

Bestendigheid van ambtelijke fusies

Het effect van structurele factoren op de bestendigheid van ambtelijke fusies

by

Luuk Duteweert

2208806

l.j.duteweert@student.utwente.nl

Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science, program Public Administration, University of Twente

2023

Supervisors:

Prof. Dr. Marcel Boogers, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences.

Dr. Pieter-Jan Klok, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding.....	4
1.2. Probleemstelling.....	5
1.3. Vraagstelling.....	5
1.4. Onderzoeksopzet.....	8
1.5. Relevantie.....	8
2. Theoretische kader	9
2.1. Bestuurskundig theoretisch kader.....	9
2.2. Organisationswetenschappen.....	11
2.3. Bestuurskundige hypothesen.....	12
2.4. Organisatorische hypothesen.....	14
3. Methodologie	16
3.1. Onderzoeksmethode.....	16
3.2. Operationalisering afhankelijk variabele.....	16
3.3. Operationalisering onafhankelijke variabelen.....	18
3.4. Operationalisering bestuurscultuur.....	20
3.5. Populatie.....	21
3.6. Data-analyse.....	22
4. Resultaten	24
4.1. Bestendigheid van ambtelijke fusies.....	24
4.2. Bestuurskundige hypothesen.....	24
4.3. Resultaten casestudy.....	33
5. Analyse	37
5.1. Analyse van bestuurskundige resultaten.....	37
5.2. Analyse van organisatorische resultaten.....	38
6. Conclusie	40
Literatuur	42

Samenvatting

De afgelopen vijftien jaar hebben tientallen Nederlandse gemeenten gekozen voor een ambtelijke fusie. Deze zijn niet altijd even bestendig gebleken. Het doel van dit onderzoek is om dit verschil in bestendigheid te verklaren. Daarbij wordt in dit onderzoek gekeken naar welke invloed contextuele factoren hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. De contextuele variabelen die in dit onderzoek worden meegenomen komen uit het ICA-framework en uit de literatuur omtrent organisatiecultuur, in dit onderzoek gedefinieerd als bestuurscultuur. Op basis daarvan zijn hypothesen opgesteld. Deze hypothesen zijn getest door middel van een “mixed methods” benadering. Ten eerste is voor alle ambtelijke fusies gekeken naar het verband tussen de variabelen uit het ICA-framework en de mate van bestendigheid. De data is geanalyseerd door middel van beschrijvende statistiek. Ten tweede zijn de hypothesen met betrekking tot bestuurscultuur getest door middel van een casestudy. Daarbij is gekeken naar de twee meest en de twee minst bestendige ambtelijke fusies. Deze cases zijn onderzocht met behulp van al bestaande data over bestuurscultuur, aangevuld met een relationele inhoudsanalyse. De resultaten laten zien dat hoe hoger het verschil in inwoneraantal tussen de deelnemende gemeenten is, hoe lager de bestendigheid wordt. Ook het totale inwoneraantal van een ambtelijke fusie lijkt een negatieve relatie met bestendigheid te hebben. Voor alle andere contextuele factoren kan in dit onderzoek geen verband worden aangetoond. Uit de casestudy blijkt dat bestuurscultuur ook geen invloed heeft op de bestendigheid. De conclusie van dit onderzoek is daarom dat het verschil in inwoneraantal en het totale inwoneraantal invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Het onderzoek eindigt met een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

1. Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de vraag welke contextuele factoren invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies in Nederland. Een ambtelijke fusie is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten waarbij de volledige ambtelijke organisaties fuseren, maar de gemeenten als bestuurlijke entiteit blijven bestaan. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens worden de probleemstelling en de onderzoeksvraag geïntroduceerd. Daarna wordt de onderzoeksopzet kort uiteen gezet. Tot slot wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek besproken.

1.1. Aanleiding

In Nederland is er sprake van een trend van schaalvergroting in het lokale openbaar bestuur. Sinds de Gemeentewet in 1851 van kracht werd is het aantal gemeenten met meer dan 60% verminderd, terwijl het aantal inwoners in Nederland sterk is gestegen (Schaap, 2015, p. 168). Daardoor is het inwoneraantal per gemeente sterk gestegen. Deze trend zet zich ook de laatste decennia door. Waar in 1960 nog 56% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners hadden, is dat percentage gedaald naar 1% in begin 2022 (CBS, 2022). Ook in Europa vindt er een trend van schaalvergroting plaats. Tussen 2008 en 2017 is het aantal Europese gemeenten met 5.000 gedaald (Swianiewicz, 2018, p. 2). Daarmee is schaalvergroting één van de belangrijkste ontwikkelingen in het lokale bestuur, zowel in Nederland als in de rest van Europa.

De oorzaken van deze schaalvergroting verschillen per land en per periode. Boogers & Reussing (2018, p. 21) laten zien dat trends sinds de jaren 50, zoals toegenomen overheidsbemoeienis en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven, invloed hebben op de behoefte aan schaalvergroting van gemeenten. Askim, Klausen, Vabo & Njurtrom (2016) voegen daar verklaringen aan toe, zoals fiscale stress, urbanisatie en decentralisatie. Swianiewicz (2018, p. 3) stelt dat gemeentelijke schaalvergroting werd ingezet als onderdeel van de bezuinigingsopgave na de economische crisis in 2008. Verder zijn de decentralisaties die afgelopen decennia hebben plaatsgevonden in Nederland een belangrijke oorzaak van de behoefte aan schaalvergroting. Sinds het verschijnen van het decentralisatieplan in 1982 zijn een groot aantal taken van de nationale of provinciale bestuurslagen aan de Nederlandse gemeenten toevertrouwd (Schaap, 2015, p. 158).

Schaalvergroting wordt in Nederland voornamelijk bereikt door middel van gemeentelijke herindelingen. Bij een gemeentelijke herindeling worden twee of meer gemeenten gefuseerd tot één gemeente. Hierdoor neemt zowel de geografische schaal als het inwoneraantal van gemeenten toe. Naast de gemeentelijke herindeling is gemeentelijke samenwerking een tweede manier om tot schaalvergroting van het lokale bestuur te komen. Vergeleken met de gemeentelijke herindeling heeft de gemeentelijke samenwerking als voordeel dat de gemeente als politiek-bestuurlijk entiteit blijft bestaan. Nederlandse gemeenten zijn de afgelopen decennia dan ook in toenemende mate met elkaar gaan samenwerken (Schaap, 2015, p. 143). Gemeenten in Nederland zijn zelfs verplicht om in specifieke beleidssectoren samen te werken, zoals bijvoorbeeld in de Veiligheidsregio's of de Natura 2000 gebieden. Het is de gemeenten wettelijk ook toegestaan om naar eigen inzicht met andere gemeenten of private organisaties samen te werken. Deze samenwerkingsverbanden nemen ook toe. Waar in 2017 er nog 1095 samenwerkingsverbanden waren, zijn dat er in 2020 1284 (Theissen et al., 2020, p. 1). In dezelfde periode is het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt gestegen van 27 naar 33 (Theissen et al., 2020, p. 2). Deze samenwerkingsverbanden bestaan vaak uit verschillende gemeenten. Hierdoor kan al decennialang met recht worden gesproken van een bestuurlijke lappendeken (Denters, 1987; Schaap, 2015, p. 144).

Een derde alternatief ligt tussen de gemeentelijke herindeling en gemeentelijke samenwerking in. Sinds 2000 zijn er een aantal gemeentelijke samenwerkingsconcepten ontwikkeld, waarbij twee of meer gemeenten intensief met elkaar samenwerken zonder dat de gemeenten fuseren. Eén van die

concepten is de federatiegemeente (Elzinga, 2018). Een ander concept is de ambtelijke fusie. Dit concept staat centraal in dit onderzoek. In tegenstelling tot de federatiegemeente wordt de ambtelijke fusie veelvuldig in praktijk uitgevoerd. De oorsprong van de ambtelijke fusie is terug te voeren op de publicatie genaamd “Samen En Toch Apart” (Korsten et al., 2002). Hierin wordt het “Samen En Toch Apart” model, oftewel het SETA-model geïntroduceerd. Het SETA-model wordt in de praktijk een ambtelijke fusie genoemd. De essentie van de ambtelijke fusie is dat de volledige ambtelijke organisatie van twee of meer gemeenten fuseert, terwijl de gemeenten als politiek-bestuurlijke entiteit blijven bestaan. Dit concept is dus een mengvorm van gemeentelijke herindeling en gemeentelijke samenwerking. Het voornaamste doel is om schaalvergroting te realiseren zonder dat de gemeente als politiek-bestuurlijk entiteit veranderd. De ambtelijke fusie is de laatste stap op de samenwerkingsladder voordat er sprake is van een gemeentelijke herindeling.

Op 1 januari 2007 vond de eerste ambtelijke fusie tussen gemeenten plaats (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 1). De ambtelijke organisatie van de gemeente Ten Boer fuseerde daarbij volledig met de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen. Sinds dat moment nam het aantal ambtelijke fusies snel toe. Op 1 januari 2015 waren er 16 ambtelijke fusies, waarbij 36 gemeenten betrokken waren (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 1). Op 1 januari 2018 was dat aantal gestegen naar 25 ambtelijke fusies, waarbij 61 gemeenten betrokken waren. Dit betekent dat 16% van alle Nederlandse gemeenten op dat moment betrokken was bij een ambtelijke fusie (Van der Werff et al., 2018, p. 19). In iets meer dan tien jaar tijd heeft de ambtelijke fusie dus snel aan populariteit gewonnen. Toch is de ambtelijke fusie in de praktijk niet altijd succesvol gebleken. In de afgelopen jaren zijn er meerdere ambtelijke fusie weer opgeheven. Voorbeelden hiervan zijn de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en de UW Samenwerking tussen IJsselstein en Montfoort (De Koster, 2017; Kooistra, 2018b).

1.2. Probleemstelling

Er zijn dus meerdere gevallen waarbij een ambtelijke fusie weer is opgeheven. Na een snelle toename van het aantal ambtelijke fusies, bleek uit sommige analyses dat “alle ambtelijke fusies lijden aan metaalmoeheid” (Kooistra, 2018a). Toch geldt dit niet voor alle ambtelijke fusies. Er zijn namelijk ook meerdere ambtelijke fusies tot stand gekomen, waarbij de betrokken gemeenten tevreden zijn over de behaalde voordelen. Een voorbeeld hiervan is de ambtelijke fusie tussen gemeente Dinkelland en gemeente Tubbergen. Bij deze fusie zijn de kosten van de bedrijfsvoering verminderd, het management gereduceerd, bedrijfsprocessen efficiënter ingericht en is de kwaliteit van de dienstverlening toegenomen (BMC, 2018).

Door het wisselende succes van ambtelijke fusies is er een discussie ontstaan tussen voor- en tegenstanders van de ambtelijke fusie. Ook de Rijksoverheid is in toenemende mate geïnteresseerd in het functioneren van ambtelijke fusies. Mede daarom heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2016 opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de motieven en effecten van ambtelijke fusies (Van der Werff et al., 2018). De centrale vraag in de discussie tussen voor- en tegenstanders is of de ambtelijke fusie als samenwerkingsvorm succesvol is. Het probleem daarbij is dat de effecten per ambtelijke fusie anders zijn. Oftewel, de ene ambtelijke fusie is succesvol, terwijl de andere ambtelijk fusie dat niet is. Daarom is niet de vraag óf ambtelijke fusies als samenwerkingsconcept succesvol zijn, maar onder welke omstandigheden. De doelstelling van dit onderzoek is daarom om beter inzicht te geven in de omstandigheden waarin een ambtelijke fusie succesvol is.

1.3. Vraagstelling

De bovenstaande probleemstelling bevat drie onderdelen die moeten worden gespecificeerd om tot een onderzoeksvraag te komen, namelijk wat onder een ambtelijke fusie wordt verstaan, welke omstandigheden worden meegenomen en wat een ambtelijke fusie succesvol maakt.

1.3.1. Vormen van ambtelijke fusies

Om een gerichte onderzoeksvraag te kunnen formuleren moet eerst worden vastgesteld welke vorm van ambtelijke fusie in dit onderzoek centraal staat. Ambtelijke fusies zijn op verschillende manieren in de praktijk gebracht. Er zijn twee bestuurlijke vormen, namelijk de klassieke ambtelijke fusie en het gastheermodel. Bij de klassieke ambtelijke fusie is er sprake van het rechtspositioneel onderbrengen van alle ambtelijke capaciteit in een nieuwe juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 8). In het gastheermodel wordt de ambtelijke capaciteit van een kleinere gemeente ondergebracht in de ambtelijke organisatie van de grotere gemeente (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 8). Het gastheermodel is strikt genomen geen ambtelijke fusie, omdat er geen ambtelijke fusieorganisatie ontstaat zoals dat in het SETA-model wordt voorgesteld. Verder komt de klassieke ambtelijke fusie veruit het meeste voor in Nederland (Werff et al., 2018, p. 106). Dat maakt de klassieke ambtelijke fusie de meest relevante samenwerkingsvorm. Daarom richt dit onderzoek zich op de klassieke ambtelijke fusie. In de rest van dit onderzoek wordt met de term ambtelijke fusie de klassieke bestuurlijke vorm bedoeld.

Naast de twee bestuurlijke vormen zijn er ook verschillende juridische vormen van fusie. Deze zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of op een privaatrechtelijke vorm. De klassieke vorm van ambtelijke fusies zijn voornamelijk uitsluitend publiekrechtelijk geregeld in de vorm van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringorganisatie. Het grootste verschil is dat een openbaar lichaam beleidsbevoegdheden heeft en de bedrijfsvoeringsorganisatie niet (Schaap, 2015, p. 147). Ondanks dat er juridische verschillen in de bevoegdheden van de gefuseerde ambtelijke organisatie bestaan, is de verwachting dat deze verschillen geen significant effect hebben op het functioneren van de ambtelijke fusie. In de praktijk vormen namelijk zowel het openbaar lichaam als de bedrijfsvoeringsorganisatie hetzelfde ambtelijke apparaat. In dit onderzoek wordt daarom geen onderscheid gemaakt in de juridische vorm van de ambtelijke fusie.

1.3.2. Contextuele factoren

Dit onderzoek richt zich op de omstandigheden waarin een ambtelijke fusie succesvol is. De omstandigheden worden hier gedefinieerd als contextuele factoren. Het belang van contextuele factoren wordt benadrukt door het werk van Elinor Ostrom (1990). Om de uitkomsten van instituties te analyseren publiceerde Elinor Ostrom in 1990 het Institutional Analysis and Development Framework (IAD-framework) met als doel om de uitkomsten van instituties te analyseren. Het IAD-framework laat zien dat contextuele factoren verklaren welke keuzes actoren maken in specifieke actie situaties. De interactie tussen deze actoren levert uiteindelijk een institutionele uitkomst op. Feiock (2007) ontwikkelde het Institutional Collective Action Framework (ICA-framework) om te begrijpen wat de kosten en opbrengsten van samenwerking zijn. Op basis daarvan kan het ontstaan en de bestendigheid van samenwerkingsverbanden worden verklaard. In het theoretisch kader worden beide frameworks verder uitgewerkt. Voor nu volstaat het om te benoemen dat contextuele factoren invloed hebben op de interactie tussen actoren en daarmee op institutionele uitkomsten. Daarmee hebben contextuele factoren ook invloed op de uitkomsten van de ambtelijke fusie, omdat de ambtelijke fusie in een institutie is.

Er zijn twee redenen om specifiek naar contextuele factoren te kijken. De eerste reden is dat er nog geen gericht onderzoek is gedaan naar de invloed van contextuele factoren op het verschil in functioneren van de ambtelijke fusie. De meeste onderzoeken naar ambtelijke fusies richten zich op het benoemen van de resultaten van ambtelijke fusies in het algemeen (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016; Van der Werff et al., 2018). In deze onderzoeken wordt niet gekeken in hoeverre contextuele factoren de variantie in succes van ambtelijke fusies verklaren. Bovendien worden uitkomsten na het fusieproces als succesfactoren benoemd. Een eerste voorbeeld van een uitkomst is dat het gemeentebeleid na een ambtelijke fusie wordt geharmoniseerd. Een tweede

voorbeeld is dat de bestuurlijke wil om samen te werken bestaat. Het kijken naar contextuele factoren kan juist verklaren waardoor deze uitkomsten ontstaan. Verder richt dit onderzoek zich niet op idiosyncratische factoren, oftewel factoren die typisch zijn voor een specifieke ambtelijke fusie. Een voorbeeld daarvan is dat de bestuurders van twee gefuseerde gemeenten een conflict hebben gekregen. De tweede reden is dat contextuele factoren variabelen relatief stabiel blijven over een langere periode. Daarom is het juist van belang om vóór een fusieproces te weten welke invloed deze factoren hebben. Dit onderzoek helpt vast te stellen welke contextuele factoren van belang zijn. Dat kan de gemeenten helpen om een samenwerkingspartner te kiezen. Daarnaast kunnen knelpunten die ontstaan door contextuele factoren al van tevoren worden vastgesteld. Daarmee kunnen negatieve effecten worden gemitigeerd en positieve effecten worden versterkt.

