achteraf onvoldoende is doorgevraagd. Bovendien waren niet alle respondenten betrokken bij de oprichting van de desbetreffende ambtelijke fusie. Een aantal keren is benoemd dat de formele afspraken destijds onvoldoende kritisch doordacht waren. Als gevolg hiervan ontstaan nu discussies tussen de deelnemers. Maar geen van de respondenten die een dergelijke opmerking heeft gemaakt, had dit uit de eerste hand. Tot slot blijkt zowel tijdens de onderzoeksopzet, de literatuurstudie alsmede tijdens de interviews en de verwerking hiervan dat de causaliteit tussen de verschillende variabelen lastig vast te stellen is, passend bij een sociaalwetenschappelijk onderzoek (van Thiel, 2021, p. 46). Uiteindelijk heeft het theoretisch raamwerk, aangevuld met de inzichten vanuit de respondenten, geleid tot voorliggende masterthesis met conclusies en aanbevelingen waarop voortgeborduurd kan worden.

Literatuurlijst

- Aardema, H., Boogers, M., & Korsten, A. F. A. (2012). Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13–33.
https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1450503/BW_Aardema_Boogers_Korsten.pdf
- Allers, M. A. (2019). Geld en de regio: een blik uit de helikopter. In M. A. Allers & G. A. Nijendaal (Eds.), *Regionaal samenwerken: Wie bepaalt en wie betaalt?* (pp. 7–14). Raad voor het Openbaar Bestuur. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf
- Allers, M. A., & van Nijendaal, G. A. (2019). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Raad voor het Openbaar Bestuur. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf
- Boogers, M. (2014). Strategie, structuur en samenleving: drie dimensies van regionale uitvoeringskracht. *Bestuurswetenschappen*, 68(2), 13–31.
<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942014068002003>
- Boogers, M., Denters, S. A. H., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur: Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*.
<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139010/effecten-van-regionaal-bestuur.pdf>
- Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B., Ph, M., & Sanders, T. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10729.90729>
- Castelnovo, W., & Simonetta, M. (2008). Building Trust in Intermunicipal Cooperation. *The 8th European Conference on E-Government*, 105–112.
<https://www.researchgate.net/publication/271833114>
- CBS. (2022, December 30). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. <https://www.cbs.nl/Ezproxy2.Utwente.NI/NL/Nieuws/2022/52/Aantal-Gemeenten-Daalt-Tot-342-Op-1-Januari-2023>.
- Cools, K. (2009). *Controle is goed vertrouwen nog beter* (4th ed.). Van Gorcum.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20. <https://doi.org/10.2307/259223>
- de Greef, R. J. M. H. (2013a). De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? *Gemeente-Stem*, 2013(7397), 674–681.
<https://new.navigator.nl/document/id355cc227a98c440580a114a3dd07b28e>
- de Greef, R. J. M. H. (2013b). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. *Gemeente-Stem*, 2013(7395), 586–595.
<https://new.navigator.nl/document/id80a6203556d647069ac21d93fcbcea5d>

- de Greef, R. J. M. H., & Huntjens, L. C. L. (2014). *Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen*.
https://rekenkameroost.nl/uploads/handreiking_sturing_en_toezicht_op_gemeenschappelijke_regelingen_-_overijssel.pdf
- de Greef, R. J. M. H., Theissen, F. H. K., de Voogd, M. C., de Vries, W. J., Palstra, R. B., & Tjalma-den Oudsten, H. (2015). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*.
https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf
- de Kluis, E. (2017, September 1). *Opnieuw crisis in coalitie IJsselstein*. BinnenlandsBestuur.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opnieuw-crisis-coalitie-ijsselstein>
- de Koster, Y. (2015). Ambtelijke fusie: hit of shit. *BinnenlandsBestuur*, 2015(week 43), 16–19.
<https://www.frisodezeeuw.nl/publicaties/2015/Ambtelijke%20fusie%20hit%20of%20shit.pdf>
- de Koster, Y. (2017). Weer klapt een ambtelijke fusie. *BinnenlandsBestuur*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opnieuw-einde-aan-ambtelijke-fusie>
- de Koster, Y. (2020). Herindeling Druten en Wijchen lijkt van de baan. *BinnenlandsBestuur*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/fusie-druten-en-wijchen-lijkt-van-de-baan>
- de Kruijf, J. A. M. (2019). *Gewaardeerde verbonden prestaties?* <https://repository-ubn-ru-nl.ezproxy2.utwente.nl/bitstream/handle/2066/214153/214153pos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- de Rynck, F., & Steur, B. (2009). Inleiding: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht. *Res Publica*, 2009(3), 293–301.
https://www.researchgate.net/publication/293504307_Inleiding_tot_het_themanummer_samenwerking_voor_een_grotere_bestuurskracht/link/5c0d0c9fa6fdcc494fe5b7f1/download
- Dyer, J. H., & Chu, W. (2003). The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan, and Korea. *Organization Science*, 14(1), 57–68. <https://doi.org/10.1287/orsc.14.1.57.12806>
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 3(3), 58–76. <https://hdl.handle.net/2066/112100>
- gemeenten Langedijk en Heerhugowaard. (2021). *Herindelingsadvies Dijk en Waard*.
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fbc6d36b-4970-4a22-8d4e-2d9e9fbddd74/pdf>
- Genugten, M. van, De Kruijf, J., Zwaan, P., & Van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking Creating knowledge for society*. <http://hdl.handle.net/2066/179702>
- Groot, T. L. C. M., & van Helden, G. J. (2017). *Financieel management van non-profit organisaties* (7th ed.). Noordhoff Uitgevers bv.
- Herweijer, M. (2019). Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling. In M. A. Allers & G. A. Nijendaal (Eds.), *Regionaal samenwerken: Wie bepaalt en wie betaalt?* (pp. 15–25). Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad->

openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf

Herweijer, M., & Fraanje, M. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Kluwer.

Jansen, G. J. (2017). *Advies aan de minister van BZK inzake de herindeling van Zederik, Leerdam en Vianen*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-823904.pdf>

Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527–536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>

Korsten, A. F. A. (2015). *Ambtelijke fusie voor meer gemeentelijke bestuurskracht*. www.arnokorsten.nl;

Korsten, A. F. A. (2017). *Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept*. www.ambtelijkefusie.nl;

Korsten, A. F. A., Becker, B. L., & Van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd*. Sdu uitgevers. <https://arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/Samenwerk%20beproefd%202006.pdf>

Korsten, A. F. A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. J. M. J. (2004). *Shared Services Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. In Axis. <https://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/wp-content/publicaties/6.algemeen%20SSC/Shared%20Services%2C%20Nieuwe%20vormen%20van%20krachtenbundeling%20bij%20gemeenten%20%28A.%20Korsten%20e.a.%29.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, March 3). https://www.regioatlas.nl/kaarten#_doehetzelf_kaart. https://www.Regioatlas.Nl/Kaarten#_doehetzelf_kaart.

Neelen, G. H. J. M. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In N. P. Mol & H. A. A. Verbon (Eds.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (2nd ed., pp. 61–82). VUGA Uitgeverij B.V.

Niessen, I. (2019). Onderlinge solidariteit bij regionale samenwerking. In M. A. Allers & G. A. Nijendaal (Eds.), *Regionaal samenwerken: Wie bepaalt en wie betaalt?* Raad voor het Openbaar Bestuur. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf

Omroep West. (2017, June 28). *Inwoners Voorschoten praten mee over bestuurlijke toekomst van hun dorp*. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3457169/inwoners-voorschoten-praten-mee-over-bestuurlijke-toekomst-van-hun-dorp>

Overheid.nl. (2023, January 20). *GR-register*. https://Organisaties.Overheid.Nl/Gemeenschappelijke_regelingen/.

Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-06e1b2b25069b8dbaa7b0294ae5ef18f8f9588dd/pdf>

- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2015a). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2015b). *Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. ROB. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>
- Rijksoverheid. (2014, December 8). *Q&A's Intergemeentelijke samenwerking*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/12/08/q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking>.
- RTV Noord. (2018, December 23). *Kuin: "Voor zomer duidelijkheid over toekomst Pekela."* <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/202921/kuin-voor-zomer-duidelijkheid-over-toekomst-pekela>.
- RTV Noord. (2020, June 19). *Veendam stapt ook zonder akkoord met Pekela uit De Kompanjie*. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/715185/veendam-stapt-ook-zonder-akkoord-met-pekela-uit-de-kompanjie>.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Schindler, P. S. (2019). *Business Research Methods* (13th ed.). Mc Graw Hill Education.
- Stolk, R., Vellekoop, L., Dreef, S., de Greef, R., van den Berg, C., van der Beek, P., & Wesseling, H. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*. https://www.berenschot.nl/media/hvyhtzke/cases-berenschot_-_rapport_democratische_legitimiteit_bij_interbestuurlijke_samenwerking.pdf
- Sydow, J., & Windeler, A. (2003). Knowledge, Trust, and Control: Managing Tensions and Contradictions in a Regional Network of Service Firms. *International Studies of Management & Organization*, 33(2), 69–100. <https://doi.org/10.1080/00208825.2003.11043679>
- ter Bogt, H. J. (2019). Sturing en controle van gemeentelijke uitbestedingen is vaak beperkt. In M. A. Allers & G. A. Nijendaal (Eds.), *Regionaal samenwerken: Wie bepaalt en wie betaalt?* (pp. 33–44). Raad voor het Openbaar Bestuur. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf
- van Dam, M. J. E. M., & Castenmiller, P. G. (2008). *Variatie in bestuurskracht; een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. https://www.decentraalbestuur.nl/images/ALB_PUB_Variatie_in_bestuurskracht.pdf
- Van den Heuvel, H. (2008). *Noodzaak, vertrouwen en tijd*. https://wp.kennisbanksocialeinnovatie.nl/wp-content/uploads/2020/08/noodzaak_vertrouwen_en_tijd_inaxis_2008.pdf
- van der Laar, S. (2010). *Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Eburon.

