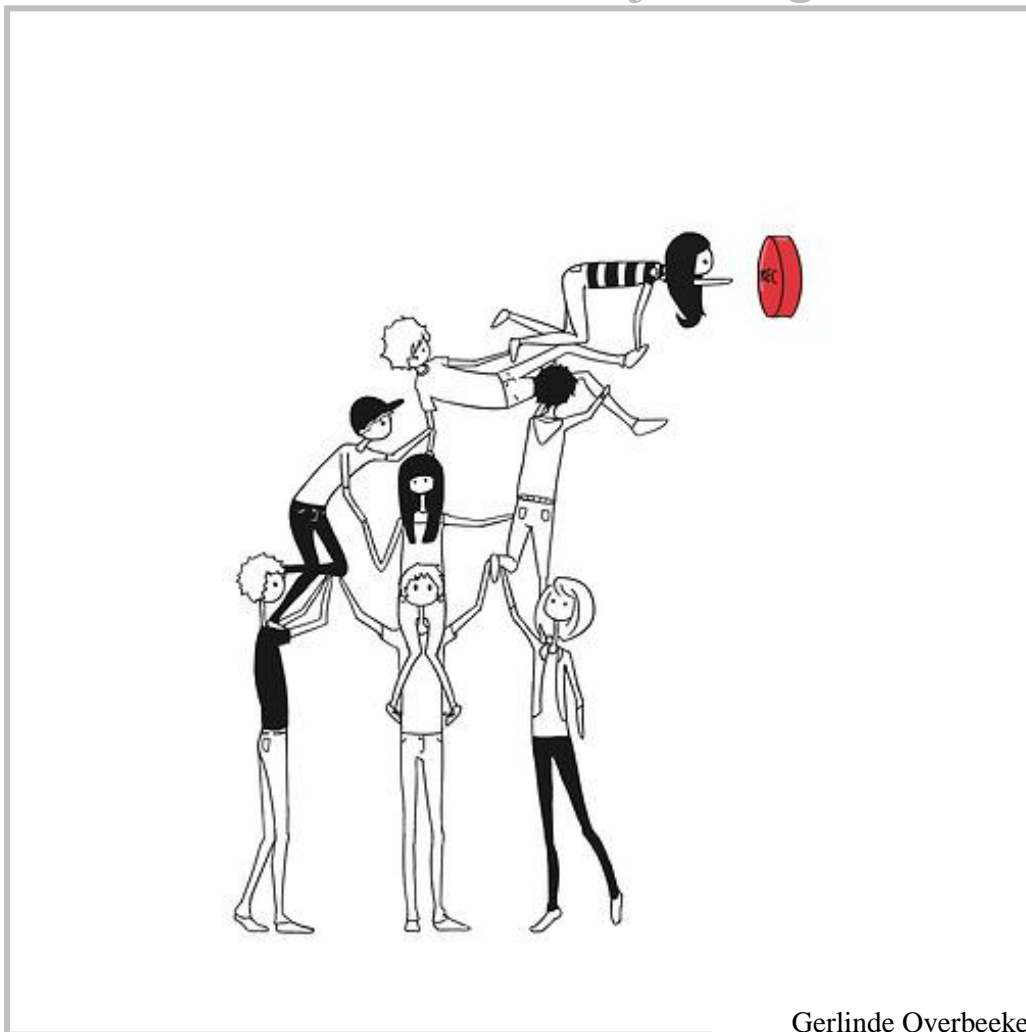


Inspireren tot integreren

De toename van het aantal ambtelijke integraties verklaard



Gerlinde Overbeeke – S1249037

Bachelorscriptie Bestuurskunde

Dhr. Dr. R. de Ruiter

Universiteit Leiden

18 mei 2015

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding.....	5
2. Ambtelijke integratie in het kort.....	6
3. Theoretisch raamwerk	8
3.1. <i>Bottom-up</i>	8
3.2. <i>Top-down</i>	9
3.3. <i>Horizontal</i>	10
3.3.1. <i>Learning</i>	10
3.3.2. <i>Emulation</i>	11
3.4. Hypothesen.....	11
4. Data en methoden.....	12
4.1. Methodologie.....	12
4.2. Operationalisering	14
4.2.1. Waarden en indicatoren voor het meten van de toename	14
4.2.2. De vormgeving en verwerking van de interviews	16
5. <i>Bottom-up</i> verklaringen	17
5.1. De K van Kosten	17
5.2. De K van Kwetsbaarheid.....	18
5.3. De K van Kwaliteit.....	19
5.4. De K van Kansen voor medewerkers	19
5.5. De K van Krachtige partner in de regio.....	19
5.6. Voorkomen herindeling.....	20
5.7. Andere <i>bottom-up</i> verklaring	20
5.8. Terugkoppeling naar <i>bottom-up</i> theorie	21
6. <i>Top-down</i> verklaringen	21
6.1. De rol van landelijke en provinciale overheid.....	21
6.2. De rol van de Vereniging Nederlandse Gemeenten	23
6.3. Terugkoppeling naar <i>top-down</i> theorie	23
7. <i>Horizontal: Learning</i> verklaringen.....	23
7.1. Het uitwisselen van ervaringen	23
7.2. Terugkoppeling naar <i>learning</i> theorie	25
8 . <i>Horizontal: Emulation</i> verklaringen	25
8.1. Afstemming op de eigen lokale context	25
8.2. Hype of toekomst?.....	26
8.3. Terugkoppeling naar <i>emulation</i> theorie.....	27

9. Conclusie	27
9.1. Een antwoord op de hoofdvraag.....	27
9.2. Bijdrage theorie	28
9.3. Beperkingen en aanbevelingen.....	29
10. Literatuur.....	30
11. Bijlagen.....	32
11.1. Interviewvragen.....	32
11.1.1. Interviewvragen vertegenwoordigers ambtelijke integraties:.....	32
11.1.2. Interviewvragen professionals.....	33
11.2. Lijst met geïnterviewde personen.....	34
11.2.1. Overzicht interviews bij ambtelijk geïntegreerde gemeenten	34
11.2.2. Overzicht interviews met professionals.....	34

Samenvatting

Bijzonder opvallend is de grote toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten, sinds het jaar 2007. In dit jaar werden de eerste ambtelijke integraties operationeel. Bij een ambtelijke integratie worden vrijwel alle taken van verschillende gemeenten gezamenlijk opgepakt, zonder dat een bestuurlijke fusie plaatsvindt. Het doel van dit onderzoek was een antwoord te geven op de vraag hoe de grote toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten te verklaren is.

In het theoretisch kader is onderscheid gemaakt tussen *bottom-up*, *top-down* en *horizontal* verklaringen. Als *bottom-up* verklaring wordt gewezen op Gilardi's (2005: 87) theorie dat overheden die in eenzelfde soort situatie zijn vergelijkbaar beleid voeren. Een *top-down* verklaring is sturing of dwang van hogere overheden (Shipan en Volden, 2008: 843). Op horizontaal niveau is het mogelijk dat gemeenten van elkaar leren, of dat ze beleid overnemen op basis van normatieve redenen (Shipan en Volden, 2008: 842; Gilardi, 2012: 475). Vier hypothesen werden op basis hiervan opgesteld. Deze zijn getest door het afnemen van interviews. Acht ambtelijke integraties zijn op deze manier onderzocht. Ook zijn drie professionals van de VNG en organisatieadviesbureau SeinstravandeLaar geïnterviewd.