1.3.3. Bestendigheid van ambtelijke fusies

Het succes van de ambtelijke fusie is de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Dit succes kan op meerdere manieren worden gedefinieerd. Voorbeelden hiervan zijn het bereiken van vastgestelde doelen, het vergroten van publieke waarde, het behoud van legitimiteit, toename van bestuurskracht, etc. (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016; Van der Werff et al., 2018). Deze definities van succes brengen verschillende problemen met zich mee. Ten eerste zijn deze definities vaak moeilijk objectief vast te stellen, bijvoorbeeld of legitimiteit is behouden of publieke waarde is vergroot. Ook worden er vaak geen duidelijke doelen gesteld, waardoor niet getoetst kan worden in hoeverre de doelen zijn behaald. Ten tweede zijn er veel andere factoren die invloed hebben op de bovengenoemde definities. Hierdoor is niet altijd vast te stellen of verschillen in succes tussen ambtelijke fusies voortkomen uit de contextuele factoren of dat andere factoren een rol spelen.

Feiock (2007, p. 54) neemt “durability”, oftewel de bestendigheid, als indicatie voor een succesvolle samenwerking tussen twee of meer lokale overheden. De argumentatie daarbij is dat een samenwerking wordt ontbonden op het moment dat het niet succesvol is. In dit onderzoek wordt deze definitie overgenomen. Oftewel, succesvolle ambtelijke fusies zijn bestendige ambtelijke fusies. Het voordeel van bestendigheid ten opzichte van andere definities is dat bestendigheid direct wat zegt over de ambtelijke fusie. Efficiëntie zegt bijvoorbeeld iets over de ambtelijke fusie, maar ook over gemeentebeleid.

1.3.4. Onderzoeksvraag

In dit onderzoek wordt de ambtelijke fusie dus gedefinieerd als een klassieke ambtelijke fusie. Het onderzoek richt zich op contextuele factoren. De definitie van een succesvolle ambtelijke fusie is een bestendige ambtelijke fusie. Het doel van het onderzoek is om vast te stellen welke contextuele factoren welke invloed hebben op de bestendigheid van de klassieke ambtelijke fusie. Op basis hiervan kan de volgende onderzoeksvraag worden geformuleerd:

Welke invloed hebben contextuele factoren op de bestendigheid van ambtelijke fusies tussen Nederlandse gemeenten?

1.3.5. Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag moeten een aantal deelvragen beantwoord worden, namelijk:

1. Vanuit welke onderzoeksgebieden kunnen contextuele factoren worden gehaald die invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies?
2. Wat zijn contextuele factoren die theoretisch gezien invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies?
3. Welke ambtelijke fusies zijn er in Nederland?
4. Wat is de bestendigheid van deze ambtelijke fusies?

5. Welke invloed hebben de contextuele variabelen op de bestendigheid van deze ambtelijke fusies?
6. Welke invloed hebben de contextuele factoren invloed op de bestendigheid van ambtelijke fusies?

1.4. Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden moeten eerst contextuele factoren worden geselecteerd die invloed kunnen hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Daarbij hoort de theoretisch verwachting van de manier waarop deze factoren invloed hebben op de afhankelijke variabele. Deze worden in de vorm van hypothesen geformuleerd. In dit onderzoek worden de contextuele factoren vanuit twee relevante onderzoeksgebieden gebruikt, namelijk vanuit de bestuurskunde en vanuit de organisatiewetenschappen. Een ambtelijke fusie is namelijk zowel een bestuurskundig fenomeen als een organisatorisch fenomeen. In de bestuurskunde is de samenwerking tussen gemeenten een onderzoeksgebied. In de organisatiewetenschappen is het vraagstuk van succesvol fuseren van organisaties en bedrijven een onderzoeksgebied.

Na het vaststellen van de bestuurskundige en organisatorische hypothesen worden de variabelen geoperationaliseerd. Hierbij wordt een “mixed methods” benadering gekozen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Voor de bestuurskundige variabelen wordt de gehele populatie van ambtelijke fusies bekeken. Deze data wordt geanalyseerd door middel van beschrijvende statistiek. De variabelen uit de organisatiewetenschappen worden gemeten aan de hand van een casestudy. Daarvoor wordt zowel gebruik gemaakt van bestaande data als van een relationele inhoudsanalyse. Op basis van de data wordt bekeken welke variabelen effect hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Daarmee zijn alle deelvragen beantwoord en kan er antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

1.5. Relevantie

De afgelopen vier jaar zijn er geen klassieke ambtelijke fusies meer bijgekomen. Toch werken per 1 januari 2023 nog 8,2% van alle Nederlandse gemeenten samen in een klassieke ambtelijke fusie. Daarmee is de ambtelijke fusie een relevante vorm van gemeentelijke samenwerking. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen deze gemeenten helpen begrijpen welke contextuele factoren invloed hebben op de bestendigheid van de samenwerking. Daarmee kan de bestendigheid van deze ambtelijke fusies worden verbeterd. Daarnaast is het niet uitgesloten dat er in de toekomst weer nieuwe fusies bijkomen. Dit onderzoek kan bijdragen aan het maken van de keuze om een ambtelijke fusie aan te gaan en met welke samenwerkingspartner(s). Door het effect van contextuele factoren van tevoren in kaart te brengen kan ook een uitspraak worden gedaan over de verwachte bestendigheid van de samenwerking. Tot slot kunnen gemeenten er voor zorgen dat negatieve effecten van contextuele factoren worden gemitigeerd en dat positieve effecten worden versterkt. Dit is van belang voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in Nederland. Daarom is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

Dit onderzoek is ook wetenschappelijk relevant. Ten eerste omdat er nog geen wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de invloed van contextuele factoren op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Daarmee is dit onderzoek een toevoeging aan de wetenschappelijke literatuur over intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en de literatuur over ambtelijke fusies in het bijzonder. Ten tweede wordt de onderzoeksvraag vanuit twee onderzoeksgebieden benaderd, namelijk de bestuurskunde en de organisatiewetenschappen. Door middel van dit onderzoek kan worden gekeken welke van deze twee gebieden de beste verklaring bieden voor de variantie in bestendigheid van ambtelijke fusies.

2. Theoretische kader

In dit hoofdstuk worden twee theoretische kaders uitgewerkt vanuit de bestuurskunde en vanuit de organisatiewetenschappen. In het bestuurskundig theoretisch kader worden zowel het IAD-framework als het ICA-framework besproken. Vervolgens wordt vanuit de organisatorische literatuur gekeken naar factoren die fusies tussen organisaties succesvol maken. Uit de twee theoretische kaders worden een aantal contextuele variabelen geselecteerd die in dit onderzoek verder worden onderzocht. De theoretische verwachtingen worden geformuleerd in de vorm van hypotheses.

2.1. Bestuurskundig theoretisch kader

Elinor Ostrom publiceerde in 1990 het Institutional Analysis and Development Framework (IAD Framework). Het centrale concept in het IAD framework is de actie arena. Dit is de plek binnen de institutie waarin actie situaties ontstaan. Hierin interacteren de relevante actoren. Deze interactie leidt vervolgens tot een bepaalde institutionele uitkomst. De actie arena bestaat niet in een analytisch vacuüm, maar bevindt zich in een bepaalde context (Klok & Denters, 2018). Deze context bestaat uit drie groepen exogene variabelen, oftewel contextuele factoren. Dit zijn materiële omstandigheden, gemeenschapskenmerken en regels. Het geheel aan contextuele factoren bepaalt hoe de actie arena eruit ziet, welke actoren deelnemen en hoe deze actoren zich gedragen. Het gedrag van de actoren wordt verklaard door middel van het rationele keuze model. De context bepaalt vervolgens welke doelen de actoren nastreven en hoe deze doelen kunnen worden bereikt. Dus door de context te begrijpen kan worden verklaard wat er in de actie arena gebeurt. Door te weten wat er in de actie arena gebeurt kan worden verklaard welke institutionele uitkomsten er zijn.

Feiock (2007, p. 48) ontwikkelde in navolging van Ostrom (2005) een tweede generatie rationele keuze model. In dit soort modellen wordt niet alleen benoemd dát de context invloed heeft op de keuzes van de actoren, maar ook op welke wijze dat gebeurt. Feiock (2007) ontwikkelde het Institutional Collective Action (ICA) Framework om te begrijpen waarom actoren in lokale instituties de beslissing nemen om (te blijven) samenwerken. Feiock (2007) stelt dat een samenwerking bestendig is zolang de opbrengsten hoger zijn dan de kosten. Feiock (2007, p. 49) benoemt twee soorten opbrengsten, namelijk selectieve en collectieve opbrengsten. Selectieve opbrengsten gaan over wat de samenwerking specifieke actoren oplevert. Hierbij noemt hij beloningen op het gebied van politiek en carrière voor deze actoren. Collectieve opbrengsten zijn de toename van efficiëntie, het creëren van schaalvoordelen bij de productie van goederen en diensten, en het internaliseren van spill-over effecten. De opbrengsten van het creëren van schaalvergroting en een toename van efficiëntie liggen ook ten grondslag aan het concept van de ambtelijke fusie (Korsten, 2002). Andere opbrengsten van een ambtelijke fusie zijn het verkleinen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en het voorkomen van een bestuurlijke fusie.

Feiock (2007) legt in de initiële uitwerking van het ICA-framework de nadruk op de kosten kant van de kosten-batenanalyse. In dit onderzoek wordt deze nadruk overgenomen. De reden daarvoor is dat de hypotheses die worden aangedragen betrekking hebben op de kosten. Feiock (2007) brengt daarvoor een aantal externe factoren bij elkaar die invloed hebben op de transactiekosten. Transactiekosten zijn in deze context de kosten die worden gemaakt om samen te werken. Deze externe factoren zijn in vier categorieën te verdelen, namelijk de transactie-eigenschappen van goederen, eigenschappen van gemeenschappen, politieke instituties en de structuur van beleidsnetwerken. Deze factoren komen grotendeels overeen met de drie categorieën van exogene variabelen in het IAD-framework van Ostrom. Feiock (2007) stelt hypotheses op waarbij deze eigenschappen invloed hebben op de kans dat er samenwerking ontstaat en de kans dat de samenwerking aanhoudt. Hieronder worden deze eigenschappen toegepast op de bestendigheid van ambtelijke fusies.

Ten eerste hebben de transactie-eigenschappen van goederen invloed op de hoogte van de transactiekosten. Dit komt overeen met de materiële voorwaarden in het IAD-framework. Een

transactie-eigenschap van een goed zijn bijvoorbeeld investeringen die moeten worden gedaan om te kunnen samenwerken. Hoe hoger deze investeringen zijn, hoe hoger de transactiekosten zijn. Een ambtelijke fusie vraagt soms om investeringen in samenwerking-specifieke goederen, bijvoorbeeld in de ICT-infrastructuur. Echter, het is niet aannemelijk dat deze investeringen de verschillen in bestendigheid verklaren. Deze investeringen zijn inderdaad een belemmering om in eerste instantie een ambtelijke fusie aan te gaan. Als de investeringen eenmaal zijn gedaan, dan kunnen ze juist een belemmering vormen om de samenwerking te stoppen. De reden daarvoor is dat deze investeringen vaak niet meer rendabel zijn als de samenwerking stopt. Dit brengt “sunk costs” met zich mee die in de kosten-baten analyse worden meegenomen. Wegens deze ambivalentie is er geen reden om aan te nemen dat deze factor effect heeft. Een andere transactie-eigenschap is de mogelijkheid om het resultaat van een dienst te meten. Als de uitkomsten van diensten moeilijk te meten zijn, dan zijn de transactiekosten hoog. Er moet dan namelijk een hoge mate van vertrouwen zijn in de effectiviteit van de geleverde diensten. Een alternatief is dat er kosten moeten worden gemaakt om de resultaten te kunnen monitoren. Tussen ambtelijke fusies zal dit verschil echter niet groot zijn, omdat dit voor alle ambtelijke fusies geldt. Daarom wordt in dit onderzoek geen aandacht besteedt aan de transactie-eigenschappen van goederen.

Ten tweede zijn de eigenschappen van gemeenschappen van belang, zoals ook blijkt uit het IAD-framework. Als de twee of meer gemeenschappen homogene eigenschappen hebben, dan leidt dit tot convergente beleidspreferenties. Dit is externe homogeniteit. Hierdoor ontstaan er lage transactiekosten bij samenwerking. Er is namelijk minder coördinatie en onderhandeling nodig om tot gemeenschappelijk beleid te komen. Externe homogeniteit zorgt ervoor dat beleidsharmonisatie makkelijker tot stand komt. Daarnaast speelt ook de homogeniteit binnen de gemeenschappen een rol. Dit is interne homogeniteit. Een heterogene gemeenschap heeft heterogene beleidspreferenties. Het is daardoor moeilijker om beleid te bepalen voor die gemeenschap. Als twee heterogene gemeenschappen gaan samenwerken, dan maak dit het nog lastiger om tot beleidsharmonisatie te komen. Externe en interne homogeniteit kunnen bij de ambtelijke fusie een belangrijke rol spelen. Uit onderzoek blijkt dat het komen tot beleidsharmonisatie een sterke indicatie is van een succesvolle ambtelijke fusie (Van der Werff et al., 2018). Als de gemeenschappen extern en intern homogeen zijn, dan zijn de transactiekosten lager. Lage transactiekosten zorgen vervolgens voor een bestendige samenwerking.

Ten derde benoemt Feiock (2007) het belang van de eigenschappen van politieke instituties. Daarbij laat hij zien wat het belang van de geldende regels is op de samenwerking tussen gemeenten. Dit past binnen de “rules” categorie van het IAD-framework. Feiock (2007, p. 56) noemt vijf factoren die invloed kunnen hebben op de bestendigheid van samenwerking, namelijk “the restrictiveness of state law”, “council-manager form of government”, “district-based representations systems”, “tenure in office” en “institutional heterogeneity”. Deze factoren zijn of niet van toepassing op het lokaal bestuur in Nederland of ze verschillen niet tussen gemeenten en ambtelijke fusies. Dat betekent niet dat de “rules” binnen ambtelijke fusies hetzelfde zijn. Klok & Denters (2018) bespreken de soorten regels binnen een institutie. Een voorbeeld daarvan zijn “positie regels”. Deze bepalen welke rollen er zijn in een ambtelijke fusie. Een openbaar lichaam kent bijvoorbeeld een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, waar een bedrijfsorganisatie een enkelvoudig bestuur heeft (Van der Werff, 2018, p. 16). Daarnaast kunnen bij dezelfde posities verschillende regels horen. Een voorbeeld daarvan zijn “informatie regels”. Deze bepalen welke informatie op welk moment beschikbaar is voor de actoren. Dit kan voor elke ambtelijke fusie anders zijn. De regels binnen een ambtelijke fusie kunnen dus invloed hebben op de bestendigheid. In dit onderzoek worden deze regels niet meegenomen, omdat dit vraagt om een diepe kwalitatieve analyse van de geldende regels binnen de ambtelijke fusie. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Ten vierde kunnen de eigenschappen van beleidsnetwerken invloed hebben op de bestendigheid van samenwerking. Feiock (2007) laat zien dat “Weak tie” verbindingen tussen twee overheden zorgen

voor “information-bridging”. Oftewel, lichte vormen van samenwerking zorgen voor de uitwisseling van informatie over verder samenwerkingsmogelijkheden. “Strong tie” verbindingen tussen twee overheden zorgen voor een clustering van geloofwaardigheid. Doordat deze overheden al op veel terreinen samenwerken ontstaat er onderling vertrouwen. Dit verlaagt vervolgens weer de transactiekosten, omdat er minder noodzaak is om te investeren in monitoring en het afdwingen van naleving van contracten. Ook een geschiedenis van wederkerige dyadische relaties helpt bij het verlagen van de transactiekosten. Bij een ambtelijke fusie is er per definitie sprake van een “strong tie” verbinding, maar hier kan nog wel variatie in zitten. Gemeenten binnen een ambtelijke fusie nemen niet aan dezelfde samenwerkingsverbanden deel. Een sterke verbondenheid op ambtelijke niveau lijkt impliciet, maar op bestuurlijk niveau kan de verbondenheid variëren. Daarom kunnen sterke verbindingen weldegelijk verschillen en dus een verklaring bieden voor het verschil in bestendigheid van ambtelijke fusies.

2.2. Organisatiewetenschappen

Naast de bestuurskundige invalshoek kunnen ambtelijke fusies vanuit een organisatorisch invalshoek worden bekeken. Binnen de organisatiewetenschappen bestaat een onderzoeksveld dat zich richt op fusies en overnames. Daarin wordt voornamelijk gekeken naar fusies en overnames in de private sector, met de nadruk op beursgenoteerde bedrijven. De centrale vraag in dat onderzoeksgebied is welke effecten de fusie heeft op het succes van de organisatie. In 2003 concludeerden King et al. (2004, p. 195) dat er geen bewijs is dat overnames leiden tot een betere financiële performance. Aan de ene kant is de conclusie dat gemiddeld genomen een overname niet leidt tot het verwachte succes. Aan de andere kant zijn er tal van voorbeelden waarbij een fusie of overname wel succesvol is. Wat opvalt is dat deze probleemstelling in de organisatiewetenschappen sterk overeen komt met de probleemstelling van ambtelijke fusies die in dit onderzoek wordt behandeld. De vraag die ook in de organisatiewetenschap naar voren komt is: Welke factoren hebben invloed op het succes van een fusie of overname?

De organisatiewetenschappers beantwoorden deze vraag door te kijken naar twee verschillende groepen factoren (Bauer & Matzler, 2014, p. 271). De eerste groep bestaat uit pre-fusie factoren. Dit zijn factoren die voor de fusie al aanwezig zijn. De tweede groep bestaat uit post-fusie factoren. Dit zijn factoren die een rol spelen tijdens of na het fusie proces. De pre-fusie factoren komen grotendeels overeen met contextuele factoren uit het IAD-framework. Bij post-fusie factoren wordt gekeken naar processen en uitkomsten. Verder laten Bauer & Matzler (2014, p. 276) ook zien dat pre-fusie factoren invloed kunnen uitoefenen op de post-fusie factoren. Oftewel, welke invloed de context heeft op bepaalde processen of uitkomsten. Ook beargumenteren ze op welke manier deze invloed mogelijk werkt. Deze argumentatie lijkt op dat van het IAD-framework, waarbij wordt gekeken naar hoe contextuele factoren leiden tot een bepaalde uitkomst.