- Van der Werff, H., Van Veller, P., Saes, W., Van Heerwaarden, A., & Bolkestein, M. (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?* <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/onderzoek-openbaar-bestuur/>
- Van Dijk, G., & Peters, F. (2001). Organisaties als levende systemen. *HRM Handboek*, 2/9(1.2), 1–22. <https://www.freekpeters.eu/uploads/ORGANSATIES%202011%20ALS%20LEVENDE%20SYSTEMEN%202011.pdf>
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (4th ed.). Uitgeverij Coutinho .
- van Thiel, S., van Genugten, M., de Kruijf, J., & Voorn, B. (2020). *Op afstand maar toch verbonden: samen voor het publieke belang*. <http://hdl.handle.net/1765/135249>
- Verhof, D., van Thiel, S., & Lennartz, R. (2012). Het dienen van meerdere heren. *Openbaar Bestuur*, 22(1), 20–23. <https://hdl.handle.net/2066/111650>
- Vliet, O. P. (2007). Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Services Centers. *Overheidsmanagement*, 9–16. <https://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/wp-content/publicaties/6.algemeen%20SSC/Van%20Vliet%202007%20Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.pdf>
- Voorn, B., Genugten, M., & Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>
- Wikipedia. (2023, June 6). *Lijsten van Nederlandse burgemeesters*. https://nl.wikipedia.org/wiki/Categorie:Lijsten_van_Nederlandse_burgemeesters.
- Young, M. N., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Bruton, G. D., & Jiang, Y. (2008). Corporate Governance in Emerging Economies: A Review of the Principal-Principal Perspective. *Journal of Management Studies*, 45(1), 196–220. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00752.x>

Bijlage I: Handleiding voor semigestructureerde interviews

Opening:

- Voorstelrondje
- Uitleg over het onderzoek en de onderzoeksvraag
- Toelichting op werkwijze, de mogelijkheid om het interview af te breken, anonimiteit en toestemming vragen voor geluidsopname
- Toelichting over de opbouw van het interview
- Toelichting op de definitie 'deelnemer in het bestuur', zoals gebruikt in het interview
- Toelichting op de formele afspraken en informele relaties aan de hand van het theoretisch raamwerk

Interview vragen:

- Kunt u de totstandkoming en de mate van homogeniteit tussen de deelnemers per formele afspraak toelichten:

Homogeen takenpakket
Harmonisering van diensten
Gelijk aantal bestuursleden
Gelijke stemverhouding
Gelijke kostenverdeling
Eenvoudige verdeelsleutel
Afspraken over uittreedsom
Functiescheiding opdr.g./opdr.n. topstructuur

- Zijn er nog andere formele afspraken die volgens u een rol spelen tussen de deelnemers? Zo ja, kunt u toelichten op welke wijze deze invloed hebben op de onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers?
- Kunt u toelichten op welke wijze de volgende informele relaties tussen de deelnemers in het bestuur een rol spelen en hoever hierbij sprake is van homogeniteit tussen de deelnemers :

Gedeeld belang
Gedeelde urgentie
Transparantie

Politieke stabiliteit
Gelijkwaardigheid
Positieve eerdere samenwerking
Gedeeld perspectief
Gelijke verwachtingen

- Zijn er nog andere informele relaties die volgens u een rol spelen tussen de deelnemers? Zo ja, kunt u toelichten op welke wijze deze invloed hebben op de onderlinge verhoudingen tussen de deelnemers?
- Hoe was of is het gesteld met het onderling vertrouwen tussen de deelnemers en kunt u toelichten waarop u dit baseert?
- Kunt u aan de hand van onderstaande tabel aangeven op welke wijze de verschillende formele afspraken en informele relaties in samenhang bij u een rol spelen cq. hebben gespeeld?

Formele afspraken	Informele relaties
Homogeen takenpakket	Gedeeld belang
Harmonisering van diensten	Gedeelde urgentie
Gelijk aantal bestuursleden	Transparantie
Gelijke stemverhouding	Politieke stabiliteit
Gelijke kostenverdeling	Gelijkwaardigheid
Eenvoudige verdeelsleutel	Positieve eerdere samenwerking
Afspraken over uittreedsom	Gedeeld perspectief
Functiescheiding opdr.g./opdr.n. topstructuur	Gelijke verwachtingen

- Kunt u aangeven welke van de zojuist genoemde samenhangende formele afspraken en informele relaties volgens u bepalend is (geweest) voor de continuïteit van de ambtelijke fusie?

Extra vraag voor organisaties die niet zijn omgezet naar een Bedrijfsvoeringsorganisatie:

- Zouden de relaties binnen het bestuur anders zijn geweest indien er sprake was van een ongeleed bestuur? En zo ja, wat zou er dan anders zijn en was dat dan van invloed geweest op de continuïteit van de ambtelijke fusie?

Slotvraag:

- Zijn er nog andere zaken die van invloed zijn op de samenhang tussen de formele afspraken en informele relaties binnen de dagelijkse besturing van een ambtelijke fusie?

Afronding:

- Zijn er nog vragen naar aanleiding van het interview of over het vervolg?
- Heeft u belangstelling om de uitkomsten van het onderzoek te ontvangen