Bij het analyseren van de bevindingen is gebleken dat de toename van het aantal ambtelijke integraties in grote mate te verklaren is door de genoemde *bottom-up* verklaring. Veel gemeenten zijn uit op het vergroten van bestuurskracht. Door het vergroten van het ambtelijk apparaat kan dit doel bereikt worden. Hierbij is het voordeel ten opzichte van gemeentelijke herindeling dat de eigen autonomie en identiteit grotendeels behouden kan blijven. Gemeenten houden namelijk hun eigen gemeenteraad en college. Een tweede verklaring voor de toename is dat gemeenten voortbouwen op de ervaringen van collega-gemeenten. Het horizontale diffusiemechanisme *learning* is terug te vinden in de bestudeerde cases. Gemeenten kijken naar de werking van bestaande ambtelijke integraties om zo te komen tot een model dat goed bij de eigen lokale context past.

De in een hypothese veronderstelde sturing van bovenaf als verklaring voor de toename van het aantal ambtelijke integraties, bleek weinig tot niet aanwezig te zijn. Respondenten antwoordden ontkennend op de vraag of organisaties op landelijk of provinciaal niveau een rol speelden bij het komen tot het besluit. Vanuit provincies is er sturing in de richting van samenwerking, maar daarbij wordt niet specifiek bedoeld op ambtelijke integraties. Ook het effect van *emulation*, waarbij beleid doorgevoerd wordt zonder rationele gronden, lijkt niet aanwezig te zijn. In verband met tegenstrijdige input van verschillende respondenten is het niet mogelijk deze hypothese compleet te verwerpen.

De toename van het aantal ambtelijke integraties is te verklaren doordat gemeenten te maken hebben met de problematiek waarvoor ambtelijke integratie de meest passende oplossing is. Extra redenen om te kiezen voor deze vorm van samenwerking, vinden gemeenten bij hun collega-gemeenten, die hierin succesvol zijn.

1. Inleiding

In 2007 gingen Blaricum, Eemnes en Laren als eerste gemeenten over tot volledige ambtelijke integratie in de BEL-Combinatie. De uitvoering van ambtelijke taken van drie gemeenten met een eigen karakter, identiteit en cultuur vindt sindsdien plaats binnen een organisatie. Er is echter geen sprake van een bestuurlijke fusie, zoals dit bij gemeentelijke herindeling het geval is; iedere gemeente houdt haar eigen raad en college. Gehouden evaluaties laten zien dat in deze vorm van samenwerken efficiëntie en effectiviteit gecombineerd kunnen worden met democratische legitimiteit (Von Grumbkov en Ter Braak, 2011: 99). Tegelijk met de BEL, bracht de gemeente Ten Boer de meeste van haar ambtelijke taken onder bij de ‘grote broer’ Groningen (Herweijer en Van der Zee, 2011:119). Daarmee waren er twee nieuwe modellen van intergemeentelijke samenwerking ontstaan, onder de noemer ‘ambtelijke integratie’.

Na de BEL-Gemeenten en Groningen en Ten Boer zijn al ruim 25 andere gemeenten gevolgd; 13 ambtelijke integraties (ofwel ambtelijke fusies) waren in 2014 afgerond in Nederland. Een nog groter aantal gemeenten is bezig met het verkennen van mogelijkheden of het inrichten van een samenvoeging van ambtelijke apparaten (ambtelijkefusie.nl, 2015a). Ruim 20 procent van de 393 Nederlandse gemeenten is ten tijde van het onderzoek ambtelijke gefuseerd (geweest) of is bezig met het besluiten over een ambtelijke fusie.¹ De enorme toename van het aantal ambtelijke fusies in Nederland in de afgelopen acht jaar is opmerkelijk te noemen. In dit onderzoek zal gezocht worden naar een verklaring van deze toename. In hoeverre worden gemeenten geïnspireerd door de successen van de eerste modellen? Welke rol speelt de veranderende bestuursstructuur in Nederland hierbij?

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

“Hoe is de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten te verklaren?”

Naar deze vrij nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking is nog weinig onderzoek gedaan, en dat terwijl een groter wordend deel van de Nederlandse gemeenten hiermee in aanraking komt. Ambtelijke integratie lijkt een blijvertje te zijn binnen het Nederlandse lokale bestuur (Van de Laar e.a., 2014: 3). In de onderzoeken die wel hebben plaatsgevonden, werden vooral vergelijkingen gemaakt met andere vormen van intergemeentelijke samenwerking. In dit onderzoek is het onderwerp in een bredere context bekeken, om zo een verklaring te kunnen geven van de toename. Zo komen recente ontwikkelingen omtrent gemeenten aan bod en wordt ingegaan op de rol van hogere bestuurlijke instanties.

In het tweede hoofdstuk is achtergrondinformatie te vinden over het concept ambtelijke integratie, en wordt de groei van het aantal doorgevoerde ambtelijk integraties in een grafiek

¹ Op basis van een berekening met gegevens van ambtelijkefusie.nl (2015b; 2015c; 2015d) en cbs.nl (2015)

weergegeven. Het onderscheid tussen de twee vormen die bestaan is hier uitgelegd. Vervolgens zijn verschillende theorieën uitgewerkt en zijn de hypothesen geïntroduceerd. Het theoretisch kader in hoofdstuk 3 bestaat uit een verzameling van *bottom-up*, *top-down* en *horizontal* verklaringen voor de toename van bepaald beleid. Hierin komen mechanismen van beleidsdiffusie naar voren. Beleidsdiffusie houdt in dat beleid uit een andere plaats of context wordt overgenomen. Op basis van de theorieën zijn vier hypothesen opgesteld. In deze hypothesen worden mogelijke verklaringen aangedragen voor de toename voor het aantal ambtelijke integraties.

In hoofdstuk 4 is uiteengezet hoe de toetsing van de hypothesen plaatsgevonden heeft. Hier staat beschreven hoe de verschillende variabelen meetbaar zijn gemaakt en hoe de interviewvragen hieruit voortkomen. De bestudeerde cases worden gepresenteerd en de manier van coderen van de interviewtranscripten wordt toegelicht.

De uiteindelijke onderzoeksbevindingen zijn te vinden in de hoofdstukken 5 tot en met 8. Per hypothese worden zaken uit de interviews gepresenteerd die leiden tot een bevestiging of ontkenning van wat in de hypothese verondersteld wordt. De resultaten corresponderen niet altijd exact met elkaar, maar na een uitgebreide analyse kon over drie van de vier hypothesen een gegronde uitspraak worden gedaan.

Tot slot volgt een conclusie met beantwoording van de onderzoeksvraag. Op grond van de percepties die respondenten in de interviews meegaven, kan gezegd worden dat er twee evidente verklaringen zijn gevonden voor de toename van het aantal ambtelijke integraties. Andere veronderstelde verklaringen blijken niet of weinig van invloed te zijn geweest. Twee van de diffusiemechanismen zijn niet direct terug te vinden in de bestudeerde casus. De reikwijdte van deze theorieën blijkt beperkt te zijn.