2.2.1. Pre-fusie fase

In de pre-fusie fase wordt vooraf bekeken in hoeverre organisaties bij elkaar passen. Er zijn twee denkscholen binnen de organisatiewetenschappen, namelijk strategisch management en “organizational behavior”. Vanuit de strategisch management invalshoek wordt er gekeken of de twee organisaties strategisch goed bij elkaar passen. Ook gemeentelijke organisaties kunnen op deze manier worden bekeken. De vraag is dan in hoeverre de twee ambtelijke organisaties bij elkaar passen in de strategische doelen die zij hebben. Verschillen in strategische doelen kunnen bijvoorbeeld ontstaan door een verschil in beleidspreferenties. De dominante stroming binnen de strategisch management denkschool stelt dat hoe meer organisaties strategisch verwant zijn en op elkaar lijken, hoe groter de kans dat de fusie succesvol is (Kim & Finkelstein, 2008, p. 617). Daarnaast is er ook een stroming die het belang van verschil ziet en de nadruk legt op complementariteit (Kim & Finkelstein, 2008, p. 618). Bij het onderzoek naar complementariteit wordt niet gekeken óf er verschillen zijn, maar welke verschillen bijdragen aan succes.

De tweede invalshoek komt vanuit de “organizational behavior” denkschool. Organizational behavior is de studie naar gedrag binnen organisaties. Deze denkschool legt de nadruk op de rol die cultuur van organisaties speelt bij een fusie. Daarbij wordt gesteld dat een fusie succesvol is als er weinig culturele afstand bestaat, er overeenkomstige culturen zijn, of dat de verschillende culturen verenigbaar zijn (Stahl & Voigt, 2008, p. 161). Ook in het onderzoek van Van der Werff et al. (2018, p. 66) wordt organisatiecultuur gezien als een mogelijke factor van invloed. De organisatiecultuur van een of twee gemeenten kan verschillen op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. Ook bepaalt de cultuur hoe deze verschillende niveaus met elkaar interacteren. Het geheel aan interacties tussen college, raad en ambtelijke organisatie kan de bestuurscultuur van een gemeente worden genoemd. Boogers et al. (2022, p.8) definiëren de gemeentelijke bestuurscultuur als: “Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving. De bestuurscultuur wordt niet vaak genoemd als een factor in het onderzoek naar ambtelijke fusies, maar kan volgens deze denkschool weldegelijk effect hebben.

2.2.2. Post-fusie fase

In de post-fusie fase wordt gekeken naar het proces dat ontstaat nadat bekend is geworden dat twee organisaties gaan fuseren. De eerder genoemde denkschool van “organizational behavior” kijkt daarbij vooral naar hoe goed de twee organisaties integreren. Integratie kent een aantal dimensies, zoals culturele integratie, taak integratie en mate van integratie. De verwachting is dat hoe beter de integratie als geheel verloopt, hoe groter de kans op een succesvolle fusie is. Contextuele factoren kunnen hier ook invloed op uitoefenen. De hypothese is dat de kans dat twee organisaties in hoge mate integreren hoger is als zij strategisch en cultureel beter bij elkaar passen. Verrassend genoeg blijkt uit empirische onderzoek dat deze causale relatie niet altijd zo duidelijk is (Bauer & Matzler, 2014, p. 280). Er is ook een denkschool dat vanuit een proces perspectief kijkt naar de fusie tussen twee organisaties. Daarin wordt gekeken naar verschillende aspecten van het proces, bijvoorbeeld hoe snel de fusie verloopt. Factoren in de post-fusie fase worden in dit onderzoek niet meegenomen, omdat dit onderzoek zich richt op contextuele factoren.

2.3. Bestuurskundige hypotheses

Op basis van het ICA-framework kunnen contextuele variabelen worden geselecteerd die mogelijk invloed hebben op de bestendigheid van een ambtelijke fusie. Deze variabelen zijn hieronder gecategoriseerd op basis van drie groepen variabelen uit het ICA-framework die van toepassing zijn op ambtelijke fusies, namelijk gemeenschapskenmerken, kenmerken van beleidsnetwerken en kenmerken van de ambtelijke fusie zelf.

2.3.1. Gemeenschapskenmerken

De eerste groep variabelen zijn gemeenschapskenmerken. Gemeenschappen kunnen op verschillende manieren worden gekenmerkt, bijvoorbeeld sociaaleconomisch, demografisch, cultureel, etc. Hierbij wordt zowel gekeken naar de kenmerken van gemeenschappen op zichzelf als naar de verschillen in deze kenmerken bij de samenwerkende gemeenschappen. Voor de meeste factoren geldt dat hoe meer de kenmerken gelijk zijn, zowel binnen als tussen de samenwerkende gemeenten, hoe lager de transactiekosten zijn. Oftewel, hoe hoger de interne en externe homogeniteit, hoe groter de kans op een bestendige ambtelijke fusie.

Het eerste gemeenschapskenmerk is het inwoneraantal van de gemeenten. Dit kan op twee manieren effect hebben. Ten eerste duidt een groot verschil in populatieomvang op een lagere externe homogeniteit. Het is te verwachten dat er verschillen zijn in bestuurlijke uitdagingen en beleidspreferenties. Dit brengt hogere transactiekosten met zich mee, zoals hogere coördinatiekosten. Ten tweede heeft het verschil in inwoneraantal effect op de (machts)verhouding tussen deelnemende gemeenten, zowel qua invloed op de besluitvorming als financieel. Een scheve machtsverhouding leidt

mogelijk ook tot hogere transactiekosten. Dit komt omdat er een hoge mate van vertrouwen moet zijn dat machtsverschillen niet worden ingezet om het beleid in eigen voordeel te beïnvloeden. Daarom de eerste hypothese:

H1a: Hoe lager het verschil in inwoneraantal tussen gemeenten in een ambtelijke fusie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Naast het verschil in het inwoneraantal kan ook worden gekeken naar het totale inwoneraantal. Ten eerste heeft dit effect op de interne homogeniteit. Als het inwoneraantal van een ambtelijke fusie hoger is, dan wonen er in ten minste één van de gemeenten meer mensen. Hoe meer mensen er in een gemeente wonen, hoe groter de kans dat er heterogeniteit ontstaat. Heterogeniteit zorgt voor hogere transactiekosten. Ten tweede zegt het inwoneraantal van de gemeenten ook wat over de opbrengsten. De verwachting is dat de ambtelijke fusie schaalvoordelen oplevert. Echter, een te grote productieschaal kan ook schaalnadelen opleveren. Een voorbeeld hiervan zijn toegenomen coördinatiekosten. Deze nadelen kunnen de voordelen van schaalvergroting verkleinen of te niet doen. Als het gezamenlijke inwoneraantal relatief klein is, dan is ook de kans op het ontstaan van schaalnadelen klein. Op basis daarvan de volgende hypothese:

H1b: Hoe groter het totale inwoneraantal van de gemeenten in een ambtelijke fusie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Het tweede gemeenschapskenmerk dat wordt onderzocht is het verschil in gemeentetype. Een gemeente kan als een bepaald type worden geclassificeerd. Als de gemeentetype verschillen in een ambtelijke fusie, dan kunnen er verschillen zijn in bestuurlijke opgaven, taakzwaarte en beleidspreferenties. In een rijke stedelijke gemeente zijn bijvoorbeeld andere bestuurlijke opgaven dan in arme plattelandsgemeenten. Dit gebrek aan homogeniteit brengt hoge transactiekosten met zich mee, omdat er veel coördinatie moet plaats vinden. Ook vragen verschillende beleidspreferenties om het produceren van een hogere diversiteit aan producten en diensten. Hierdoor kunnen schaalvoordelen minder worden benut. Van Kan, Van Genugten, Luning & Herweijer (2014) classificeren gemeenten op basis van drie dimensies, namelijk welvaart, centrumfunctie en kernigheid. Op basis van deze dimensies komen er meerdere gemeentetypen naar voren. In dit onderzoek wordt niet gekeken naar of de gemeentetypes van de gemeenten die samenwerken in ambtelijke fusie verschillen, maar in welke mate ze verschillen op basis van de drie dimensies. Daarom de derde hypothese:

H2: Hoe groter het verschil in gemeentetype tussen de gemeenten in een ambtelijke fusie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Het derde gemeenschapskenmerk dat in dit onderzoek wordt meegenomen is de politieke fragmentatie in de ambtelijke fusie. De gemeenteraden van de gemeenten die samenwerken in een ambtelijke fusie kunnen onderling sterk verschillen. Als de politieke partijen in de ene gemeenteraad niet overeenkomen met politieke partijen van de andere gemeenteraden, dan is er sprake van politieke fragmentatie in de ambtelijke fusie. Als er veel andere politieke partijen in elke gemeenteraad zitten, dan is de externe heterogeniteit van deze gemeenten hoger. Dit zorgt ervoor dat er verschillende beleidspreferenties zijn, waardoor er meer transactiekosten zijn om het beleid te harmoniseren. Daardoor kunnen schaalvoordelen minder worden benut. Als het beleid vervolgens wel wordt geharmoniseerd, dan moet er een politiek compromis zijn tussen de heterogene gemeenteraden. Politieke compromissen leiden vaak tot een hogere mate van doelambiguïteit (Chun & Rainey, 2015a). Doelambiguïteit leidt vervolgens weer tot een verminderde meetbaarheid, omdat er geen specifieke beleidsdoelen worden gesteld (Chun & Rainey, 2015b). Daardoor zijn er hogere transactiekosten in de samenwerking. Oftewel:

H3: Hoe hoger de politieke fragmentatie tussen de gemeenteraden binnen een ambtelijke fusie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

2.3.2. Kenmerken van beleidsnetwerken

Zowel “weak tie” als “strong tie” verbindingen in een beleidsnetwerk vergroten volgens Feiock (2007, p. 57) de kans op een bestendige samenwerking. Bij een ambtelijke fusie zijn deze beleidsnetwerken vaak sterk met elkaar verweven. Desondanks kunnen gemeenten participeren in verschillende beleidsnetwerken, zowel voor als na een ambtelijke fusie. Daarom kan het aantal verbindingen tussen de gemeenten in een ambtelijke fusie verschillend zijn. Door meer verbindingen ontstaat er vertrouwen, gedeelde normen en wederkerigheid. Hierdoor zijn er minder informatie- en coördinatiekosten. Ook is er bij vertrouwen minder behoefte aan het maken handhavings- en monitoringskosten. Deze lagere transactiekosten leiden vervolgens weer tot een bestendige samenwerking. Bij een ambtelijke fusie zijn de verbindingen op ambtelijk niveau per definitie hoog, maar op politiek-bestuurlijk niveau hoeft dat niet het geval te zijn. Vandaar de volgende hypothese:

H4: Hoe hoger de onderlinge verbondenheid van de gemeenten in beleidsnetwerken, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

2.3.3. Kenmerken ambtelijke fusieorganisatie

Het eerste kenmerk van de ambtelijke fusieorganisatie is de omvang van de ambtelijke fusieorganisatie. De omvang van de ambtelijke fusieorganisatie wordt grotendeels bepaald door het gezamenlijke inwoneraantal. Toch kan hier wel verschil inzitten. Dit heeft met de efficiëntie van de productie, de mate waarin taken worden uitbesteed en de taakzwaarte van de gemeente te maken. De omvang van de ambtelijke fusieorganisatie gaat gepaard met allerlei schaaffecten. Hierbij gaat dezelfde argumentatie op als bij hypothese 1b, namelijk dat de omvang van de ambtelijke fusieorganisatie een negatieve invloed heeft op de bestendigheid. De hypothese is dan als volgt:

H5: Hoe groter de omvang van de ambtelijke fusieorganisatie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Het tweede kenmerk van de ambtelijke fusieorganisatie betreft het aantal deelnemende gemeenten. In praktijk zijn er namelijk ambtelijke fusies met zowel twee, drie als vier gemeenten. Vanuit het ICA-framework is de verwachting dat de transactiekosten toenemen op het moment dat er tussen meerdere gemeenten wordt samengewerkt. Hoe meer gemeenten samenwerken hoe hoger bijna alle vormen van transactiekosten zijn. Daarnaast is te verwachten dat dit kenmerk effect heeft op het totale inwoneraantal en de omvang van de ambtelijke fusieorganisatie. Daarom is de verwachting dat het aantal deelnemers een negatief effect heeft op de bestendigheid van de ambtelijke fusie. Daaruit volgt de volgende hypothese:

H6: Hoe hoger het aantal gemeenten dat deelneemt in de ambtelijke fusieorganisatie, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

2.4. Organisatorische hypothesen

Vanuit de organisatiewetenschappen kunnen ook contextuele factoren worden gehaald. Daarbij speelt de bestuurscultuur een belangrijke rol in de context van de ambtelijke fusie. Vanuit de organisatiewetenschappen wordt gesteld dat de kans op een succesvolle fusie hoger is als de culturen van de twee organisaties op elkaar lijken of bij elkaar passen. Voor bestuurscultuur wordt de eerder genoemde definitie van Boogers et al. (2022, p.8) gebruikt. De bestuurscultuur bestaat uit twee dimensies, namelijk formalisme en politisering (Boogers et al., 2022, p. 9). Formalisme gaat over de vorm die de onderlinge verhoudingen in het gemeentebestuur bepalen. Deze verhoudingen kunnen informeel en mensgericht zijn of formeel en zakelijk. Politisering gaat over of problemen pragmatisch

worden opgelost of dat er een politiek debat plaats vindt over welke problemen er zijn en hoe deze moeten worden opgelost. Op basis van deze twee dimensies ontstaan er vier theoretische bestuursculturen, namelijk een gemeenschapscultuur (informeel en pragmatisch), arenacultuur (informeel en debatgericht), debatcultuur (formeel en debatgericht) en bestuurderscultuur (formeel en pragmatisch). Vanuit de organisatiewetenschappen is de verwachting dat hoe groter het verschil in bestuurscultuur is, hoe lager de bestendigheid is. Het verschil in bestuurscultuur kan worden uitgedrukt in de mate waarin de twee of meer gemeenten verschillen op de twee dimensies. Daarom de volgende hypothese:

H7a: Hoe groter de verschillen in bestuurscultuur, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Ook als er geen verschil is in bestuurscultuur, dan kan het zijn dat bepaalde bestuursculturen zich beter passen bij een ambtelijke fusie. Het is aannemelijk dat een ambtelijke fusie beter functioneert bij een formele bestuurscultuur. Een neveneffect van de ambtelijke fusie is namelijk dat de gemeenteraad en het college van B&W een andere verhouding krijgen ten opzichte van de ambtelijke organisatie (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 38). De ambtelijke organisatie wordt immers aangestuurd door minstens twee gemeentebesturen. Er ontstaat een meer formele verhouding van opdrachtgever en opdrachtnemer (Van der Werff et al., 2018, p. 12). Gemeenten met een formele bestuurscultuur zijn al gericht op het volgen van formele procedures. Bij informele bestuursculturen vraagt dit om een verandering van bestuurscultuur. Vanuit de literatuur kan dus de verwachting worden uitgesproken dat een formele bestuurscultuur zich het beste leent voor een bestendige ambtelijke fusie. Deze bestuurscultuur wordt omschreven als debatcultuur of een bestuurderscultuur (Boogers et al., 2022, p.8). In praktijk komt vooral de debatcultuur voor en daar richt dit onderzoek zich op. De verwachting is daarom dat de aanwezigheid van debatcultuur in alle gemeenten invloed heeft op de bestendigheid van de ambtelijke fusie. Vandaar de volgende hypothese:

H7b: Als alle gemeenten in een ambtelijke fusie een debatcultuur hebben, dan is de bestendigheid van de ambtelijke fusie hoger.

3. Methodologie

3.1. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek stelt de vraag welke invloed contextuele factoren hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. De analyse-eenheid is de ambtelijke fusie. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of er een causale relatie bestaat tussen de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabelen. De afhankelijke variabele is de bestendigheid van de ambtelijke fusie. De contextuele factoren zijn de onafhankelijke variabelen. Vanuit de twee theoretische kaders zijn hypothesen geformuleerd die de verwachte invloed van de onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele bevatten. In het vervolg van dit onderzoek worden deze hypothesen empirisch getest. Daarmee is dit een deductief onderzoek. Om de hypothesen te testen wordt een “mixed methods” benadering gebruikt, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gecombineerd. In het vervolg van dit onderzoek wordt eerst gekeken of de bestuurskundige hypothesen kunnen worden bevestigd. Dat wordt gedaan door de hypothesen te testen op basis van de gehele populatie aan ambtelijke fusies. Vervolgens worden de organisatorische hypothesen getest door middel van een casestudy. Op basis van de resultaten wordt vervolgens een conclusie getrokken.