2. Ambtelijke integratie in het kort

Herweijer en Fraanje (2011: 25) onderscheiden in hun onderzoek drie vormen van intergemeentelijke samenwerking: netwerksamenwerking, matrixsamenwerking en ambtelijke integratie. Netwerksamenwerking is een lichte vorm van samenwerken, waarbij men zich vooral richt op het delen van kennis. De matrixsamenwerking gaat verder, de uitvoering wordt samen opgepakt. Hierbij vindt ook uitwisseling van personeel plaats. Bij ambtelijke integratie (synoniem: ambtelijke fusie) worden de ambtelijke apparaten van de deelnemende gemeenten vrijwel volledig samengevoegd. Dit maakt ambtelijke integratie de meest vergaande vorm van intergemeentelijke samenwerking. De gemeentebesturen worden echter niet samengevoegd, zoals dit bij gemeentelijke herindeling gebeurt. Ambtelijke integratie kan een opmaat zijn voor herindeling, maar dit hoeft zeker niet het geval te zijn.

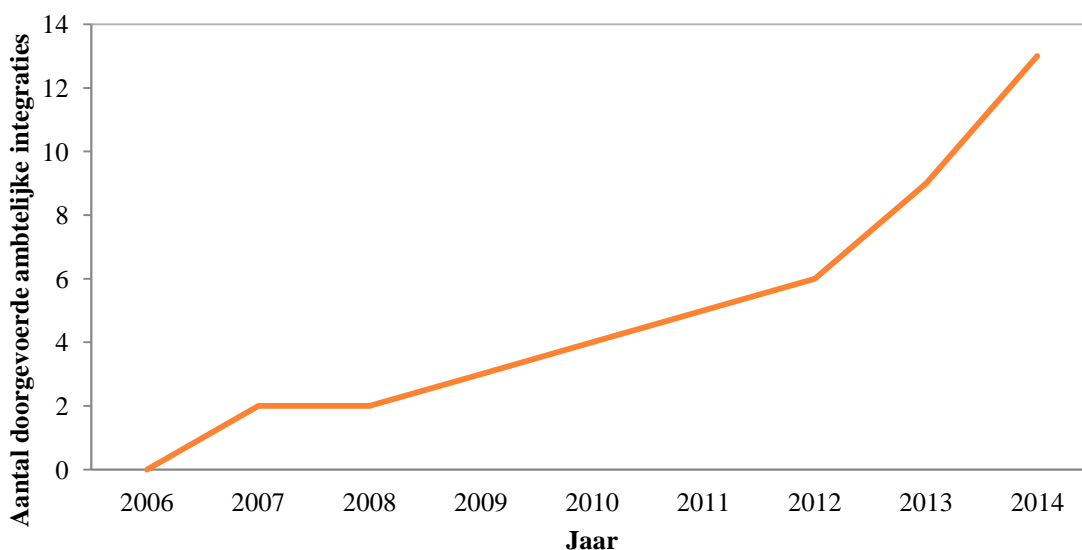
In de praktijk worden twee soorten ambtelijke integraties onderscheiden: het model van gelijke inbreng en van de grote broer. In het eerdergenoemde geval van de BEL-combinatie is sprake van ambtelijke integratie met gelijke inbreng. Drie gemeenten richtten hierbij een nieuw, gezamenlijk

ambtelijk apparaat op. Dit gebeurt in een gemeenschappelijke regeling (GR), waarbij collegeleden van de deelnemende gemeenten het bestuur vormen. Er zijn echter ook kleinere gemeenten waarvan het ambtelijk apparaat opgenomen is in een grotere buurgemeente. Een voorbeeld van deze constructie is de gemeente Ten Boer die ambtelijke geïntegreerd is met Groningen. Bij deze constructie wordt veelal gekozen voor samenwerkings- en dienstverleningsovereenkomsten. De kleinere gemeente is opdrachtgever richting de grote gemeente, die als opdrachtnemer de uitvoeringstaken op zich neemt (Herweijer en Fraanje, 2011: 22-23).

De ambtelijke apparaten van ambtelijk gefuseerde gemeenten worden vrijwel helemaal opgeheven. Slechts enkele ondersteunende taken voor het bestuur en de gemeenteraad, zoals de griffie en het bestuurssecretariaat, blijft de gemeente vaak zelf in huis houden. De andere taken worden onderdeel van de nieuwe gezamenlijke organisatie, of in het geval van de grote broer-constructie, worden de taken uitbesteed aan de grote broer (Van de Laar e.a., 2014: 14).

Ten tijde van het onderzoek werkten in totaal 29 gemeenten samen in 13 verschillende ambtelijke integraties. De groei die hieraan vooraf is gegaan, is weergegeven in figuur 1 (ambtelijkefusie.nl, 2012b).

Toename aantal ambtelijke integraties



Figuur 1 Grafiek toename ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten

Uit de informatie op de website ambtelijkefusie.nl (2015c; 2015d) blijkt dat ruim 45 gemeenten bezig zijn met een oriëntatie op de mogelijkheden of met het inrichten van een model van ambtelijke integratie. Naar verwachting zal de stijging die in figuur 1 te zien is de komende jaren dus nog doorzetten.

3. Theoretisch raamwerk

Totstandkoming van beleid kan door verschillende factoren verklaard worden. Verschillende van deze factoren worden hieronder uitgewerkt onder de categorieën *bottom-up*, *top-down* en *horizontal*.² Deze drie categorieën zijn in overweging genomen bij het beantwoorden van de vraag die in de inleiding gesteld werd:

“Hoe is de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten te verklaren?”

Na de uitgewerkte theorieën volgen hypothesen die eruit voortkomen. Door het uitwerken van verschillende casussen van ambtelijke integratie, is een beeld gecreëerd van de mate waarin de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten terug te brengen is op *bottom-up*, *top-down* en *horizontal* factoren.

3.1. Bottom-up

Wanneer vanuit een organisatie op laag bestuurlijk niveau redenen zijn om over te gaan op bepaald beleid, wordt gesproken van een *bottom-up* verklaring. Deze redenen kunnen verband houden met een probleemstelling met betrekking tot een onderdeel van de organisatie. In het geval dat verschillende organisaties te maken hebben met vergelijkbare probleemstellingen, kunnen ze hier op dezelfde manier op reageren. Ze maken dan een keuze voor een oplossing, omdat dit eenvoudigweg de meest passende is op dat moment. Verschillende organisaties kunnen zo tot vergelijkbaar beleid komen, zonder dat er sprake is van kopiëren (Gilardi, 2005: 87).

Shipan en Volden (2008: 847, 848) laten zien dat ook verschillende kenmerken van een organisatie verband houden met de keuze voor bepaalde acties. Voorbeelden van deze kenmerken zijn de grootte van een organisatie, de financiële positie van een organisatie en de samenstelling van een coalitie. Bij Nederlandse gemeenten wordt een geanalyseerde set van kenmerken vaak geduid in termen van bestuurskracht. Bestuurskracht gaat over het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. Aspecten van dit begrip zijn onder andere het niveau van de dienstverlening, de kwaliteit van het democratisch functioneren, de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan het regionale bestuur en verschillende financiële aspecten. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een brede en enge definitie van bestuurskracht. Waar het in de brede definitie gaat over de gemeente als geheel van lokale gemeenschappen in samenwerking met het bestuur, wordt bij de enge definitie alleen op het gemeentebestuur zelf gedoeld (Korsten e.a., 2007: 36).

Bij het meten van bestuurskracht wordt gezocht naar een algemeen omvattend beeld van de kwaliteit van een gemeente. Het resultaat van een meting kan niet in cijfers uitgedrukt worden, maar geeft een afweging weer van verschillende aspecten die de kwaliteit van het lokale bestuur bepalen.

² Deze categorisering is afgeleid van de methode van Gilardi, in: Gilardi, F. (2005)

Een bestuurskrachtmeting wordt vaak gedaan in verband met het bevestigen dan wel ontkennen van de noodzaak tot herindeling (Korsten e.a., 2007: 23- 25).