De opzet van dit onderzoek is cross-sectioneel. Dat betekent dat de variabelen niet op meerdere momenten in de tijd worden gemeten, maar op één moment. Dat meetmoment is 1 januari 2023. Tussen de oprichting van de eerste ambtelijke fusie die in dit onderzoek wordt meegenomen en het moment van meten zit vijftien jaar. Zoals hieronder verder beschreven is het voor het vaststellen van de bestendigheid van belang om één meetmoment te hebben. Hierdoor kan het aantal jaren dat een fusie bestaat worden vastgesteld. Daarnaast zijn variabelen zoals het inwoneraantal, omvang van de ambtelijke organisatie en het gemeentetype niet significant aan verandering onderhevig. Een nadeel van een cross-sectioneel onderzoek is dat bepaalde structurele factoren, zoals verbondenheid in beleidsnetwerken en politieke fragmentatie wel door de tijd heen veranderen. In dit onderzoek wordt dus niet bekeken in hoeverre een verandering in deze factoren een effect heeft op de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

3.2. Operationalisering afhankelijk variabele

3.2.1. Dimensies van bestendigheid

De afhankelijke variabele is de bestendigheid van de ambtelijke fusie. Om tot een meting van bestendigheid te komen wordt in dit onderzoek een ordinale schaal ontwikkeld op basis van drie dimensies. De eerste dimensie is het bestaan van de ambtelijke fusie. Als de ambtelijke fusie wordt ontbonden, dan was de ambtelijke fusie niet bestendig. Daarnaast is dit gegeven objectief vast te stellen. De tweede dimensie is het politiek-bestuurlijke draagvlak voor de ambtelijke fusie in de gemeente. Dit draagvlak bepaalt hoe er op politiek en bestuurlijk niveau naar de ambtelijke fusie wordt gekeken. Als er veel kritiek is op de ambtelijke fusie, dan is de ambtelijke fusie minder bestendig. De kans is dan namelijk groter dat in de toekomst de beslissing wordt genomen om de ambtelijke fusie weer te ontbinden. Als er veel steun is, dan is die kans kleiner. Deze dimensie is alleen van toepassing op nog bestaande ambtelijke fusies. De derde dimensie betreft de duur van de ambtelijke fusie. Deze dimensie wordt ten eerste gebruikt om een onderscheid te maken tussen ambtelijke fusies die niet meer bestaan. Een ambtelijke fusie die na zes jaar is opgeheven is minder bestendig gebleken dan een ambtelijke fusie die tien jaar heeft bestaan. Ten tweede wordt de duur ook gebruikt om een onderscheid te maken tussen bestaande ambtelijke fusies met hetzelfde politiek-bestuurlijke draagvlak. Hier zit wel een zekere mate van willekeur in, omdat het oprichtingsjaar bepaalt welke van de ambtelijke fusies de langste duur heeft. Toch heeft een ambtelijke fusie met een hoog draagvlak die tien jaar bestaat bewezen dat deze bestendiger is dan een ambtelijke fusie met een hoog draagvlak dat nog maar drie jaar bestaat.

Uiteindelijk wordt er een ordinale schaal die eerst wordt gerangschikt op het bestaan van de ambtelijke fusies. De opgeheven ambtelijke fusies worden vervolgens gerangschikt op basis van de duur. De bestaande ambtelijke fusies worden eerst gerangschikt op basis van politiek-bestuurlijke draagvlak en daarna op de duur van de ambtelijke fusie. Op deze manier kunnen alle ambtelijke fusies worden ingedeeld in een schaal op basis van volgorde. Deze schaal is ordinaal, omdat de afstand tussen de bestendigheid van de ambtelijke fusies niet gelijk is. Daarnaast kan het voorkomen dat er geen verschil in volgorde is. Een voorbeeld daarvan zijn twee ambtelijke fusies die hetzelfde draagvlak en even lang bestaan.

3.2.2. Operationalisering van bestaan en duur

De eerste dimensie is het bestaan van de ambtelijke fusies. De indicator hiervan is het bestaan van de ambtelijke fusie op 1 januari 2023. Hierop wordt een uitzondering gemaakt. Het proces van het opheffen van een ambtelijke fusie duurt soms meerdere jaren. Als op het meetmoment van 1 januari 2023 het besluit is genomen om de ambtelijke fusie op te heffen, dan wordt dit ook beschouwd als een niet-bestaande ambtelijke fusie. Formeel bestaat de ambtelijke fusie dan nog wel, maar het staat vast dat deze niet meer bestendig is. De derde dimensie is de duur van de ambtelijke fusie. De duur wordt uitgedrukt in het aantal jaren dat de ambtelijke fusie bestaat of bestaan heeft. Voor opgeheven ambtelijke fusies wordt gekeken naar de datum van oprichting en de datum van opheffing. Voor bestaande ambtelijke fusies wordt gekeken naar de datum van oprichting en de datum van het meetmoment.

3.2.3 Operationalisering van politiek-bestuurlijke draagvlak

De derde dimensie is het politiek-bestuurlijk draagvlak van een ambtelijke fusie. Om het politiek-bestuurlijke draagvlak te kunnen beoordelen wordt gekeken naar het coalitieakkoord en/of het bestuursakkoord. Dit zijn meestal de stukken naar aanleiding van de meest recente Gemeenteraadsverkiezingen. Deze akkoorden geven de afspraken over het gemeentebestuur voor de aankomende jaren weer. Daarmee zijn ze de primaire bron waaruit kan worden opgemaakt hoe de coalitiepartijen als geheel kijken naar de ambtelijke fusie. Een tweede bron is het partijprogramma van de grootste oppositiepartij. Deze partij wordt geselecteerd op het hoogst aantal stemmen van partijen in de gemeenteraad die niet in de coalitie zitten. Hiernaar kijken heeft meerwaarde, omdat het mogelijk is dat coalitie- en de oppositiepartij verschillende standpunten hebben over de ambtelijke fusie. Als er onder oppositiepartij een afwijkend draagvlak is dan bij de coalitiepartijen, dan heeft dit effect op de bestendigheid van de ambtelijke fusie.

Het coalitieakkoord, bestuursakkoord en de verkiezingsprogramma's worden bekeken door middel van een relationele inhoudsanalyse. Daarbij wordt gekeken naar uitspraken over het functioneren van de ambtelijke fusie in de context. Deze uitspraken worden gezamenlijk in vijf categorieën verdeeld, namelijk:

1. Negatief: De uitingen over de ambtelijke fusie zijn negatief. Dit zijn expliciete uitspraken over de intentie van het opheffen van de ambtelijke fusie. Er wordt gekeken naar tekstfragmenten zoals: "Stoppen met de ambtelijke fusie", "Er moet een onderzoek komen naar de mogelijkheden om te ontvlechten" of "De ambtelijke fusie is mislukt".
2. Negatief-kritisch: De uitingen zijn negatief-kritisch. Dat wil zeggen dat het opheffen van de ambtelijke fusie niet expliciet wordt benoemd, maar dat er wel vraagtekens worden gezet bij het functioneren van de ambtelijke fusie. Er wordt gekeken naar tekstfragmenten zoals: "Het moet veel beter", "Er zijn stevige maatregelen nodig", "De ambtelijke fusie heeft zijn doel nog niet bereikt" en "Als de doelen niet worden behaald, dan moet er onderzoek naar ontvlechting komen".
3. Niet benoemd: Soms wordt een ambtelijke fusie niet benoemd in de geanalyseerde stukken. Aan de ene kant kan dit positief worden uitgelegd. Het functioneren van de ambtelijke fusie staat namelijk niet op de politieke agenda. Aan de andere kant wordt er ook geen expliciete steun voor

de ambtelijke fusie uitgesproken. Daarom is het niet benoemen van de ambtelijke fusie een midden categorie.

4. Positief-kritisch: Dit zijn kritische uitingen die duidelijk gericht zijn op het in stand houden van de ambtelijke fusie in de toekomst. Er wordt dan vaak verbeteringen voorgesteld met als doel dat de ambtelijke fusie in stand wordt gehouden. Er wordt gekeken naar tekstfragmenten zoals: “Het gaat goed, maar het kan nog beter”, “We zien resultaat, maar er zijn uitdagingen”, “We moeten verder investeren in de samenwerking”, “De eerste doelen zijn behaald, maar er is nog werk aan de winkel” of “De ambtelijke organisatie wordt verder ontwikkeld”.
5. Positief: De uitingen over de ambtelijke fusie zijn positief. Er worden daarbij geen concrete verbetervoorstellen gedaan. Er wordt gekeken naar tekstfragmenten zoals: “We gaan door met de ambtelijk samenwerking”, “De samenwerking levert veel op” of “De ambtelijke fusie is een succes”.

Eerst wordt de waarde voor het coalitie- of bestuursakkoord van de gemeente vastgesteld, uitgedrukt in de hierboven vastgestelde schaal. Daarna wordt de score van de grootste oppositiepartij bepaald. Als deze score twee punten of meer afwijkt, dan wordt de score één punt bijgesteld. Dus als het draagvlak in de coalitie een 1 scoort en de oppositie een 3, 4 of 5, dan wordt de score voor de gemeente een 2. Als het coalitieakkoord een 1 scoort en de oppositie een 2, dan blijft de score 1. Hiermee wordt het meeste waarde gehecht aan het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord heeft namelijk een grotere invloed op de bestendigheid dan het standpunt van de oppositiepartij. In eerste instantie is de observatie-eenheid de gemeente. Om wat te kunnen zeggen over het draagvlak van de ambtelijke fusie als geheel wordt de score van de laagst scorende gemeente genomen. Dat betekent dat de gemeente met het kleinste draagvlak de score voor de ambtelijke fusie bepaald. De reden hiervoor is dat één gemeente de bestendigheid van de ambtelijke fusie bepaald. Dit is evident bij een ambtelijke fusie waarbij twee gemeenten zijn betrokken. Als één gemeente zich terugtrekt uit de ambtelijke fusie, dan houdt deze op met bestaan. Ook is het waarschijnlijk dat bij ambtelijke fusies met drie of vier deelnemende gemeenten iets soortgelijks gebeurt.

Tabel 1: Operationalisering van bestendigheid

Dimensie	Indicator	Waarde	Bron
1. Bestaan van een ambtelijke fusie	De ambtelijke fusieorganisatie bestaat.	“Ja” of “Nee”	Website gemeente en/of Website fusieorganisatie
2. Politiek-bestuurlijke draagvlak	De gemeente met het kleinste draagvlak binnen de ambtelijke fusie.	1. Negatief; 2. Negatief-kritisch; 3. Niet benoemd; 4. Positief-kritisch; 5. Positief	Coalitieakkoorden, bestuursakkoorden, verkiezingsprogramma’s, website politieke partijen.
3. Duur ambtelijke fusie	Datum meetmoment – Datum oprichting; Datum opheffing – Datum van oprichting.	Aantal jaar	Website gemeente en/of Website fusieorganisatie

3.3. Operationalisering onafhankelijke variabelen

Hieronder worden alle onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. De twee variabelen met betrekking tot het inwoneraantal worden gezamenlijk besproken in de eerste paragraaf. Daarna worden zowel de bestuurskundige als de organisatorische variabelen besproken. Het aantal deelnemende gemeenten hoeft niet worden geoperationaliseerd. Dit wordt uiteindelijk een schaal met drie waarden, namelijk twee, drie of vier deelnemende gemeenten.

3.3.1. Inwoneraantal

Voor het verschil in inwoneraantal wordt eerst gekeken naar het inwoneraantal van de afzonderlijke gemeenten die deelnemen aan de ambtelijke fusie. Vervolgens wordt het verschil in het hoogste en laagste inwoneraantal tegen elkaar afgezet. Als het hoogste inwoneraantal gelijk is aan het laagste inwoneraantal, dan is de waarde 0. Als de grootste gemeente twee keer zoveel inwoners heeft als de kleinste gemeente, dan is de waarde 1. Voor de totale omvang van de populatie wordt het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten bij elkaar opgeteld. Voor deze twee operationaliseringingen wordt de data van het CBS (2022) gebruikt.

3.3.2. Ambtelijke organisatie

De omvang van de ambtelijke organisatie wordt geoperationaliseerd als de daadwerkelijke bezetting van het aantal FTE. Deze data zijn meestal te vinden in de jaarverslagen van de ambtelijke fusieorganisatie. Als deze data niet te vinden is, dan is er wel vaak beschikbaar wat de bezetting in FTE per inwoneraantal is. Met behulp van het inwoneraantal kan vervolgens de bezetting in FTE worden berekend. Bij reeds opgeheven ambtelijke fusies is deze data niet altijd te vinden. Dan kan er een inschatting worden gemaakt op basis van het genoemde aantal FTE in secundaire bronnen, zoals nieuwsartikelen.

3.3.2. Gemeentetype

Van Kan et al. (2014) hebben alle Nederlandse gemeenten ingedeeld in een bepaald gemeentetype. Deze gemeentetypes zijn vastgesteld op basis van drie verschillende dimensies, namelijk welvaart, centrumfunctie en aantal woonkernen. Deze dimensies zijn binair ingedeeld, waarbij de mediaan de onderscheidende factor is. De dimensies leveren dan de waarden welvarend / minder welvarend, centrumfunctie / geen centrumfunctie, en meerkernig / minder kernig op. Dit levert uiteindelijk acht verschillende gemeentetypes op, waarvan Van Kan et al. (2014) uiteindelijk vijf gemeentetypes gebruiken in hun onderzoek. In dit onderzoek wordt niet gekeken naar of de gemeentetypes overeen komen, maar er wordt een schaal ontwikkeld op basis van het aantal overeenkomsten per dimensie. Hoe hoger het aantal overeenkomsten, hoe lager het verschil in gemeentetype is. De variabele, dimensies, indicatoren, waarden en bronnen zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Variabele	Dimensie	Indicator	Waarde	Bron
H3: Verschil in gemeentetype		Aantal overeenkomsten per dimensie.	Ordinale schaal gemeentetype: 1. Drie overeenkomsten: Geen verschil 2. Twee overeenkomsten: Weinig verschil 3. Eén overeenkomst: Veel verschil 4. Geen overeenkomsten: Totaal verschillend	
	Welvaart	Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden	Rijk / Arm	Van Kan et al. (2014)
	Centrumfunctie	Regionaal klantpotentieel	Wel / geen centrumfunctie	Van Kan et al. (2014)

	Woonkernen	Aantal woonkernen	Meerkernig of Eénkernig	Van Kan et al. (2014)
--	------------	-------------------	-------------------------	-----------------------

3.3.3. Politieke fragmentatie

In dit onderzoek wordt de politieke fragmentatie binnen de ambtelijke fusie geoperationaliseerd door te kijken naar de politieke fragmentatie tussen de verschillende gemeenteraden. De indicator voor deze variabele is het aantal verschillende politieke partijen van de gemeenteraden bij elkaar opgeteld. Hoe hoger het aantal verschillende politieke partijen binnen de ambtelijke fusie, hoe hoger de politieke fragmentatie. Daarbij wordt alleen gekeken naar de drie grootste partijen per gemeente. De eerste reden daarvoor is dat deze partijen de grootste coalitie- en oppositiepartijen bevat. De tweede reden is dat kleinste partijen weinig invloed uitoefenen op het beleid. De drie partijen worden geselecteerd op basis van het aantal stemmen. Nadat voor elke gemeente de top drie is vastgesteld, wordt gekeken naar het aantal verschillende partijen binnen de ambtelijke fusie. Dit aantal wordt vervolgens uitgedrukt in een schaal. Daarbij is de mate van politieke fragmentatie het aantal partijen minus drie. Er moeten immers altijd minstens drie verschillende politieke partijen in de ambtelijke fusie zijn. Een score van 0 betekent dus dat elke gemeente dezelfde top drie grootste politieke partijen heeft.

3.3.4. Verbondenheid in beleidsnetwerken

De mate van verbondenheid wordt gemeten door te kijken naar het percentage van gedeelde samenwerkingsverbanden. Eerst wordt gekeken naar hoeveel samenwerkingsverbanden de afzonderlijke gemeenten hebben. Dit aantal kan variëren. Vervolgens wordt gekeken naar het aantal samenwerkingsverbanden waar alle gemeenten van de ambtelijke fusie in zitten. Dit aantal is voor alle gemeenten per definitie hetzelfde. Door dit aantal te delen door het totaal aantal samenwerkingsverbanden krijgt elke gemeente een verbondenheidspercentage. Oftewel, in hoeveel procent van de samenwerkingsverbanden de fusiepartners samen zitten. Om deze percentages bijeen te brengen tot een meting voor de ambtelijke fusie als geheel wordt het gemiddelde van deze percentages genomen. Deze meting wordt gedaan op basis van de data in de Regioatlas (2023).

3.4. Operationalisering bestuurscultuur

Zoals beschreven bij de hypotheses over bestuurscultuur wordt de conceptualisering van bestuurscultuur door Boogers et al. (2022) overgenomen. Ten eerste wordt de operationalisering en de data van Boogers et al. (2022) gebruikt. Zij hebben een meetinstrument ontwikkeld op basis van een vragenlijst. De resultaten zijn geïnterpreteerd door drie aparte schalen te ontwikkelen die meten in hoeverre arenacultuur, gemeenschapscultuur en debatcultuur voorkomen. De theoretische categorie bestuurderscultuur bleek op basis van de resultaten niet relevant. In dit onderzoek zijn alle scores op de drie overige bestuursculturen meegenomen van gemeenten die minstens vijf respondenten hebben. Hieruit blijkt dat voor slechts vier ambtelijke fusies data beschikbaar is voor alle gemeenten.

Daarom is er ook een tweede manier waarop de bestuurscultuur wordt geoperationaliseerd, namelijk door het toepassen van een casestudy. Door middel van een casestudy wordt per gemeente de bestuurscultuur vastgesteld. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een “diverse case” selectie techniek (Gerring, 2007, p. 97). Deze techniek heeft als doel om twee of meer cases te selecteren die de maximale variantie representeren op één van de variabelen. Volgens Gerring (2007, p. 100) is de “diverse case” selectie techniek relatief representatief en daarom geschikt om hypotheses te testen. In deze casestudy is de vraag of verschillen in bestuurscultuur invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Daarom worden twee van de minst bestendige en twee van de meest bestendige cases geselecteerd. Zoals verderop in de resultaten te zien is, zijn de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en UW samenwerking de minst bestendige cases. De meest bestendige cases zijn

Noaberkracht en de BEL combinatie. Deze cases representeren samen de maximale variantie op de afhankelijke variabele.