Op basis van Gilardi's theorie (2005) is te verwachten dat een verklaring van de grote toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten te vinden is in de problematiek waarmee gemeenten te maken hebben. Ambtelijke integratie biedt hiervoor een goede oplossing, waarvoor veel gemeenten kiezen. De volgende hypothese komt hieruit voort.

Hypothese 1: Het feit dat gemeenten te maken hebben met bepaalde, vergelijkbare problematiek (bijvoorbeeld in bestuurskracht), leidt tot een toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten.

3.2. Top-down

Behalve dat overheden zelf de noodzaak of mogelijkheid zien om over te gaan tot bepaald beleid, kan beleid ook worden aangemoedigd of ontmoedigd door hogere overheden. In dit geval wordt gesproken van een *top-down* verklaring. Een *top-down* diffusiemechanisme is *coercion*. Hiervan is sprake wanneer een organisatie op hoger bestuurlijk niveau dwang uitoefent op een lagere overheid tot het doorvoeren van beleid. Hiervoor kunnen regels of beperkingen worden ingesteld waarvan niet afgeweken mag worden. Wanneer aan de dwang geen gehoor wordt gegeven, kunnen sancties volgen. Het is ook mogelijk lagere overheden op een zachtere manier te stimuleren. Nationale overheden gebruiken vaak subsidies om lagere overheden te stimuleren bepaald beleid door te voeren. Een indirecte vorm van dwang is het nemen van een beslissingen door de nationale overheid waardoor provincies of gemeenten niet meer onder een beleidsverandering uit kunnen (Shipan en Volden, 2008: 843).

Nederlandse gemeenten staan in nauwe verbinding met de provinciale en nationale bestuursniveaus. In het algemeen zijn gemeentelijke taken onder te verdelen in medebewind en autonomie. Bij de autonome taken kunnen gemeenten zelf de invulling verzorgen. Taken van medebewind houden de uitvoering van beleid van een hoger niveau in. Gemeentelijk beleid moet bovendien altijd in lijn zijn met regels en eisen die gesteld zijn door hogere overheidsniveaus. Op bestuurlijk gebied staan gemeenten onder toezicht van de provincie. Hoewel praktische zaken grotendeels door gemeenten zelf ingevuld kunnen worden, blijken ze uit het bovenstaande slechts beperkt autonoom. In het Nederlandse stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt het primaat duidelijk bij de landelijke overheid (Schaap, 2012: 4-7).

In verband met de beperkte autonomie van Nederlandse gemeenten, is het niet ondenkbaar dat druk of sturing van bovenaf een verklaring is voor de toename van het aantal ambtelijke integraties. Op basis hiervan ontstaat de volgende hypothese.

Hypothese 2: Sturing van bovenaf leidt tot een toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten.

3.3. Horizontal

Overheden reageren op problematiek waarmee zij te maken hebben door het invoeren van probleemoplossend beleid. Daarnaast is het mogelijk dat beleid minder vrijwillig tot stand komt, doordat hogere overheden en instanties dwingen of sturen tot bepaald beleid. Naast deze *bottom-up* en *top-down* benaderingen, zijn horizontale factoren van invloed op keuzes die overheden maken. De keuze voor beleid wordt soms gemaakt door inspiratie die opgedaan wordt bij collega-overheden die op hetzelfde of vergelijkbaar niveau opereren. Onder de categorie *horizontal* vallen twee vormen van beleidsdiffusie, namelijk *learning* en *emulation*.

3.3.1. Learning

Van *learning* is sprake wanneer bepaald beleid overgenomen wordt omdat dit in een andere plaats of context succesvol blijkt. Hierbij wordt voortgeborduurd op de praktijkervaring van een ander (overheids)orgaan. Het feit dat het beleid succesvol was in een andere plaats of context, geeft meer vertrouwen in een succesvolle implementatie van het beleid in de eigen organisatie (Shipan en Volden, 2008: 842).

De eerste ambtelijke integraties in Nederland, die in het jaar 2007 operationeel werden, zijn in grote lijnen succesvol gebleken. Verschillende evaluaties zijn uitgevoerd en gepresenteerd. In 2010 vond een evaluatie plaats op de BEL-Combinatie, de eerste ambtelijke integratie met gelijke inbreng. Uit deze evaluatie is gebleken dat het model onder raadsleden, bestuurders en ambtenaren gezien wordt als een verbetering ten opzichte van de situatie in de drie zelfstandige organisaties. De gemeenten hebben met elkaar een vooruitgang geboekt op het gebied van professionaliteit en kwaliteit van de dienstverlening. In de evaluatie kwamen ook zeker verbeterpunten aan bod. Zo was het overleg tussen de drie gemeenten nog niet optimaal en was de omschrijving van sommige rollen niet helder. Over het algemeen kan echter gezegd worden dat door de samenwerking in de BEL-Combinatie de bestuurskracht van de deelnemende gemeenten is verhoogd, terwijl het democratisch gehalte van de gemeenten in tact is gebleven (Grumbkov en Ter Braak, 2011: 92-99).

De gemeente Ten Boer koos als eerste voor een ambtelijke integratie met de grote broer, namelijk Groningen. Ook in deze ambtelijke integratie zijn de gestelde doelen behaald. De gemeente Ten Boer ondervindt voordeel van de uitvoering op grote schaal. De kwetsbaarheid in de uitvoering is verleden tijd, en er is vooruitgang te zien in de kwaliteit van de beleidsstukken en de dienstverlening.

Ten Boer blijft het eigen beleid bepalen en heeft zo de kans een eigen identiteit te behouden (Herweijer en Van der Zee, 2011: 125).

De eerste ambtelijke integraties in Nederland leidden tot een verbetering van de bestuurskracht van de deelnemende gemeenten. Op basis van de theorie over *learning* (Shipan en Volden, 2008) wordt verwacht dat dit een reden voor andere gemeenten is geweest om ook over te gaan tot ambtelijke integratie. Dit leidt tot de volgende hypothese.

Hypothese 3: Kennis over andere, succesvolle ambtelijke integraties leidt tot een toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten.

3.3.2. Emulation

Van *emulation* is sprake wanneer beleid gevoerd wordt op basis van normatieve en symbolische kenmerken. Een keuze voor beleid wordt gemaakt omdat het gangbaar, acceptabel en voldoende geschikt is in een bepaalde situatie. Er wordt niet zozeer gekeken naar de daadwerkelijke effecten, maar meer naar algemene aannames (Gilardi, 2012: 475). Hierbij kan het voorkomen dat beleid geprefereerd of juist verworpen wordt, zonder dat hier rationele gronden voor zijn. Dit kan ertoe leiden dat het meest functionele beleid niet gevoerd wordt, omdat dit beleid een lage mate van acceptatie kent. In plaats daarvan wordt gekozen voor suboptimaal beleid, omdat dit gangbaar en geaccepteerd is (Maggetti en Gilardi, 2014: 5).

Wellicht is ambtelijke integratie een hype in gemeenteland, en voeren gemeenten het beleid door zonder dat daar rationele argumenten voor zijn. De toename is dan toe te schrijven aan *emulation* (Gilardi, 2012). Onderstaande hypothese is hieruit af te leiden.

Hypothese 4: Het feit dat het doorvoeren van ambtelijke integraties gezien wordt als norm, leidt tot een toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten.