De casestudy wordt gedaan op basis van een relationele inhoudsanalyse. Dit is een kwalitatieve onderzoeksmethode. Daarbij worden secundaire bronnen bekeken die wat zeggen over bestuurscultuur binnen een gemeente. Deze bronnen zijn over het algemeen nieuwsberichten, gemeentelijke stukken en onderzoeksrapporten. In deze bronnen worden alle uitspraken gecodeerd die betrekking hebben op de twee dimensies van bestuurscultuur. De inhoudsanalyse is relationeel van aard, oftewel er wordt gekeken naar de relatie die de tekstfragmenten hebben ten opzichte van de context. Elk tekstfragment krijgt het label “formeel”, “informeel”, “pragmatisch” of “politiek”. Door het samenbrengen van de waarden op de twee dimensies kan de bestuurscultuur per gemeente worden vastgesteld. Tot slot wordt ook in de bronnen gekeken naar uitspraken over het effect van het verschil in bestuurscultuur op het functioneren van de ambtelijke fusie. Hierbij is de observatie-eenheid de ambtelijke fusie zelf. Bronnen die hiervoor worden gebruikt zijn rapportages over het functioneren van de ambtelijke fusie en nieuwsberichten. Als bijvoorbeeld wordt aangegeven dat een verschil in formaliteit leidt tot problemen, dan is dit een indicatie dat de hypothese over het verschil in bestuurscultuur kan worden aangenomen.

3.5. Populatie

In de tabel hieronder staan alle ambtelijke fusies die voldoen aan de definitie van een ambtelijke fusie. De casus van Werkorganisatie CGM wordt uit het onderzoek gelaten, omdat de ambtelijke fusie is overgegaan in een bestuurlijke fusie. De vraag is of een bestuurlijke fusie moet worden beoordeeld als een bestendiging van de samenwerking of als een het einde van de ambtelijke fusie. Het doel van ambtelijke fusies is namelijk soms juist om te voorkomen dat er een bestuurlijke fusie komt (Van der Laar, Spannenburg, Bicer & Van Diemen, 2016, p. 20). Het is arbitrair om te beoordelen of in deze casus sprake is van bestendigheid. Daarom wordt de casus van Werkorganisatie CGM niet meegenomen in dit onderzoek.

Nr.	Naam	Gemeenten	Beginjaar	Bestaat nog?
1.	BEL Combinatie	Blaricum, Eemnes, Laren	2008	Ja
2.	De Kompanjie	Pekela, Veendam	2011	Nee
3.	Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	Ommen, Hardenberg	2012	Nee
4.	Noaberkracht	Dinkelland, Tubbergen	2013	Ja
5.	Werkorganisatie Duivenvoorde	Voorschoten; Wassenaar	2013	Nee
6.	UW Samenwerking	IJsselstein; Montfoort	2013	Nee
7.	OVER-gemeenten	Oostzaan; Wormerland	2014	Ja
8.	BAR-organisatie	Barendrecht; Albrandswaard; Ridderkerk	2014	Ja, eindigt 01-01-2024
9.	Werkorganisatie De Wolden – Hoogeveen	De Wolden; Hoogeveen	2015	Ja
10.	SED-gemeenten	Stedebroec; Enkhuisen; Drechterland	2015	Ja

11.	MGD- gemeenten (MijnGemeenteDichtbij)	Boxtel en Sint Michielgestel	2016	Ja
12.	ABG-gemeenten	Alphen-Chaam; Baarle Nassau; Gilze- Rijen	2016	Ja
13.	Werkorganisatie BUCH	Bergen; Uitgeest; Castricum; Heiloo	2017	Ja
14.	HTL-Samen	Hillegom; Lisse; Teylingen	2017	Ja
15.	1Stroom	Duiven; Westervoort	2018	Ja
16.	Werkorganisatie Druten-Wijchen	Druten; Wijchen	2018	Ja

3.6. Data-analyse

Om een juiste methode voor data-analyse vast te stellen is het eerst van belang om te kijken naar de meetniveaus van de variabelen. Bestendigheid is op een ordinale schaal weergegeven. Ook het verschil in gemeentetype, politieke fragmentatie en bestuurscultuur hebben ordinale meetniveaus. De variabelen met betrekking tot inwoneraantallen, omvang van ambtelijke organisatie, verbondenheid in beleidsnetwerken en aantal deelnemende gemeenten zijn op een interval meetniveau. Dat betekent dat er tussen elke waarde een gelijke afstand zit.

Variabele	Meetniveau
Bestendigheid	Ordinaal
H1a: Verschil inwoneraantal	Interval
H1b: Totaal inwoneraantal	Interval
H2: Omvang ambtelijke organisatie	Interval
H3: Verschil gemeentetype	Ordinaal
H4: Politieke fragmentatie	Ordinaal
H5: Verbondenheid in beleidsnetwerken	Interval
H6: Aantal deelnemende gemeenten	Interval
H7a: Verschil in bestuurscultuur	Ordinaal
H7b: Aantal gemeenten met debatcultuur	Interval

Aangezien de afhankelijke variabele een ordinaal meetniveau heeft kan een ordinale logistische regressie test worden gedaan om het verband tussen de variabelen vast te stellen. Echter, gezien de geringe omvang van de populatie, en daarmee het aantal cases, levert deze test geen significante resultaten op. Dat wil zeggen dat de kans altijd groter dan 5% is dat de relatie op toeval berust. Uit een initiële verkenning van de data blijkt dit ook. Geen variabele geeft een significantiescore die lager dan 5% is. Ook bij een bivariate regressieanalyse is geen enkele relatie relevant. De reden hiervoor is dat er voor een regressieanalyse meestal een minimale omvang van 20 tot 25 gevallen moet zijn. Er zijn ook statistische analyse methodes waarbij wordt gekeken of verschillen tussen groepen significant zijn. Daarmee kan bijvoorbeeld worden getest of de in gemiddelden tussen de meest en minst bestendige ambtelijke fusies relevant zijn. Ook voor deze test is het aantal cases te klein, waardoor er geen statistische significantie kan worden vastgesteld. Statistische testen zijn daarom niet geschikt om de data te analyseren.

Beschrijvende statistiek is een middel om te laten zien of er mogelijk een relatie bestaat tussen twee variabelen. De statistiek wordt op twee manieren beschreven. Bij de eerste manier wordt de relatie tussen de twee variabelen weergegeven in een puntenwolk met een lineaire regressielijn. Bij de

tweede manier wordt gekeken naar de gemiddelde score van de twee meest en de twee minst bestendige gevallen. Als de correlatie tussen de variabelen lijkt te bestaan en als het verschil in gemiddelde de voorspelde relatie laten zien, dan worden de hypothesen voorlopig aangenomen. Als er geen of een tegengesteld effect is te zien, dan kunnen de hypothesen voorlopig worden verworpen. Zoals eerder benoemd is het niet uitgesloten dat de correlatie of de verschillen in gemiddelden op toeval berusten. Toch kan dit wel wat zeggen dat er een relatie is tussen de variabelen. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat er hier geen sprake is van een steekproef. De volledige populatie wordt namelijk bekeken.

De data over bestuurscultuur wordt op twee manieren geanalyseerd. Als er data beschikbaar is uit het onderzoek van Boogers et al. (2022), dan wordt deze data gepresenteerd. Vervolgens wordt de ontbrekende data aangevuld met gegevens uit de inhoudsanalyse. Hiermee kan ook de data van het onderzoek naar bestuurscultuur worden getrianguleerd. Vervolgens wordt per gemeente vastgesteld hoe er wordt gescoord op formalisme en politisering. Op basis daarvan kan de bestuurscultuur worden vastgesteld. Daarmee kan worden gekeken of er binnen de ambtelijke fusies verschillen in bestuurscultuur zijn. Ook wordt de data gepresenteerd met betrekking op tekstfragmenten die direct wat zeggen over de invloed van bestuurscultuur op het functioneren van de ambtelijke fusie.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken. Eerst wordt gekeken naar hoe de verschillende ambtelijke fusies scoren op bestendigheid. Dan wordt per bestuurskundige variabele gekeken welke invloed ze hebben op de afhankelijke variabele. Hierbij wordt gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek. Tot slot worden de resultaten van de casestudy besproken.

4.1. Bestendigheid van ambtelijke fusies

In de onderstaande tabel zijn de verschillende ambtelijke organisaties gescoord op de ordinale schaal van 1 t/m 13. Er zijn twee ambtelijke fusies voor de scores 4, 6 en 10. Deze scores op alle drie de dimensies van bestendigheid hetzelfde.

Ambtelijke fusieorganisatie	Bestaan	Draagvlak	Duur (jaren)	Score
UW Samenwerking	Nee	N.v.t.	6	1
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	Nee	N.v.t.	6,5	2
Werkorganisatie Duivenvoorde	Nee	N.v.t.	8	3
De Kompanjie	Nee	N.v.t.	10	4
BAR-organisatie	Nee	N.v.t.	10	4
1Stroom	Ja	1 - Kritisch	5	5
Werkorganisatie BUCH	Ja	1 - Kritisch	6	6
HTL-Samen	Ja	1 - Kritisch	6	6
MijnGemeenteDichtbij	Ja	3 - Neutraal	7	7
SED-gemeenten	Ja	3 - Neutraal	8	8
ABG-gemeenten	Ja	4 - Positief-kritisch	7	9
Werkorganisatie Druten-Wijchen	Ja	4 - Positief-kritisch	8	10
Werkorganisatie De Wolden – Hoogeveen	Ja	4 - Positief-kritisch	8	10
OVER-gemeenten	Ja	4 - Positief-kritisch	9	11
Noaberkracht	Ja	4 - Positief-kritisch	10	12
BEL Combinatie	Ja	4 - Positief-kritisch	15	13

4.2. Bestuurskundige hypothesen

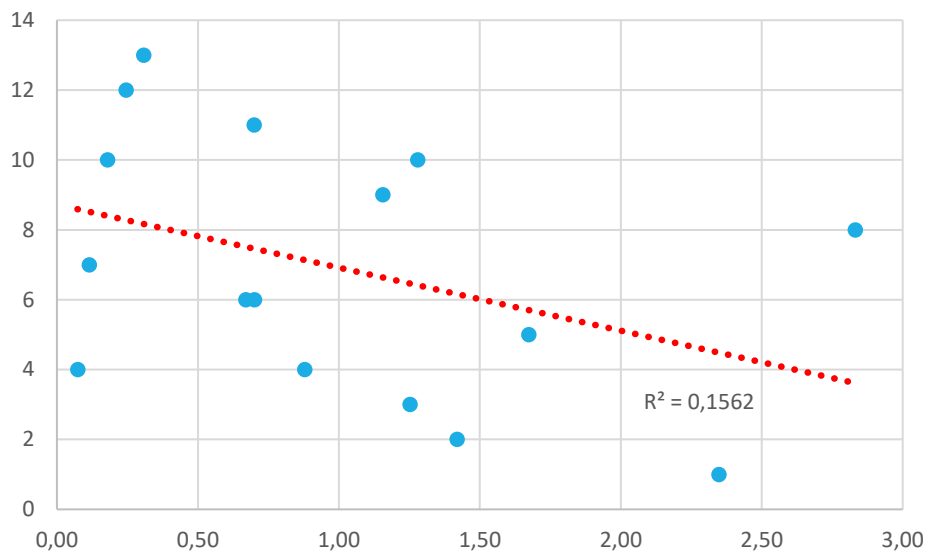
In de volgende paragrafen worden de resultaten weergegeven van de bestuurskundige hypothesen. Dit wordt gedaan door een bivariate analyse, waarbij telkens één onafhankelijke variabele tegen de afhankelijke variabele wordt afgezet. Daarbij wordt een puntenwolk weergegeven met een lineaire trendlijn. Ook wordt de determinatiecoëfficiënt (R^2) benoemd als indicatie voor de verklaringskracht van de variabele. Daarnaast wordt in elke paragraaf een tabel gepresenteerd waarin de gemiddelde waarde van de onafhankelijke variabele wordt weergegeven voor de twee meest en de twee minst bestendige ambtelijke fusies. In tabel 6 hieronder zijn alle waarden op zowel de afhankelijke (AV) als de onafhankelijke (OV) variabelen weergegeven.

Tabel 6: Overzicht van de waarden op afhankelijke variabele (AV) en onafhankelijke variabelen (OV)

Ambtelijke fusieorganisatie	AV	OV 1a	OV 1b	OV 2	OV 3	OV 4	OV 5	OV 6
UW Samenwerking	1	2,35	47.247	1	1	0,77	219	2
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	2	1,42	80.255	1	1	0,85	475	2
Werkorganisatie Duivenvoorde	3	1,25	52.382	0	2	0,64	285	2
De Kompanjie	4	0,07	39.662	0	1	0,93	288	2
BAR-organisatie	4	0,88	121.747	1	4	0,79	824	3
1Stroom	5	1,67	39.890	1	2	0,95	240	2
Werkorganisatie BUCH	6	0,70	103.966	2	7	0,43	720	4
HTL-Samen	6	0,67	83.269	1	3	0,87	406	3
MijnGemeenteDichtbij	7	0,11	62.860	1	2	0,89	447	2
SED-gemeenten	8	2,83	43.913	2	5	0,64	316	3
ABG-gemeenten	9	1,16	60.522	2	3	0,90	380	2
Werkorganisatie Druten-Wijchen	10	1,28	80.368	1	2	0,86	796	2
Werkorganisatie De Wolden – Hoogeveen	10	0,18	60.550	3	4	0,98	346	3
OVER-gemeenten	11	0,70	26.020	1	1	0,86	144	2
Noaberkracht	12	0,24	47.958	0	1	0,86	342	2
BEL Combinatie	13	0,31	33.337	0	4	0,54	164	3
<i>Gemiddelde</i>		0,99	61.497	1,06	3	0,80	399	2,4

4.2.1. Verschil inwoneraantal (1a)

Grafiek 1: Verschil Inwoneraantal



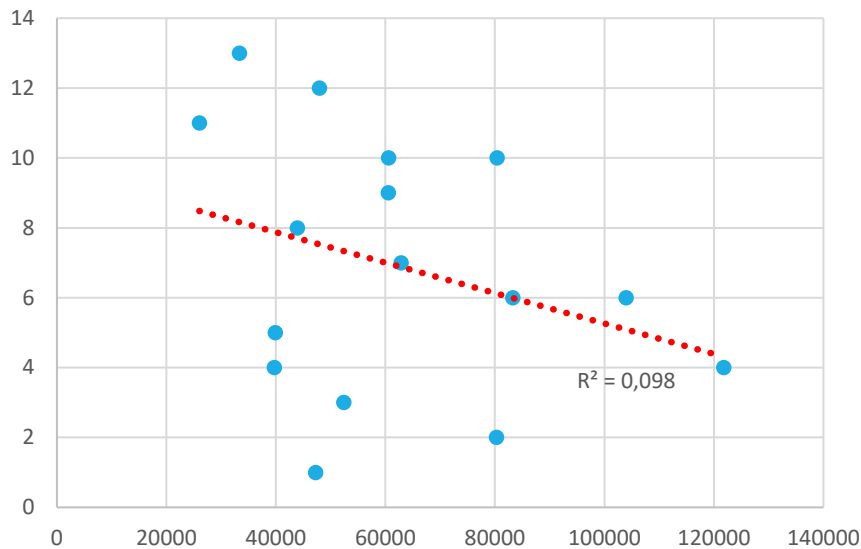
Tabel 7: Gemiddeld verschil inwoneraantal

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	1,88
Noaberkracht & BEL Combinatie	0,55
Gemiddelde score gehele populatie	0,99

De eerste hypothese stelt dat hoe groter het verschil in inwoneraantal is, hoe lager de bestendigheid is. In grafiek 1 is te zien dat er een correlatie is tussen deze twee variabelen. De correlatie geeft het in de hypothese voorspelde negatieve verband aan. De R^2 -waarde is daarbij 0,1562. Dit betekent dat in dit model ongeveer 15,62% van de variantie van bestendigheid wordt verklaard door het verschil in inwoneraantal. Dit verband wordt bevestigd door te kijken naar het gemiddelde van twee meest en minst bestendige variabelen ten opzichte van de gemiddelde score van de gehele populatie. Bij de minst bestendige ambtelijke fusies heeft de grootste gemeente gemiddeld 188% meer inwoners dan de kleinste gemeente. Bij de meest bestendige ambtelijke fusies is dat gemiddeld 55%. Dit verschil is dusdanig groot dat het aannemelijk is dat er een verband bestaat tussen het verschil inwoners en bestendigheid. Daarmee kan hypothese 1a voorlopig worden aangenomen.