3.4. Hypothesen

Hypothese 1 verschilt in aard van de andere hypothesen. Bij hypothese 1 is een verwachting geformuleerd over de aanleiding voor gemeenten om te kiezen voor ambtelijke integratie. Hypothese 2, hypothese 3 en hypothese 4 gaan over de manier waarop een gemeente tot een besluit komt. Deze manieren zijn tegelijkertijd mechanismen van beleidsdiffusie. Bij bevestiging van een of meerdere van deze hypothesen, kan geconcludeerd worden dat beleidsdiffusie een rol heeft gespeeld bij de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten.

Hypothese 3 en hypothese 4 kunnen niet tegelijkertijd volledig aangenomen worden. Wanneer een besluit genomen wordt op basis van leren, zijn er rationele gronden. In dat geval is er dus nooit volledige *emulation* aanwezig. Bij *emulation* worden rationele gronden namelijk achterwege gelaten.

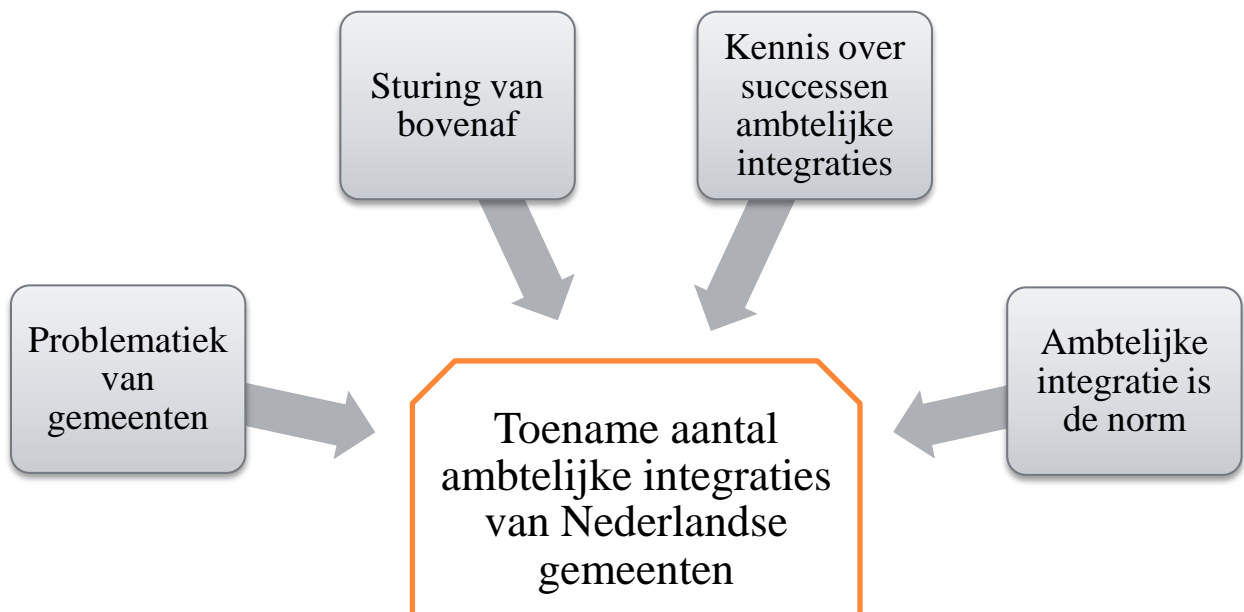
Het is wel mogelijk dat beide horizontale effecten elkaar versterken. Dit kan het geval zijn wanneer beleid met een hoge mate van acceptatie (op irrationele gronden) ook nog eens succesvol blijkt te zijn.

4. Data en methoden

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke manier antwoord gegeven is op de onderzoeksvraag. Eerst wordt toegelicht welke methoden zijn gebruikt en worden de bestudeerde cases gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop de verschillende variabelen meetbaar gemaakt zijn.

4.1. Methodologie

De afhankelijke variabele in het onderzoek is de toename van het aantal ambtelijke integraties. Deze variabele is naar verwachting afhankelijk van verschillende factoren, namelijk de factoren die in de hypothesen genoemd zijn. De onafhankelijke variabelen zijn het ervaren van gelijke problematiek, sturing van bovenaf, kennis over andere, succesvolle ambtelijke integraties en emulatie. Dit zijn naar verwachting de oorzaken van de toename van het aantal ambtelijke integraties. De beschreven verhoudingen zijn weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Verhoudingen tussen afhankelijke variabele en onafhankelijke variabelen

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag zijn in totaal acht cases bestudeerd. Dit betreft ambtelijke integraties die (grotendeels) ontwikkeld en doorgevoerd zijn. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews, aangezien het aantal ambtelijke integraties ondanks de toename nog beperkt is. Het is goed om te realiseren dat met interviews de percepties van de

geïnterviewden gemeten worden. Deze percepties komen niet per definitie overeen met de werkelijkheid. De geselecteerde respondenten hebben de processen van ambtelijke fusie echter van dichtbij meegemaakt, wat hun perceptie wel betrouwbaar maakt. Bij de operationalisering in 4.2. is te lezen hoe de interviews aangepakt zijn.

De geïnterviewde personen waren of zijn nauw betrokken bij de invoering van de ambtelijke integratie van hun (voormalige) gemeente. Hierbij gaat het dus voornamelijk om gemeentesecretarissen, die vaak ook een belangrijke rol vervullen in de nieuwe ambtelijke organisatie, algemeen directeurs van de nieuwe ambtelijke organisatie en wethouders. In deze functies is een grote betrokkenheid bij het politieke proces voorafgaand aan het besluit voor een ambtelijke integratie. Deze personen zijn bij een dergelijke beslissing niet alleen in de positie om na te denken over de inrichting, ze maken deel uit van alle stappen van het besluitvormingsproces. De belangrijkste voorwaarde bij het benaderen van de respondenten was dat ze de fusie van dichtbij meegemaakt hebben, of nog meemaken. Uit interviews met deze personen wordt per case duidelijk wat de motieven en oorzaken waren van het ambtelijk integreren met buurgemeenten. Een totaalbeeld van deze motieven en oorzaken die uit de interviews naar voren kwamen, is de basis van een antwoord op de onderzoeksvraag.

In tabel 1 zijn de onderzochte cases weergegeven met daarbij enkele gegevens.

Tabel 1 Overzicht bestudeerde cases

Case	Vorm ambtelijke integratie	Operationeel per
Beemster, Purmerend	Grote broer (Purmerend)	1 januari 2014
Harderberg, Ommen Bestuursdienst Ommen- Harderberg	Gelijke inbreng	1 januari 2012
Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert Bestuursdienst CGM	Gelijke inbreng	1 januari 2014
Graft-de-Rijp, Schermer, Alkmaar	Grote broer (Alkmaar)	1 januari 2014 – 1 januari 2015
Groningen, Ten Boer	Grote broer (Groningen)	1 januari 2007
Ijsselstein, Montfoort UW-samenwerking	Gelijke inbreng	1 september 2013
Voorschoten, Wassenaar Werkorganisatie Duivenvoorde	Gelijke inbreng	1 januari 2013
Alphen-Chaam, Baarle- Nassau en Gilze-Rijen ABG-Gemeenten	Gelijke inbreng	1 januari 2016

Zoals eerder benoemd is, is een onderscheid te maken tussen ambtelijke integratie met gelijke inbreng en ambtelijke integratie met de grote broer. Het streven was van beide vormen minimaal drie cases te

bestuderen, om zo een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Aan verschillende vormen van samenwerken liggen wellicht verschillende oorzaken en motieven ten grondslag. Zoals te zien is in tabel 1 zijn uiteindelijk drie modellen met de grote broer tegenover vijf modellen van gelijke inbreng bestudeerd. Hiervoor is gekozen omdat van het totaal van het aantal ambtelijke integraties ook een meerderheid het model van gelijke inbreng hanteert (ambtelijkefusie.nl, 2015b). Verder is bij de selectie gelet op jaartallen waarin de ambtelijke fusies operationeel werden of worden. Het betreft een samenwerkingsvorm die nog geen tien jaar bestaat en vooral de laatste jaren zeer in opkomst is, wat geresulteerd heeft in onderzoek naar recente cases. Om het beeld wat te verbreden is een van de eerste ambtelijke integraties, die tussen Groningen en Ten Boer, bestudeerd. Ook is een ambtelijke integratie bestudeerd die sinds begin 2015 overgegaan is in gemeentelijke herindeling, namelijk die tussen Graft-de-Rijp, Schermer en Alkmaar (ambtelijkefusie.nl, 2015b).