4.2.2. Totaal inwoneraantal (1b)

Grafiek 2: Totaal inwoneraantal



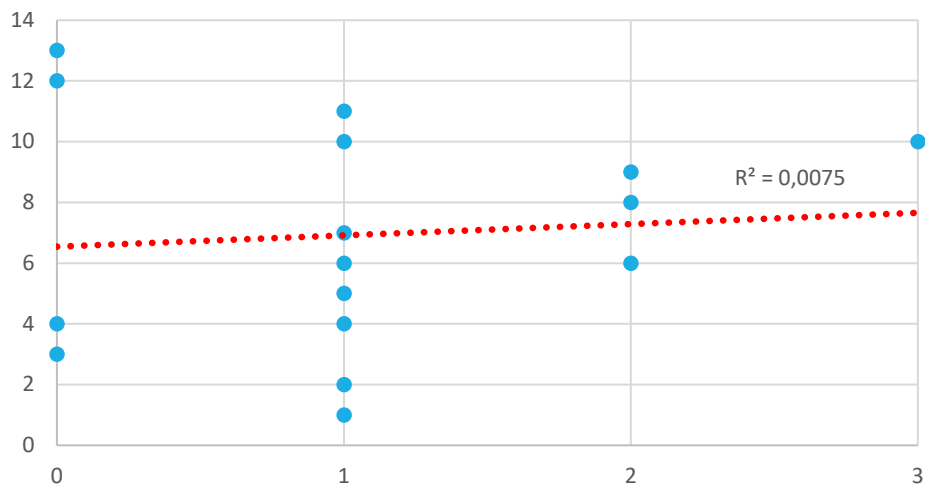
Tabel 8: Totaal inwoneraantal

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	63.751
Noaberkracht & BEL Combinatie	40.648
Gemiddelde score gehele populatie	61.497

Hypothese 1b stelt dat hoe hoger het totale inwoneraantal is, hoe lager de bestendigheid is. Net als bij de eerste hypothese over het verschil in inwoneraantal is te zien dat er een correlatie is tussen deze twee variabelen. Ook deze correlatie heeft de richting die door de hypothese wordt voorspeld. De verklaringskracht van het totale inwoneraantal is wel kleiner dan het verschil in inwoneraantal. De R^2 -waarde is 0,098, dus bijna 10% van de variantie van bestendigheid kan in dit model worden verklaard door het totaal inwoneraantal. De gemiddelde score van Noaberkracht en de Bel Combinatie bevestigen de hypothese ook. Met een gemiddeld inwoneraantal van 40.648 zijn deze twee meest bestendige ambtelijke fusies bijna een derde kleiner dan het gemiddelde van de gehele populatie. Op basis van de hypothese en de correlatie is de verwachting dat het gemiddelde van UW Samenwerking en Bestuursdienst Ommen-Hardenberg groter is dan het gemiddelde van de gehele populatie. Echter, de resultaten laten zien dat dit verschil miniem is, namelijk nog geen 4%. Alles bij elkaar genomen kan de hypothese voorlopig worden aangenomen, alhoewel het verschil minder sterk is dan bij het verschil in inwoneraantal.

4.2.3. Verschil in gemeentetype (H2)

Grafiek 3: Verschil in gemeentetype



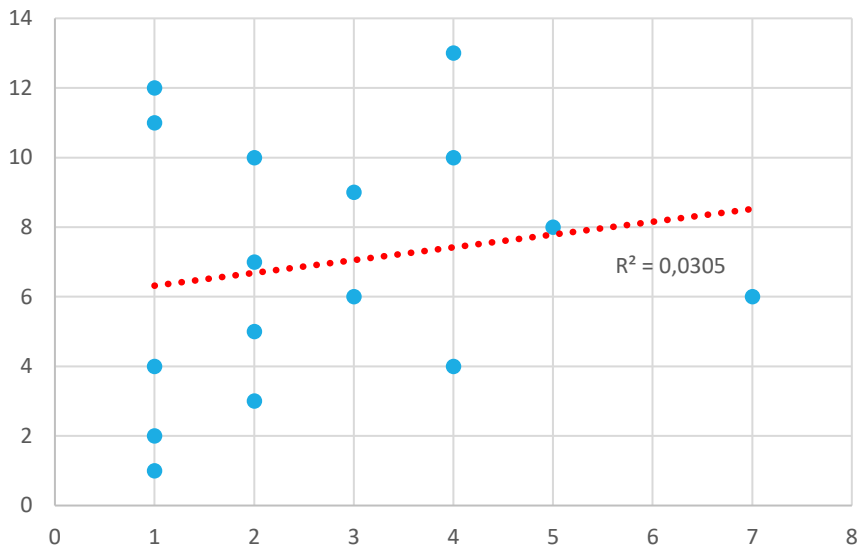
Tabel 9: Verschil in gemeentetype

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	1
Noaberkracht & BEL Combinatie	0
Gemiddelde score gehele populatie	1

De tweede hypothese stelt dat hoe groter het verschil in gemeentetype is, hoe lager de bestendigheid is. Grafiek 4 laat zien dat de correlatie tussen deze twee variabelen nihil is. De R^2 is ook nihil met een waarde van slechts 0,0075. De minst bestendige ambtelijke fusies scoren precies even hoog als het gemiddelde, namelijk een 1. Dat betekent dat er op één van de drie dimensies van gemeentetype een afwijking is. Alleen het feit dat de gemeenten in de twee meest bestendige ambtelijke fusies geen verschillen kennen in de dimensies van gemeentetype spreekt voor het bevestigen van de hypothese. Bij elkaar zijn deze resultaten niet voldoende om de hypothese aan te nemen. Het verschil in gemeentetype heeft dus geen effect op de bestendigheid.

4.2.4. Politieke fragmentatie (H3)

Grafiek 4: Politieke fragmentatie

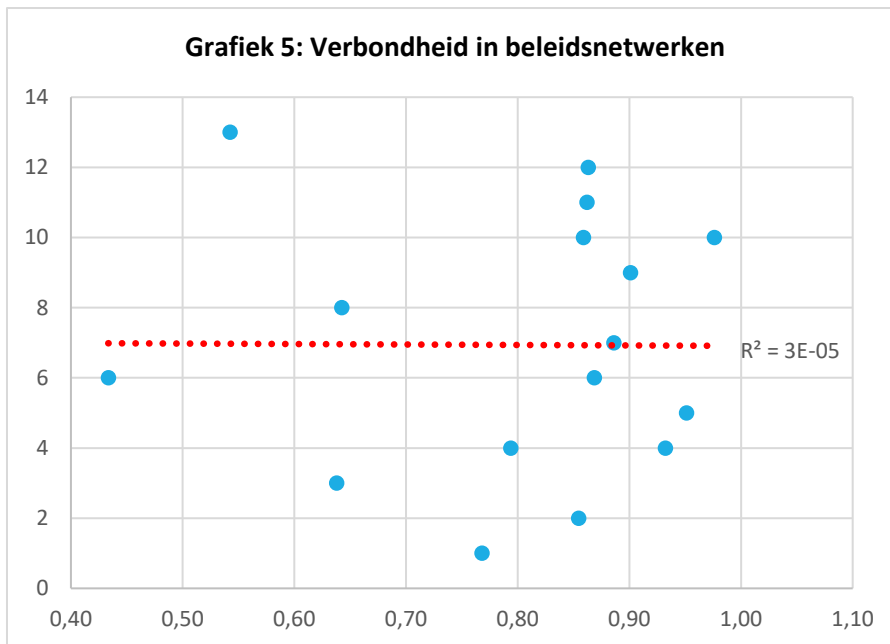


Tabel 10: Politieke fragmentatie

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	1
Noaberkracht & BEL Combinatie	2,5
Gemiddelde score gehele populatie	3

De derde hypothese stelt dat hoe groter de politieke fragmentatie is, hoe lager de bestendigheid van de ambtelijke fusie is. Net als bij de tweede hypothese laat de grafiek zien dat de correlatie bijna nihil is. De R^2 -waarde is met 0,0305 laag. Als er al van een correlatie kan worden gesproken, dan is dit ook nog een positieve correlatie. Oftewel, hoe hoger de politieke fragmentatie is, hoe hoger de bestendigheid is. De meest bestendige ambtelijke fusies hebben met 2,5 een score die dicht bij de gemiddelde score van politieke fragmentatie komt. De twee minst bestendige ambtelijke fusie scores beiden juist de laagste waarde die in de populatie voor komt, namelijk 1. Dit lijkt eerder op een positieve relatie, dan een negatieve relatie te wijzen. Op basis hiervan kan de vierde hypothese voorlopig worden afgewezen. Politieke fragmentatie in een ambtelijke fusie heeft geen negatieve invloed op de bestendigheid van ambtelijke fusies.

4.2.5. Verbondenheid in beleidsnetwerken (H4)

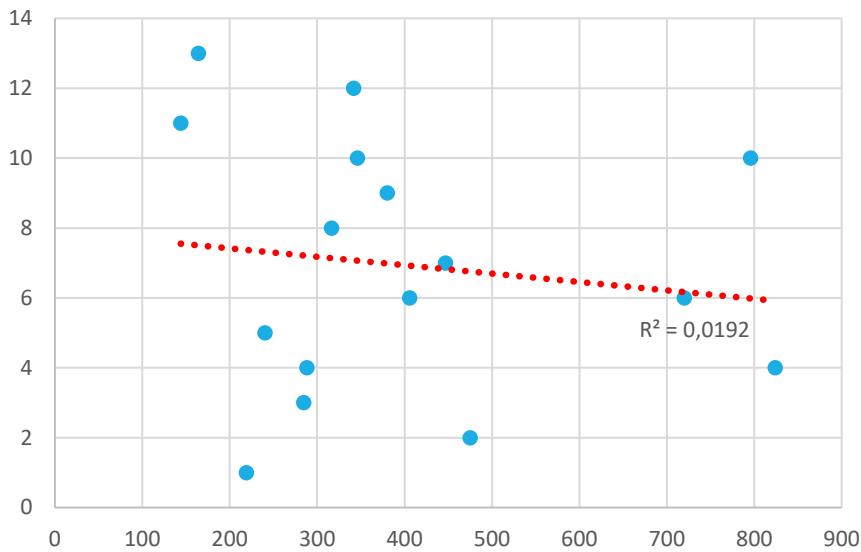


UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	0,81
Noaberkracht & BEL Combinatie	0,70
Gemiddelde score gehele populatie	0,80

De vierde hypothese stelt dat er een positieve correlatie is tussen de verbondenheid in beleidsnetwerken en de bestendigheid van ambtelijke fusies. De resultaten in grafiek 6 laten zien dat er geen correlatie is. De R^2 -waarde benadert 0. Verbondenheid in beleidsnetwerken heeft dus geen enkele verklaringskracht voor de variantie in bestendigheid. Dit wordt bevestigd door de waarden van de minst en meest bestendige ambtelijke fusies. De minst bestendige ambtelijke fusies zijn nagenoeg hetzelfde als het gemiddelde van de gehele populatie. De gemeenten in de twee meest bestendige ambtelijke fusies zijn juist tien procentpunt minder verbonden. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de BEL Combinatie. Deze drie gemeenten delen allen slechts 54% van hun beleidsnetwerken. Dit is de voorlaatste score. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de gemeente Eemnes in de provincie Utrecht ligt, terwijl Blaricum en Laren in de provincie Noord-Holland liggen. Een significant deel van de beleidsnetwerken is binnen de provinciegrenzen georganiseerd.¹ Er is geen verband tussen verbondenheid in beleidsnetwerken en bestendigheid. Daarom kan de hypothese voorlopig worden verworpen.

4.2.6. Omvang ambtelijke organisatie (H5)

Grafiek 6: Omvang ambtelijke organisatie

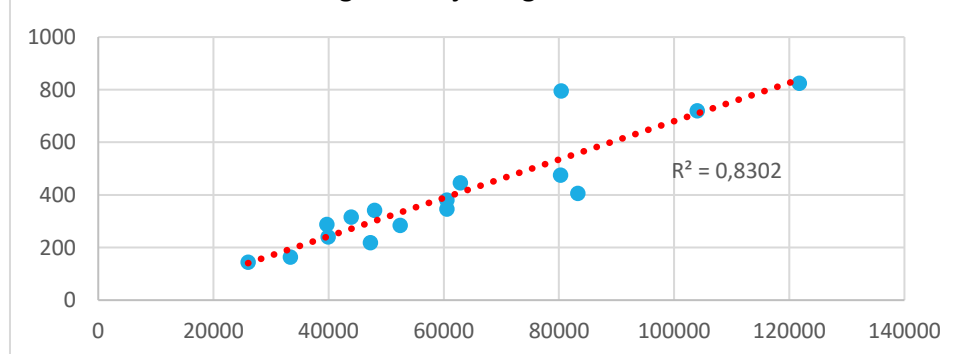


Tabel 12: Omvang ambtelijke organisatie

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	347
Noaberkracht & BEL Combinatie	253
Gemiddelde score gehele populatie	399

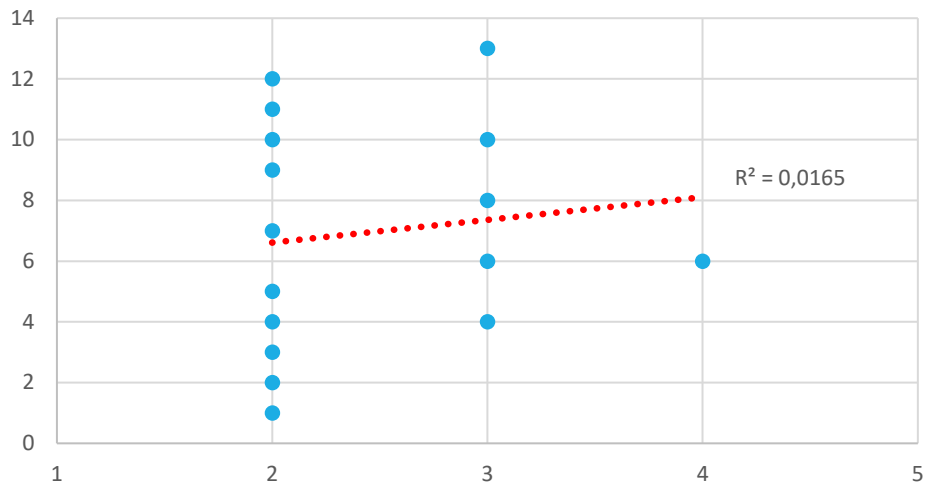
De vijfde hypothese stelt dat hoe groter de omvang van de ambtelijke fusieorganisatie is, hoe lager de bestendigheid. De verwachting daarbij is ook dat dit effect sterk overeenkomt met het verband tussen het totale inwoneraantal. In de grafiek is er geen sprake van een correlatie gezien de R^2 -waarde van slechts 0,0192. De meest bestendige ambtelijke fusies scoren zoals verwacht lager dan het gemiddelde, namelijk ongeveer 37%. Echter, de twee minst bestendige ambtelijke fusies hebben ook een kleinere ambtelijke organisatie dan gemiddeld, namelijk 13% kleiner. Verder is er zoals verwacht een sterke correlatie tussen inwoneraantal en omvang ambtelijke fusie. Uit een regressieanalyse tussen deze twee variabelen komt een significant resultaat ($P < 0,05$), ondanks het lage aantal cases. De R^2 is 0,8302. Mede daarom is het niet aannemelijk dat de omvang van de ambtelijke fusie zelf effect heeft op bestendigheid. De variantie die niet kan worden verklaard door het inwoneraantal zorgt er juist voor dat het effect afneemt. Daarom kan deze hypothese voorlopig worden verworpen.

Grafiek 7: Omvang ambtelijke organisatie en inwoneraantal



4.2.7. Aantal deelnemende gemeenten (H6)

Grafiek 8: Aantal deelnemende gemeenten



Tabel 13: Aantal deelnemende gemeenten

UW Samenwerking & Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	2
Noaberkracht & BEL Combinatie	2,5
Gemiddelde score gehele populatie	2,4

De zesde en laatste bestuurskundige hypothese stelt dat hoe hoger het aantal deelnemende gemeenten is, hoe lager de bestendigheid is. In grafiek 8 is te zien dat er geen significante correlatie is tussen de twee variabelen met een R^2 -waarde van slechts 1,65%. De meest bestendige ambtelijke fusies scoren ongeveer hetzelfde gemiddelde als dat van de gehele populatie. De twee minst bestendige ambtelijke fusies hebben beiden juist de minimale waarde die mogelijk is, namelijk twee deelnemende gemeenten. Het aantal deelnemende gemeenten heeft dus geen effect op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Op basis hiervan kan de hypothese voorlopig worden verworpen.

4.3. Resultaten casestudy

In de rest van dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudy per ambtelijke fusie besproken. Eerst wordt gekeken naar de bestuursculturen binnen de deelnemende gemeenten. Deze wordt vastgesteld door te kijken naar de data in het onderzoek van Boogers et al. (2022). Als deze data er is, dan wordt door middel van de inhoudsanalyse deze meting getrianguleerd. Als deze data niet beschikbaar is, dan wordt de bestuurscultuur waar mogelijk vastgesteld aan de hand van de inhoudsanalyse. Vervolgens wordt bepaald of er een verschil in bestuurscultuur is. Tot slot wordt gekeken of het verschil in bestuurscultuur bij reeds opgeheven ambtelijke fusie wordt benoemd als oorzaak. Bij bestaande ambtelijke fusies wordt gekeken of het verschil in bestuurscultuur als belemmerende factor in het functioneren van de ambtelijke fusie wordt gezien.