Ondanks dat de geselecteerde cases op verschillende gebieden variëren, geeft de input vanuit gemeenten wellicht geen volledig beeld. Gemeentesecretarissen en wethouders hebben door hun ervaring onmisbare kennis in huis, maar zijn, juist omdat ze er middenin zitten, wellicht beperkt in staat de situatie objectief te beschouwen. Om te komen tot een valide en betrouwbaar antwoord op de onderzoeksvraag zijn interviews met professionals op het gebied van intergemeentelijke samenwerking, ambtelijke integratie en gemeentelijke herindeling gehouden. Hun zicht reikt verder dan een specifieke casus, wat kan leiden tot belangrijke aanvullende inzichten. Twee medewerkers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben in een gesprek een toelichting gegeven op de ontwikkelingen omtrent ambtelijke integraties. Op woensdag 8 april zijn beide respondenten, mevrouw Meijers en mevrouw Vogel, tegelijk geïnterviewd. Doordat beide respondenten in dezelfde organisatie opereren, zullen de ervaringen omtrent dit onderwerp niet zeer van elkaar verschillen. Door de verschillende posities die ze hebben, hadden ze in het gesprek de mogelijkheid elkaar aan te vullen. De informatie van mevrouw Meijers als coördinator Lokaal Bestuur over ambtelijke integraties, kon zo worden aangevuld door mevrouw Vogel, die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van de website ambtelijkefusie.nl. Ook de heer van de Laar van organisatieadviesbureau SeinstravandeLaar heeft zijn kennis en inzichten gedeeld. Hij heeft al verschillende ambtelijke fusies van Nederlandse gemeenten geleid, en daarmee heeft hij een goed beeld van wat gemeenten ertoe beweegt ambtelijk te fuseren met buurgemeenten.

4.2. Operationalisering

4.2.1. Waarden en indicatoren voor het meten van de toename

Het doel van het onderzoek is te meten in welke mate de onafhankelijke variabelen een verklaring vormen voor de variatie in de afhankelijke variabele, namelijk de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten. De onafhankelijke variabelen (het ervaren van gelijke problematiek, sturing van bovenaf, kennis over andere, succesvolle ambtelijke integraties en emulatie) zijn allemaal te duiden in gradaties. Het gaat niet over harde cijfers, maar om de mate waarin deze

variabelen aanwezig zijn. In tabel 2 is een overzicht te vinden van de indicatoren en bijbehorende waarden om de variabelen meetbaar te maken. In de volgende paragrafen worden deze waarden en indicatoren verder uitgewerkt.

Tabel 2 Overzicht indicatoren en bijbehorende waarden

	Indicatoren	
	Wat was voor uw gemeente de aanleiding om over te gaan tot ambtelijke integratie?	Wat is/was het doel van het doorvoeren van de ambtelijke integratie?
	Wat is volgens u de oorzaak dat veel gemeenten kiezen voor ambtelijke integratie?	Welk doel streven gemeenten na met het oprichten van een ambtelijke integratie?
Waarden problematiek gemeenten	*groot aantal samenwerkingsverbanden (zoals GR-en) *vergroting takenpakket *decentralisatie zorgtaken *andere problematiek *tekort aan bestuurskracht	*minder losse samenwerkingsverbanden *op grotere schaal uitvoeren *efficiëntie voordelen *behoud democratie *vergroting bestuurskracht
Waarden sturing van bovenaf	*Vereniging Nederlandse Gemeenten *Rijksoverheid *Provincie *dwang *sancties *presentatie *brochure *druk *fusie	*het ontlopen van sancties *tegemeetkomen aan wensen [naam hogere organisatie]
Waarden leren	*Het succes van [naam andere ambtelijke integratie] *ervaring [naam andere ambtelijke integratie]	*het voordeel ervaren zoals [naam andere ambtelijke integratie] *dezelfde winst boeken als [naam andere ambtelijke integratie]
Waarden emulation	*[naam andere ambtelijke integratie] *veelvoorkomende, nieuwe samenwerkingsvorm *hype	*lijken op [naam andere ambtelijke integratie]

Of in gemeenten gelijke problematiek ervaren wordt voordat ze ambtelijke geïntegreerd zijn, is gemeten op basis van gegevens uit de interviews. Met de problematiek wordt bijvoorbeeld gedomd op het toenemende aantal gemeentelijke taken. Gemeenten krijgen door decentralisaties van zorgtaken een steeds groter takenpakket, wat ze vaak met minder middelen moeten uitvoeren. Voor kleine gemeenten zijn deze taken lastig op te pakken (Van de Laar e.a., 2014: 3). Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de bestuurskracht van gemeenten, zoals dit in het theoretisch kader beschreven is. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten zich genoodzaakt zien te fuseren, ambtelijk te integreren of in een andere vorm samen te werken.

Sturing van bovenaf is meetbaar gemaakt door in de interviews de rol van organisaties op landelijk en provinciaal niveau te achterhalen. Sturing van deze organisaties is mogelijk door bijvoorbeeld dwang of dreiging. De vraag is of er gemeenten zijn die sancties opgelegd zouden krijgen wanneer ze niet ambtelijk zouden integreren. Reëler lijkt het dat *coercion* zichtbaar kan worden in de druk van bovenaf tot samenvoeging van gemeenten. Ook het aanmoedigen van gemeenten is een vorm van sturing. Dit kan door adviezen te geven of succesverhalen te laten zien. Dit laatste is overigens

ook een vorm van leren. Wanneer respondenten dus wijzen op hogere instituties die een rol speelden in het komen tot ambtelijke integratie, zal bepaald moeten worden van welke vorm van sturing sprake is.

Het leren van succesvolle ambtelijke integraties elders kan geconstateerd worden wanneer respondenten verwijzen naar een eerdere ambtelijke integratie, als zijnde een aanleiding van eigen besluiten. Als blijkt dat een gemeente vertrouwen heeft in deze vorm van samenwerken doordat hij elders blijkt te werken, is er sprake van leren. Er wordt dan waarde gehecht aan de ervaringskennis van andere gemeenten.

Het meten van emulatie is lastiger dan het meten van de andere drie variabelen op basis van de interviews. Een vertegenwoordiger van een gemeente zal niet snel zeggen dat beleid omtrent ambtelijke integratie overgenomen is op basis van symbolische argumenten. Wanneer bijvoorbeeld een respondent veel verwijst naar andere ambtelijke integraties zonder feiten met betrekking tot het succes te noemen, kan dit wijzen op emulatie als oorzaak van de toename. Ook wanneer gesproken wordt over ambtelijke integratie als hype, is de toename (gedeeltelijk) door emulatie te verklaren.

4.2.2. De vormgeving en verwerking van de interviews

Voor het achterhalen van aanleidingen en motieven voor gemeenten om ambtelijk te fuseren met buurgemeenten, zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Met deze vorm wordt de sturing van de interviewer naar een bepaald antwoord beperkt. Tegelijkertijd is er genoeg sturing aan te brengen om te komen tot bruikbare antwoorden van de respondenten. Om te voorkomen dat de interviews te sturend zouden zijn, is om te beginnen een open vraag gesteld, naar de aanleiding van gemeenten om over te gaan tot ambtelijke integratie. Zoals in bijlage 11.1. te zien is, waren vooraf scenario's gemaakt, om zo door te kunnen vragen op de antwoorden waarmee de respondenten kwamen. Op deze manier werd een ruim beeld geschetst van verschillende oorzaken en aanleidingen voor gemeenten. Deze vraag (vraag 2 bij beide soorten interviews) vormde meteen een belangrijke basis. De andere vragen waren aanvullend. Zo werd in vraag 3 van de interviews aan ambtelijk geïntegreerde gemeenten gevraagd naar de aanleidingen van andere deelnemende gemeenten. Hierdoor kwamen nog andere aanleidingen aan het licht. De eenzijdige belichting doordat op een van de gemeenten uit de ambtelijke integratie de nadruk lag, is hierdoor wat verkleind.

Voor het afnemen van de interviews zijn documenten doorgenomen van de betreffende ambtelijke integratie of organisatie. De informatie die hierbij is opgedaan is niet direct terug te vinden in de bevindingen, maar heeft veel geholpen bij het formuleren van de vragen in de interviews. Hierdoor was de interviewer goed op de hoogte van de situatie in een bepaalde ambtelijke fusie of organisatie, waardoor de gesprekken op een redelijk niveau gevoerd konden worden. De voorkennis hielp de benodigde informatie omhoog te halen bij respondenten.

Doordat de interviews werden opgenomen, konden ze letterlijk uitgetypt worden. Hiermee wordt de kans verkleind dat citaten van respondenten op een verkeerde manier gebruikt worden. Om

op een gestructureerde manier de interviews kunnen analyseren, is gebruikgemaakt van coderen. Zo werden verschillende kleuren gegeven aan uitspraken die wezen op een connectie met de vier onafhankelijke variabelen. Wanneer de uitspraak wees op het wel aanwezig zijn van de variabele werd de tekst gearceerd. Wanneer de uitspraak het effect van de onafhankelijke variabele ontkende, werd de tekst zelf gekleurd. Vervolgens is per kleur, en dus per variabele, een tabel gemaakt met bevestigingen en ontkenningen van het effect van de variabele. Deze tabel vormde de basis van de resultaten die weergegeven worden in de hoofdstukken 5 tot en met 8.

5. Bottom-up verklaringen

In de gevoerde gesprekken waren de algemeen directeurs, gemeentesecretarissen en wethouders duidelijk over de problematiek die hen ertoe dreef over te gaan op ambtelijke integratie. Opvallend was het dat respondenten veel vergelijkbare termen gebruikten wanneer ze antwoord gaven op de vraag: Wat was voor uw gemeente de aanleiding om over te gaan op ambtelijke integratie? Het doorvoeren van ambtelijke integratie is meestal een poging de te kleine mate van bestuurskracht te vergroten. Het is een poging te scoren op de veelgenoemde ‘drie k’s’ of soms ‘vijf k’s’. Hierbij gaat het om het reduceren van kosten, het opheffen of verminderen van de kwetsbaarheid, het verbeteren van de kwaliteit en soms ook het creëren van kansen voor medewerkers en het zijn van een krachtige partner in de regio. Gemeenten beseffen dat ze het niet gaan redden met hun eigen organisatie in een wereld waar steeds meer van hen gevraagd wordt. Wanneer de nood wat minder hoog is, beseffen ze dat een buurgemeente hulp nodig heeft in de vorm van samenwerking, wat hun zelf tegelijkertijd voordeel kan opleveren.³

5.1. De K van Kosten

De k van kosten is in de meeste gevallen een belangrijke beweegreden voor gemeenten om taken in gezamenlijkheid uit te gaan voeren. Soms blijken gemeenten meer waarde te hechten aan deze k dan ze aan het begin van het proces toegaven. Meer dan op het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid, doelen gemeenten bij ambtelijke integraties op het reduceren van de kosten.⁴ Er is onderscheid te maken tussen gemeenten waarvan de kosten uit de hand lopen, in de toekomst uit de hand dreigen te lopen of onder controle zijn. Deze categorieën worden achtereenvolgens toegelicht. Wanneer een zelfstandige gemeente haar kosten niet meer kan beheersen, is het kostenargument een vooraanstaand argument om over te gaan tot ambtelijke integratie. Bij de gemeente Ten Boer vormde de verslechterde financiële situatie bijvoorbeeld een groot probleem. Een

³ Persoonlijk interview met mw. P. Vogel, Coördinator Inzicht en Sturingsadvies KING, 8 april 2015.

⁴ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

van de doelen van Ten Boer in de samenwerking met Groningen was het behalen van winst, zonder dat het Groningen iets zou kosten.⁵

Veel van de ambtelijke integraties worden voorgesteld als voorzorgsmaatregelen, zodat de financiële situatie niet uit de hand zal lopen. Twee ontwikkelingen die in dit verband aangehaald worden, zijn de economische crisis en de decentralisatie van zorgtaken. Gemeenten konden niet om de economische crisis heen. Hun financiële mogelijkheden werden hierdoor beperkt.⁶ De decentralisatie van zorgtaken is echter een ontwikkeling die gemeenten zelf vaak noemen als mogelijke veroorzaker van financiële problemen. Hen wordt hierdoor opgelegd meer taken uit te voeren met minder middelen.⁷ Gemeenten zien hierdoor meer en meer dat schaalvergroting door gezamenlijke ambtelijke uitvoering winst kan opleveren.⁶ Collegeleden van de gemeente Schermer zagen dat hun gemeente het mede door de decentralisatieslagen niet al te veel jaren meer zelfstandig zou uithouden.⁸ Los van deze wereldwijde of landelijke ontwikkelingen hebben gemeenten te maken met hun specifieke situatie, waarbij hun eigen problematiek komt kijken. De gemeente Purmerend streefde ten tijde van de ambtelijke integratie met Beemster een bezuinigingsdoelstelling na op onder andere huisvesting en management. Het vergroten van het ambtelijke apparaat met de ambtenaren van Beemster, hielp Purmerend de doelstelling te behalen.⁹

“Die K van Kosten blijkt wel een hele belangrijke te zijn”

Stand van de Laar, partner SeinstravandeLaar

Voor gemeenten waarvan de financiële situatie op orde is, zijn andere aanleidingen aan te wijzen voor ambtelijke integratie. Hierbij kan gedacht worden aan het verminderen of opheffen van de kwetsbaarheid. Deze aanleiding zal hieronder nader toegelicht worden.