4.3.1. Bestuursdienst Ommen-Hardenberg

Uit de data van het onderzoek van Boogers et al. (2022) blijkt dat de dominante bestuurscultuur in Ommen een debatcultuur is. Deze scoort een 3,31 op een schaal van 1 tot en met 5. Vlak daarachter volgt de gemeenschapscultuur, deze scoort een 3,1. Beide bestuursculturen scoren relatief laag op de consensusscore. De consensusscore meet in hoeverre de antwoorden van de respondenten overeen komen. In de data is de consensusscore voor bijna alle type bestuursculturen boven de 80% (Boogers et al., 2022, p. 16). De debatcultuur en gemeenschapscultuur scoren respectievelijk 76,94% en 76,35%. Uit de inhoudsanalyse komen drie tekstfragmenten naar voren. Twee uitspraken duiden op een informele bestuurscultuur (Van der Zwan, 2018; De Koster, 2017). Hierin wordt voornamelijk beschreven dat er korte lijnen zijn tussen bestuur en ambtelijke apparaat, waarbij het bestuur dicht bij de uitvoering staat en deze gedetailleerd aanstuurt. Dit duidt op een meer informele bestuurscultuur. Het derde tekstfragment zegt iets over de politisering van de gemeenteraad. Er is doorgaans sprake van een grote verdeeldheid (Korsten, 2017). Dit benadrukt de debatcultuur die in Ommen aanwezig is volgens het bestuurscultuur onderzoek. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken dat de meting van bestuurscultuur en de inhoudsanalyse ongeveer hetzelfde zeggen. De nuancering is dat op bestuursniveau meer een gemeenschapscultuur te zien is en op politiek niveau meer een debatcultuur.

De bestuurscultuur in de gemeente Hardenberg is voornamelijk een debatcultuur. In het onderzoek scoort dit een 4 met een consensusscore van 87,12%. Op meer afstand volgt de gemeenschapscultuur met een score van 3,56 met een consensusscore van 83,54%. In de inhoudsanalyse zijn twee tekstfragmenten gevonden die wat zeggen over de bestuurscultuur van Hardenberg. Beide wijzen op een meer formele houding van het bestuur ten opzichte van het ambtelijke apparaat (Van der Zwan, 2018; De Koster 2017). De ambtenaar staat meer op afstand en er wordt meer vertrouwd op diens professionaliteit. De resultaten van de inhoudsanalyse bevestigt dus de resultaten in de meting van bestuurscultuur, omdat een debatcultuur wordt gekenmerkt door een hoge mate van formalisering. De gemeente Hardenberg heeft dus een debatcultuur. De dominante bestuurscultuur in zowel Ommen als Hardenberg is de debatcultuur. Daarmee lijkt er geen verschil in bestuurscultuur te zijn. Echter, zoals eerder al opgemerkt, lijkt er op een deelaspect van de bestuurscultuur weldegelijk een verschil te zijn. Dat deelaspect is de cultuur die bepaalt hoe het gemeentebestuur zich verhoudt tot de ambtelijke organisatie. In vier tekstfragmenten wordt dit specifiek benoemd (Van der Zwan, 2018; De Koster 2017). In Ommen is de verhouding informeler dan in Hardenberg.

Tot slot wordt het verschil in bestuurscultuur ook specifiek benoemd als oorzaak van het opheffen van de bestuursdienst Ommen-Hardenberg. Volgens het college en de raad van Hardenberg wordt er "fundamenteel anders" gedacht over hoe onder andere de raad, college en ambtelijke top zich tot elkaar moeten verhouden (De Koster, 2017). Ook de burgemeester van Ommen benoemt specifiek het verschil in de verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie (Van der Zwan, 2018). De meer informele werkwijze tussen bestuurders en ambtenaren uit Ommen leiden in de fusieorganisatie tot spanningen in Hardenberg. Over het algemeen lijkt de bestuurscultuur dus op elkaar, maar het afwijken van op een deelaspect heeft geleid tot het minder functioneren van de ambtelijke fusie.

4.3.2. UW samenwerking

De gemeente Montfoort heeft een gemeenschapscultuur volgens de data van het bestuurscultuur onderzoek. Montfoort scoort een 3,67 met een consensusscore van 100%. Daarna volgt een arenacultuur met een score van 3,44 met een consensusscore van 87,14%. Deze twee bestuursstijlen duiden beiden op een informele bestuurscultuur. In de inhoudsanalyse is slechts één tekstfragment gevonden over de bestuurscultuur. Deze komt wel uit 2015 en de vraag is in hoeverre de bestuurscultuur in de tussentijd is veranderd. In dit tekstfragment wordt gesproken over “verzielte en versplinterde verhoudingen” binnen de gemeente als geheel (Bouwmans, 2016). Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn waarom de arenacultuur relatief hoog scoort in de meting bestuurscultuur. Bij een informele stijl met een hoge mate politisering worden conflicten snel persoonlijk. Dit vergroot de kans op escalatie (Boogers, 2022, p. 14). Er zijn geen uitspraken gevonden over de verhouding tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Gezien de hoge mate van consensus op de gemeenschapscultuur, wordt in dit onderzoek gesteld dat de gemeente Montfoort een gemeenschapscultuur heeft.

In de gemeente IJsselstein is ook sprake van een gemeenschapscultuur volgens de data van het bestuurscultuur onderzoek. Deze bestuurscultuur heeft een score van 3,47 met een consensusscore van 81,57%. In deze gemeente scoort de debatcultuur ook relatief hoog met 3,1 met 80,61 % consensus. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat er één tekstfragment is die stelt dat het samenspel tussen raad en college kan worden verbeterd (Dreef et al., 2017, p. 43). Dit samenspel kan worden verbeterd door inhoudelijke en procedurele afspraken over de informatievoorziening te maken. Dit is een impliciete oproep om de verhouding meer te formaliseren. Dat betekent dat er tot op dat moment een meer informele bestuurscultuur was. Aangezien de gemeenschapscultuur een informele bestuursstijl is, bevestigt de inhoudsanalyse de meting van bestuurscultuur. Daarom kan worden vastgesteld dat de dominante bestuurscultuur in IJsselstein een gemeenschapscultuur is. Daarmee hebben zowel Montfoort als IJsselstein een gelijksoortige bestuurscultuur.

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar het functioneren van de UW samenwerking, voordat de ambtelijke fusieorganisatie uiteindelijk begin 2021 weer is opgeheven (Van der Werff & Vink, 2017; Strated Consulting, 2017). Op dat moment was er al kritiek op het functioneren van de UW samenwerking, maar het verschil in bestuurscultuur wordt daarbij niet genoemd. Het is wel duidelijk dat de samenwerking tussen de twee colleges en gemeenteraden niet altijd goed verliep. Ook de aansturing van de fusieorganisatie verliep niet goed. Het verschil in bestuurscultuur wordt hier echter ook niet benoemd als oorzaak waarom de samenwerking tussen beide gemeenten moeizaam verliep. Wat wel opvalt is dat er in meerdere aanbevelingen van Strated Consulting (2017) naar voren komt dat bepaalde processen niet goed zijn beschreven of niet voldoende zijn gevolgd. Een mogelijke verklaring daarvoor kan zijn dat beide gemeenten een gemeenschapscultuur hebben. Bij een ambtelijke fusie is bepaalde mate van formalisering noodzakelijk. Dan is niet zozeer het verschil in bestuurscultuur leidend, maar juist het overeenkomstige gebrek aan formalisering.

4.3.3. Noaberkracht

Voor de gemeente Tubbergen is niet genoeg data beschikbaar voor de meting van bestuurscultuur. Uit de inhoudsanalyse komt wel een duidelijk bestuurscultuur naar voren. Er zijn twee tekstfragmenten die duidelijk wijzen op pragmatische bestuurscultuur (Brok, 2018; BMC, 2021). Vanuit de gemeente politiek zijn er ook twee indicaties dat er sprake is van een informele bestuurscultuur. Vanuit meerdere politieke partijen wordt opgeroepen dat de dialoog meer in het openbaar moet worden gevoerd (Lokaal Sterk, 2023; GB/VVD, 2023). Dit zijn wel politieke uitingen, maar deze wijzen wel op de wens van een formalisering van de bestuurscultuur. Dit indiceert dat er op dat moment een meer informele bestuurscultuur is. Ook wordt de bestuurscultuur in Tubbergen over het algemeen gezien als harmonieus (Brok, 2018; BMC, 2021). Bij een pragmatische bestuurscultuur gaat dit ook vaak gepaard

met een meer informele bestuurscultuur. Vanuit de inhoudsanalyse komt dus een sterk beeld van een gemeenschapscultuur naar voren.

De gemeente Dinkelland heeft volgens de meting van bestuurscultuur ook een gemeenschapscultuur. Het scoort met een 3,83 en een consensuspercentage van 87,70% relatief hoog op deze bestuurscultuur. Op de tweede plaats staat de debatcultuur met 3,57 met een consensuspercentage van 83,03. De bevindingen in de inhoudsanalyse komen niet overeen met een gemeenschapscultuur. De bestuurscultuur is gericht op politieke en persoonlijke verschillen (BMC, 2018) en “sluimerende conflicten van jaren her”, “oud zeer” en het “vereffenen van openstaande rekeningen” zouden de bestuurscultuur bepalen (Jansen, 2016). Deze informele en gepolitiseerde stijl duidt op een arenacultuur. Wat wel opvalt is dat deze bronnen relatief oud zijn. In het meest recent rapport van BMC (2021) worden deze zaken niet meer expliciet benoemd. Het lijkt wel vast te staan dat de bestuurscultuur nog informeel is, omdat er ook tekstfragmenten zijn die oproepen tot een hogere mate dualisering (Scheper, 2022). Het is niet duidelijk of gemeente Dinkelland een gemeenschaps- of arenacultuur heeft.

Ook het effect van het verschil in bestuurscultuur op het functioneren van de ambtelijke fusie is niet duidelijk. In 2018 wordt het verschil in bestuurscultuur nog genoemd als risico voor het functioneren van Noaberkracht (BMC, 2018). In het rapport van BMC (2021) wordt dit verschil niet meer expliciet genoemd als risico. Daar wordt zelfs gesproken over een gedeelde “bestuurlijke filosofie”. Een verklaring daarvoor kan zijn dat er een verandering in bestuurscultuur heeft plaats gevonden waardoor de bestuursculturen meer gelijk zijn geworden. Al met al is het niet duidelijk of er een verschil in bestuurscultuur bestaat en wat daarvan de invloed is op het functioneren van de ambtelijke fusieorganisatie.

4.3.4. BEL combinatie

Van de drie gemeenten in de BEL combinatie, Blaricum, Eemnes en Laren, is alleen voor de gemeente Laren genoeg data om de bestuurscultuur te kunnen bepalen. De dominante bestuurscultuur in Laren is de gemeenschapscultuur. Deze categorie scoort een 3,83 met een consensuspercentage van 87,70%. Op de tweede plek staat de debatcultuur scoort relatief hoog met een 3,57. Het consensuspercentage daarvan is 83,03%. Voor alle drie de gemeenten zijn te weinig bronnen beschikbaar om een inhoudsanalyse te kunnen uitvoeren. Dit kan een indicatie zijn dat het verschil in bestuurscultuur hier geen belangrijk risico vormt. In de evaluatie die door WagenaarHoes is uitgevoerd in 2020 zijn geen aanbevelingen die betrekking hebben op verschillen in bestuurscultuur (BEL combinatie, 2021). De aanbevelingen liggen vooral op organisatorisch niveau. De enige conclusie die kan worden getrokken is dat de verschillen in bestuurscultuur geen evident risico vormen voor het functioneren van de ambtelijke fusie.

4.3.5. Verschil in bestuurscultuur (7a)

Hypothese 7a stelt dat verschillen in bestuurscultuur leiden tot een lagere bestendigheid. Op basis van de resultaten kan deze conclusie niet worden getrokken. Volgens de meting van bestuurskracht hebben de minst bestendige casussen, namelijk de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg en UW samenwerking overeenkomstige bestuursculturen. Opvallend is wel dat uit de inhoudsanalyse blijkt dat, voornamelijk in bij Ommen-Hardenberg, er wel degelijke aanwijzingen zijn dat verschil in bestuurscultuur een rol heeft gespeeld. Bij de meest bestendige ambtelijke fusies, namelijk Noaberkracht en de BEL combinatie is dit beeld meer diffuus. Aan de ene kant blijkt uit de meting van bestuurscultuur dat Tubbergen en Dinkelland overeenkomstige bestuursculturen hebben, maar toch is het verschil in bestuurscultuur eerder als een risico genoemd voor het functioneren van de fusieorganisatie. Uit de inhoudsanalyse blijkt ook dat er, zeker in het verleden, verschillen zijn tussen de twee bestuursculturen. Bij de BEL combinatie is dit in het geheel niet vast te stellen. Al met al is er geen overtuigend bewijs dat verschillen in bestuurscultuur invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. De hypothese moet voorlopig worden verworpen.

4.3.6. Aanwezigheid debatcultuur

Hypothese 7b stelt dat de bestendigheid van de ambtelijke fusieorganisatie hoger is, als alle deelnemende gemeenten een debatcultuur hebben. Ook deze hypothese kan voorlopig niet worden aangenomen. In de casus van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg scoren deze allebei als debatcultuur, terwijl dit één van de minst bestendige ambtelijke fusieorganisaties is. Dit heeft niet bijgedragen aan de bestendigheid. De UW samenwerking casus lijkt de hypothese wel te bevestigen. Hier is bij geen van de twee gemeenten sprake van een debatcultuur. Aan de andere kant staat echter Noaberkracht, geen van beide gemeenten heeft een debatcultuur. Toch is dit één van de meest bestendige ambtelijke fusies. Voor de BEL combinatie valt dit niet vast te stellen. Daarmee is er geen eenduidig beeld, want op beide uitersten van bestendigheid is een casus die precies het tegenovergestelde aantoont. De hypothese wordt dus voorlopig verworpen.

5. Analyse

5.1. Analyse van bestuurskundige resultaten

Ten behoeve van de analyse wordt er eerst gekeken naar de resultaten die wat zeggen over aspecten van de ambtelijke fusie, zoals het totale inwoneraantal, omvang van de ambtelijke organisatie en aantal deelnemende gemeenten. Daarna worden de resultaten besproken die wat zeggen over de verschillen tussen de deelnemende gemeenten van de ambtelijke fusie. De reden voor dit onderscheid is dat de causale mechanismen van de twee groepen het meest op elkaar lijken. Hierdoor kunnen de resultaten beter worden geanalyseerd.

5.1.1. Omvang van de ambtelijke fusie

Uit de resultaten blijkt dat hoe kleiner het totaal inwoneraantal is, hoe bestendiger de ambtelijke fusie is. De omvang van de ambtelijke organisatie en het aantal deelnemende gemeenten lijkt geen effect te hebben op bestendigheid. Het totale inwoneraantal van de gemeente blijft dus als enige contextuele factor overeind die invloed heeft op de bestendigheid. De correlatie tussen het totale inwoneraantal en de bestendigheid van ambtelijke fusies kan twee verklaringen hebben vanuit de bestuurskundige theorie. De eerste verklaring kijkt naar de transactiekosten vanuit het ICA-framework. Kleinere gemeenten hebben lagere transactiekosten bij samenwerking. Het mechanisme dat hieraan ten grondslag ligt heeft betrekking op de interne homogeniteit van de deelnemende gemeenten. Hoe kleiner de gemeente, hoe groter de kans op interne homogeniteit. Als de interne homogeniteit groot is, dan zijn de transactiekosten om beleidspreferenties te kennen in de gemeente kleiner. Bij samenwerking zijn er dan ook minder transactiekosten om beleid te harmoniseren. Daarnaast is het waarschijnlijk dat er al een meer eenduidig beleid wordt gevoerd. Hoe meer verschillende beleidsarrangementen er zijn om verschillende groepen in samenleving te bedienen, hoe moeilijker het wordt dit beleid te harmoniseren met andere gemeenten.

Vanuit de rationele keuze theorie kan ook een tweede verklaring worden gegeven voor de invloed van het totale inwoneraantal. Deze verklaring wordt niet direct genoemd door Feiock (2007), maar past wel binnen het ICA-framework en richt zich voornamelijk op de opbrengsten. Door te kijken naar welke opbrengsten groter zijn bij kleinere ambtelijke fusies kan een alternatieve verklaring worden gegeven. Deze verklaring heeft betrekking tot het kunnen voortbestaan van de gemeente als bestuurlijke entiteit. Zoals eerder besproken is het doel van ambtelijke fusie vaak om te voorkomen dat er een bestuurlijke fusie plaats vindt. De ambtelijke fusie is dan een middel geworden om het bestaan van de gemeente te waarborgen. Als er een kosten-baten analyse wordt gemaakt, dan kan het zo zijn dat een ambtelijke fusie blijft bestaan ondanks dat de ambtelijke fusie niet leidt tot meer efficiëntie. Het voortbestaan van de ambtelijke fusie kan een collectieve opbrengst zijn. In dat geval bestaat in beide gemeenschappen de wens om zelfstandig te kunnen blijven. Ook kan het voortbestaan van de gemeente selectieve opbrengsten hebben. Hierdoor blijft namelijk dezelfde positie van gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester en gemeentesecretaris bestaan. Daarmee behouden de actoren hun positie. Dus hoe kleiner de gemeente is, hoe groter de opbrengst van de ambtelijke fusie is.

Dit impliceert ook dat de grootste gemeente in een ambtelijke fusie minder opbrengsten heeft van de ambtelijke fusie dan de kleinste gemeente. De grootste gemeente heeft namelijk een grotere kans om als bestuurlijke entiteit te blijven bestaan dan de kleinste gemeente. Dit patroon is ook in de empirie waar te nemen. In vier van de vijf opgeheven ambtelijke fusies lag het initiatief van opheffen bij de grootste gemeente. Dit is het geval bij de bestuursdienst Ommen-Hardenberg (De Koster, 2017), UW-samenwerking (Bekker, 2018) De Kompanjie (Willems, 2020) en de BAR-organisatie (Menheer, 2022). In de situatie van Werkorganisatie Duivenvoorde is er uit de bestaande gegevens geen duidelijke initiatiefnemer waar te nemen. Dit kan worden verklaard doordat deze twee gemeenten nagenoeg even groot zijn. Wassenaar en Voorschoten hebben respectievelijk 25.267 en 27.115

inwoners in 2022. Dit onderschrijft het punt dat voor grotere gemeenten de opbrengsten minder groot zijn, dan voor kleinere gemeenten.

5.1.2. Verschillen tussen deelnemende gemeenten

De tweede categorie bestuurskundige variabelen gaan over verschillen tussen de gemeenten. Kort samengevat kan uit het ICA-framework worden opgemaakt dat hoe groter de verschillen zijn, hoe hoger de transactiekosten zijn, dus hoe lager de bestendigheid is. De resultaten laten zien dat de meeste van deze factoren geen invloed hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Eén variabele heeft echter wel duidelijk het verwachte effect, namelijk het verschil in inwoneraantal. Hoe kleiner het verschil in inwoneraantal, hoe hoger de bestendigheid. Dit heeft twee mogelijke verklaringen. Een klein verschil in inwoneraantal zegt iets over de homogeniteit van de twee gemeenten. Gemeenten van gelijk omvang hebben ook vaak gelijke bestuurlijke uitdagingen. Dit zou wel impliceren dat dit bij verschillen zoals gemeentetype terug te zien is, maar dat is niet het geval. Een tweede verklaring is dat bij gelijke inwoneraantallen ook de machtsverschillen tussen de gemeenten kleiner zijn. Hierdoor ontstaat eerder het gevoel gezamenlijk te moeten optrekken, in plaats het machtsverschil in te zetten om beleidspreferenties te bepalen.

Het is opvallend dat factoren zoals verschil in gemeentetype, politieke fragmentatie en politieke oriëntatie geen belangrijke rol spelen. Daarvoor zijn twee mogelijke verklaringen. Ten eerste kan de operationalisering van deze factoren een rol spelen. Door de operationalisering van gemeentetypes blijkt dat bijvoorbeeld de gemeenten Ommen en Hardenberg weinig verschillen. Toch wordt het verschil in bestuurlijke uitdagingen gezien als één van de verklarende factoren van niet-bestendige ambtelijke samenwerking. Dit wordt zowel bevestigd door de college en raad van Hardenberg (De Koster, 2017), als de burgemeester van Ommen (Van der Zwan, 2018). Een andere, meer kwalitatieve, operationalisering van deze bestuurlijke factoren zou wellicht een beter inzicht kunnen geven. Een tweede verklaring is dat verschil in populatie daadwerkelijk de enige variabele is in deze categorie die invloed heeft op bestendigheid. Gemeentetypes, politieke oriëntatie, gedeelde beleidsnetwerken en aantal deelnemende gemeenten hebben dan geen significante invloed. Dit zou betekenen dat de homogeniteit van de gemeenten minder een rol speelt dan uit het ICA-framework zou worden verwacht. Een alternatieve verklaring is dat complementariteit bij de samenwerking tussen gemeenten een rol speelt. Daarbij gaat het niet om de verschillen tussen gemeenten, maar in hoeverre gemeenten elkaar aanvullen. Een voorbeeld is dat een armere gemeente meer expertise heeft op het gebied van armoedebeleid, terwijl de rijkere gemeente meer expertise heeft in het aantrekken van bedrijven binnen de gemeente. Het verschil kan in dit geval leiden tot een aanvulling, of zelfs tot synergetische effecten (Meijers, 2005).

5.2. Analyse van organisatorische resultaten

De vier onderzochte casussen zijn geselecteerd op de hoogste en laagste waarden van bestendigheid. De bestuursdienst Ommen-Hardenberg en UW samenwerking zijn de minst bestendige ambtelijke fusies. Noaberkracht en de BEL combinatie representeren de categorie meest bestendige ambtelijke fusies. Met behulp van de casestudy kan niet worden aangetoond dat verschillen in bestuurscultuur een negatief invloed hebben op de bestendigheid van de ambtelijke fusie. Ook kan niet worden aangetoond dat de bestendigheid lager wordt als alle deelnemers een debatacultuur hebben. Wat wel opvalt is dat er voornamelijk in de minst bestendige cases wel duidelijke aanwijzingen zijn dat bestuurscultuur invloed heeft op het functioneren en daarmee op de bestendigheid. Ook in de casus van Noaberkracht werden verschillen in bestuurscultuur genoemd als mogelijke risico's voor het functioneren van de bestuurscultuur.

Wat is dan precies de rol van bestuurscultuur in de bestendigheid van ambtelijke fusies? Bestuurscultuur zegt iets over het geheel van verhoudingen binnen de gemeenten. In plaats daarvan kan ook worden gekeken naar de culturele verhouding tussen gemeentelijke organen. Zo kan er

bijvoorbeeld een informele cultuur zijn tussen de gemeenteraad en het bestuur, maar een formele cultuur tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Voor de bestendigheid van ambtelijke fusies kan het voornamelijk van belang zijn dat er in beide gemeenten een vergelijkbare verhouding is tussen bestuur en ambtelijke apparaat. Waarschijnlijk helpt daarbij ook als beide gemeenten een meer formele verhouding hebben, alhoewel die conclusie niet uit dit onderzoek kan worden getrokken.

6. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen welke contextuele factoren bijdragen aan de bestendigheid van ambtelijke fusies. Om deze vraag te beantwoorden is zowel naar de bestuurskundige als de organisatorische literatuur gekeken. Daaruit zijn zeven factoren geselecteerd op basis waarvan de hypothesen zijn opgesteld. Deze hypothesen zijn getest door middel van een “mixed methods” benadering. Daarbij is gebruik gemaakt van zowel een kwantitatieve analyse als een casestudy. Uit de resultaten blijkt dat twee hypothesen met betrekking tot het inwoneraantal invloed lijken te hebben op de bestendigheid van ambtelijke fusies. Ten eerste draagt een lager totaal inwoneraantal van de gefuseerde gemeenten bij aan de bestendigheid. Enerzijds kan dit worden verklaard door lagere transactiekosten, omdat er een hogere mate van interne homogeniteit is. Anderzijds is een lager inwoneraantal een indicatie van een fusie tussen kleinere gemeenten. Voor deze gemeenten is de opbrengst van een ambtelijke fusie hoger, omdat dit een bestuurlijke fusie kan voorkomen. Dit laatste lijkt de correlatie het beste te verklaren. Ten tweede levert een hoger verschil in inwoneraantal tussen de gemeenten aan lagere bestendigheid op. Dit kan zowel duiden op een hoge mate van homogeniteit als op een gebrek aan machtsverschil. Voor beiden variabelen geldt dat er sprake is van correlatie, maar dat het causale mechanisme daarachter niet vast staat. Wat verder opvalt is dat alle andere bestuurskundige hypothesen zijn verworpen. In dit onderzoek kan er geen effect van bestuurskundige variabelen worden aangetoond.

Uit de resultaten blijkt ook dat bestuurscultuur geen invloed heeft op de bestendigheid van de ambtelijke fusie. Tussen de meest en minst bestendige ambtelijke fusies is geen duidelijk verschil zichtbaar. Dit geldt zowel voor het verschil in bestuurscultuur als voor de aanwezigheid van een debatcultuur in de gemeenten van een ambtelijke fusie. Uit de case study blijkt wel dat een deelaspect van bestuurscultuur invloed zou kunnen hebben. Dit betreft de verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie. De invloed die dit deelaspect van bestuurscultuur heeft op de bestendigheid is iets wat in opvolgend onderzoek kan worden bekeken. Een hypothese om te onderzoeken is dat hoe groter het verschil in verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie in beide gemeenten is, hoe lager de bestendigheid.

Al met al is het antwoord op de onderzoeksvraag dus dat hoe lager het verschil in inwoneraantal en hoe lager het totale inwoneraantal, hoe groter de bestendigheid van ambtelijke fusies is. De overige onderzochte contextuele factoren spelen geen rol. Hiervoor kunnen drie verklaringen zijn. Ten eerste kan het zijn dat andere factoren een grotere rol spelen. Dit zijn vooral factoren die kort voor en na het fusieproces ontstaan. Voorbeelden zijn hoe het fusieproces tot stand is gekomen, wat de doelen van de fusie zijn, wat de verwachte resultaten zijn en hoe groot de politiek-bestuurlijke bereidheid om beleid te harmoniseren is. Ten tweede kunnen er andere contextuele factoren een rol spelen die in de literatuurstudie niet naar voren zijn gekomen. Ten derde kan de methodologie, waaronder de operationalisering van de variabelen, een rol spelen in het feit dat de meeste onderzochte variabelen geen invloed lijken te hebben. In plaats van het gebruiken van gekwantificeerde achtergrond kenmerken kan er voor een in-depth kwalitatieve benadering worden gekozen. Mogelijk leidt dit tot andere conclusies.

Dit onderzoek draagt op een aantal manieren bij aan het onderzoek naar samenwerking tussen gemeenten. Ten eerste toont het onderzoek aan dat een focus op transactiekosten niet genoeg is. In de originele hypothesen van het ICA-framework ligt de nadruk op de kosten kant. Feiock (2007) benoemt echter ook de opbrengsten. Bij in ieder geval één van de twee relevante contextuele factoren lijkt de opbrengst van samenwerking een belangrijke rol te spelen. In toekomstig onderzoek is het belangrijk om te kijken naar hoe deze opbrengsten en kosten zich tot elkaar verhouden. Ten tweede leidt homogeniteit tussen samenwerkingspartners volgens het ICA-framework tot lagere transactiekosten en daarmee een hogere bestendigheid. Uit dit onderzoek blijkt dat dit niet de beste verklaring voor een bestendige samenwerking is. In plaats van kijken naar verschil kan in opvolgend

onderzoek worden gekeken naar complementariteit. Ten derde blijkt ook dat het kijken naar de invloed van bestuurscultuur nog verder moet worden doorontwikkeld als verklarende factor. Een toevoeging is om specifiek te kijken naar de verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie.

Kort samengevat moet er meer onderzoek komen om het verschil in bestendigheid van ambtelijke fusies te verklaren door middel van contextuele factoren. Vooral nog lijkt het inwoneraantal de belangrijkste contextuele variabele. Kleine gemeenten die kiezen voor een ambtelijke fusie met een andere kleine gemeente vergroten de kans op een bestendige samenwerking!

Literatuur

- Askim, J., Klausen, J.E., Vabo S.I., & Njurtrom, K. (2016). What causes municipal amalgamation reform? Rational explanations meet Western European experiences, 2004-2013, In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (pp. 59–80). London: Palgrave-MacMillan.
- Bauer, F. & Matzler, K. (2014). Antecedents of M&A Success: The Role of Strategic Complementarity, Culture Fit, And Degree and Speed of Integration. *Strategic Management Journal*, 35, 269-291.
- Bekkering, P. (2018, 3 januari). Samenwerking met Montfoort ‘was niets, is niets en wordt niets’. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.ad.nl/utrecht/samenwerking-met-montfoort-was-niets-is-niets-en-wordt-niets-br~ac3c9065/>
- BMC (2018). BMC evalueert ambtelijke fusie Dinkelland – Tubbergen. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.bmc.nl/actueel/bmc-evalueert-ambtelijke-fusie-dinkelland-tubbergen>
- BMC (2021). Toekomstbestendigheid Noaberkracht. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://gemeenteraad.dinkelland.nl/documenten/Raadsbrieven/2021-9-toekomstbestendigheid-Noaberkracht-bijlage.pdf>
- Boogers, M.J.G.J.A. & Reussing, M. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.
- Boogers, M.J.G.J.A., Van Zuydam, S., Peters, K., Van Meijeren, P.J. & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar. Beelden van bestuurscultuur*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2022/08/01/van-alkmaar-tot-zevenaar-beelden-van-bestuurscultuur>
- Bouwmans, H. (2016, 15 januari). Zieke cultuur eist tol. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wethoudersonderzoek-2015>
- Brok, H. (2018, 31 maart). Tom Vleer zwaait af in Tubbergen: ‘Acht jaar wethouderschap is rooibouw’. *Tubantia*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.tubantia.nl/tubbergen/tom-vleer-bos-zwaait-af-in-tubbergen-acht-jaar-wethouderschap-is-rooibouw~aea8096e/>
- CBS (2022). Inwoners per gemeente. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Chun, Y.H. & Rainey, H.G. (2015a). Goal ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 1-30.

- Chun, Y.H. & Rainey, H.G. (2015b). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 529-557.
- Denters (1987). Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand? Een politicologische benadering, In: T.P.W.M. van der Krogt et. al. (red.), *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving* (pp. 127-148). 's-Gravenhage: Vuga.
- De Koster, Y. (2017, 21 september). Ambtelijke fusie Ommen-Hardenberg loopt spaak. *VNG magazine*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://vng.nl/artikelen/ambtelijke-fusie-ommen-hardenberg-loopt-spaak>
- De Koster, Y. (2019, 8 december). Hardenberg trekt stekker uit ambtelijke fusie. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/einde-aan-ambtelijke-fusie-hardenberg-ommen>
- Dreef, S., Van Leijenhorst, J., Van Veller, P. & Van der Werff, H. (2017). IJsselstein: bestuurskrachtig kwetsbaar met veel potentieel. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://ijsselstein.notubiz.nl/document/6232445/5/1273952>
- Elzinga, D.J. (2018). Zeker toekomst voor federatiegemeente. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/zeker-toekomst-voor-federatiegemeente>
- Feiock, R.C. (2007). Rational choice and Regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 9(1), 47-63.
- Gerring (2007). *Case study research*. New York: Cambridge University Press.
- Jansen, G.J. (2016). Dinkelland Bestuurt! Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.dinkelland.nl/file/660/download>
- Kim, J. & Finkelstein, S. (2009). The Effects of Strategic and Market Complementarity on Acquisition Performance: Evidence from the U.S. Commercial Banking Industry, 1989-2001. *Strategic Management Journal*, 30, 617-646.
- King, D.R., Dalton, D.R., Daily, C.M. & Covin, J.G. (2004). Meta-Analyses of Post-Acquisition Performance: Indications of Unidentified Moderators. *Strategic Management Journal*, 25, 187-200.
- Klok, P.J. & Denters, B. (2018). Structuring participatory governance through particular 'rules in use': Lessons from the empirical application of Elinor Ostrom's IAD Framework, In H. Heinelt (Eds.), *Handbook on Participatory Governance* (pp. 120-142). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooistra, S. (2018a, 19 december). 'Alle ambtelijke fusies lijden aan metaalmoetheid'. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/metaalmoetheid-bij-ambtelijke-fusies>

- Kooistra, S. (2018b, 22 december). Montfoort en IJsselstein weer ieder voor zich. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/ijsselstein-en-montfoort-na-breuk-apart-verder>
- Korsten, A.F.A. (2002). *Samen en toch apart*. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/Samen%20en%20toch%20apart%20SETA.pdf>
- Korsten, A.F.A. (2017). Ambtelijke fusies: 15 jaar na introductie van het concept. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Ambtelijke%20fusies.pdf>
- Meijers, E. (2005). Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?
- Menheer, J. (2022). BAR-organisatie wordt deels ontvlochten: “Eigen ambtelijke organisatie voor alle beleids- en uitvoeringstaken”. *BarendrechtNU*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://barendrechtnu.nl/nieuws/barendrecht/37976/bar-organisatie-wordt-deels-ontvlochten-eigen-ambtelijke-organisatie-voor-alle-beleids-en-uitvoeringstaken>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). RegioAtlas brengt regionale samenwerking in kaart. Geraadpleegd op 23 mei 2023, van <https://www.regioatlas.nl/>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy.
- Schein, E.H. (1992). The Missing Concept in Organization Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 229-240.
- Stahl, G.K. & Voigt, A. (2008). Do Cultural Differences Matter in Mergers and Acquisitions? A Tentative Model and Examination. *Organization Science*, 19(1), 160-176.
- Strated Consulting (2017). Onderzoek UW samenwerking. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://ldij.nl/wp-content/uploads/2017/09/UW-Eindrapport.pdf>
- Swianiewicz, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Theissen, F., Westerbeek, J., Pham, T., Stikvoort, S., Duursma, A. & Van Groen, D. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Geraadpleegd op 6 mei 2023, van <https://proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf>
- Van der Laar, S., Spannenburg, D., Bicer, Y., & Van Diemen, J. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Geraadpleegd op 15 november 2019, van <https://www.ambtelijkefusie.nl/wp-content/uploads/2017/09/Ministerie-van-BZK-Eindrapport-Samen-sterker-maar-toch-apart-2016-1.pdf>

- Van der Werff, H., Van Veller, P., Saes, W., Van Heerwaarden, A., & Bolkestein, M. (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Geraadpleegd op 15 november 2019, van <https://www.berenschot.nl/actueel/2018/januari/ambtelijke-fusies-meerwaarde/>
- Van der Werff, H. & Vink, J. (2017). Samen en simpel. Of..? Toekomstscenario's UW samenwerking. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://ijsselstein.notubiz.nl/document/6232447/4/1273459>
- Van der Zwan, P. (2018, 8 december). Ambtelijke fusie Ommen-Hardenberg loopt spaak. VNG. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://vng.nl/artikelen/ambtelijke-fusie-ommen-hardenberg-loopt-spaak>
- Van Kan, J., Van Genugten, M., Lusing, J.R. & Herweijer, M. (2014). *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/151213/151213.pdf?sequence=1>
- Willems, J. (2020). Veendam stapt ook zonder akkoord met Pekela uit De Kompanjie. RTV Noord. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/715185/veendam-stapt-ook-zonder-akkoord-met-pekela-uit-de-kompanjie>