5.2. De K van Kwetsbaarheid

Opvallend is het dat de grootte van de gemeenten die gekozen hebben voor samenwerking in een ambtelijke integratie zeer uiteenloopt. Vooral de gemeenten met een wat kleiner ambtelijk apparaat spreken van het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie als aanleiding voor het overgaan tot ambtelijke integratie. De kwetsbaarheid van een kleine organisatie houdt in dat bepaalde specialistische functies slechts bij een ambtenaar bekend zijn. Wanneer deze persoon (tijdelijk) wegvalt door ziekte of vakantie, kan de betreffende taak niet uitgevoerd worden. Doordat twee of meer gemeenten de taak bij een ambtelijke fusie gezamenlijk oppakken, is een gemeente niet meer afhankelijk van een specifieke medewerker. De gemeente Ten Boer had bijvoorbeeld veel eenmansposten. De ambtelijke organisatie was van hoge kwaliteit, maar tegelijkertijd te kwetsbaar om

⁵ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

⁶ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

⁷ Persoonlijk interview met dhr. D. Prinsse, Wethouder Hardenberg, 14 april 2015.

⁸ Persoonlijk interview met dhr. W. van Enter, Voormalig wethouder Schermer, 16 april 2015.

⁹ Persoonlijk interview met mw. E. Kroese, Gemeentesecretaris Beemster, 15 april 2015.

zelfstandig verder te gaan.¹⁰ Ook de gemeentesecretaris van IJsselstein, een gemeente met 35.000 inwoners, gaf aan dat de organisatie voor de ambtelijke fusie te kwetsbaar was om zelfstandig te blijven.¹¹ Voor Hardenberg, een gemeente met 60.000 inwoners, was het verminderen van de kwetsbaarheid niet direct een aanleiding om samen te gaan werken. Hun samenwerkingspartner, de gemeente Ommen, had met 17.000 inwoners echter een kwetsbaardere organisatie. Hier wordt duidelijk dat op gemeenten binnen een en dezelfde ambtelijke integratie andere aanleidingen van toepassing zijn.¹²

5.3. De K van Kwaliteit

Gemeenten gaan over tot ambtelijke integratie omdat de kwaliteit van hun dienstverlening niet altijd optimaal is. Door het vergroten van de ambtelijke organisatie wordt niet alleen de kwetsbaarheid verminderd, maar zijn er ook meer mogelijkheden de dienstverlening op een juiste manier op burgers en bedrijven af te stemmen. Voor kleine gemeenten is het lastig een goede kwaliteit te bieden en vast te houden.¹² Een wat extreem maar duidelijk voorbeeld hierin was de voormalige gemeente Schermer. Deze gemeente had een grootte van 5400 inwoners, en daarmee een klein ambtelijk apparaat. Dit resulteerde erin dat de uitvoering op sommige gebieden wat amateuristisch was en dat bepaalde taken achterwege gelaten werden. Er was bijvoorbeeld geen afdeling handhaving bij deze gemeente. Sinds de ambtelijke (en inmiddels bestuurlijke) fusie met Alkmaar is het mogelijk ook de taken waar voorheen niemand aan toe kwam, uit te voeren.¹³ Hiermee krijgt een gemeente naast een betere dienstverlening ook een hogere mate van betrouwbaarheid.

5.4. De K van Kansen voor medewerkers

Door het vergroten van de ambtelijke organisatie, worden kansen voor medewerkers vergroot. Medewerkers binnen een grote organisatie worden geacht meer strategische vermogens in huis te hebben. De Bestuursdienst Ommen-Hardenberg is om deze reden een aantrekkelijke werkgever, meer dan de ambtelijke apparaten van de afzonderlijke gemeenten eerder waren.¹² Ook de gemeentesecretaris van Wassenaar gaf aan dat een grotere organisatie hand in hand gaat met sterker personeel.¹⁴

“De strategische vermogens van je ambtenarenkorps, moeten hoger zijn dan voor die 60.000 inwoners”

Douwe Prinsse, wethouder Hardenberg

5.5. De K van Krachtige partner in de regio

Een gemeentelijke organisatie heeft met veel verschillende organisaties te maken. Hierbij kan gedacht worden aan buurgemeenten, maar ook aan bijvoorbeeld gezondheidsinstellingen. Wanneer een

¹⁰ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

¹¹ Persoonlijk interview met dhr. J. van Delden, Algemeen directeur UW-Samenwerking, 21 april 2015.

¹² Persoonlijk interview met dhr. D. Prinsse, Wethouder Hardenberg, 14 april 2015.

¹³ Persoonlijk interview met dhr. W. van Enter, Voormalig wethouder Schermer, 16 april 2015.

¹⁴ Persoonlijk interview met mw. W. Atsma, Gemeentesecretaris Wassenaar, 15 april 2015.

uitvoeringsorganisatie groter is, wordt deze door organisaties in de omgeving ook gezien als een serieuzere partner.¹⁵ Waar kleine gemeenten vooral bezig zijn met het overleven in een complexer wordende wereld, zijn er middelgrote gemeenten die zich met elkaar sterker willen opstellen ten opzichte van een grote stad in de omgeving. Dit is te zien bij de BUCH-gemeenten, die in zekere zin een vuist willen maken naar de gemeente Alkmaar.¹⁶ Ook Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, de BAR-gemeenten, hebben de stap van ambtelijke integratie deels genomen om zo hun eigen kracht richting de grote stad (in dit geval Rotterdam) te vergroten.¹⁷

5.6. Voorkomen herindeling

Voor de problematiek zoals die in de vorige paragrafen beschreven is, bestaan verschillende mogelijke oplossingen. Gemeentelijke herindeling zou een goede manier kunnen zijn om de bestuurskracht te vergroten, maar veel respondenten gaven aan dat er in hun gemeente een terughoudendheid is ten opzichte van deze optie. Kleinere gemeenten zijn gehecht aan hun autonomie. Ze hebben een bepaalde angst dat met het verlies van deze autonomie ook de eigen identiteit van de gemeenten verloren gaat.¹⁷

“Het motto is: Groter worden om klein te kunnen blijven”

Gerard Vlekke, gemeentesecretaris Gilze-Rijen

Illustreerend hiervoor is het motto van de ABG-Gemeenten, hiernaast weergegeven.¹⁸ De uitvoering van veel taken is efficiënter wanneer dit op grotere schaal gebeurt. Het democratisch proces kan echter ook goed op

kleinere schaal worden vormgegeven.¹⁹ Deze mogelijkheid in combinatie met de problemen van een klein ambtelijk apparaat, maken ambtelijke fusie de meest geschikte vorm van samenwerken voor veel gemeenten.

5.7. Andere bottom-up verklaring

Voor enkele gemeenten waren meer unieke aanleidingen te noemen voor complete ambtelijke samenwerking met een buurgemeente. Voor de gemeente Groningen was er geen directe noodzaak om de bestuurskracht op een van de 5 k's te verbeteren. De aanleiding voor deze gemeente om als grote broer voor Ten Boer ambtelijk te integreren, was meer symbolisch. Groningen was honderden jaren een overheersende stad in de omgeving, wat de stad een slechte naam heeft opgeleverd. In de samenwerking met Ten Boer wilde de stad laten zien dat de houding ten opzichte van de omgeving ten positieve veranderd is.²⁰

¹⁵ Persoonlijk interview met mw. P. Vogel, Coördinator Inzicht en Sturingsadvies KING, 8 april 2015.

¹⁶ Persoonlijk interview met mw. W. Atsma, Gemeentesecretaris Wassenaar, 15 april 2015.

¹⁷ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

¹⁸ Persoonlijk interview met dhr. G. Vlekke, Gemeentesecretaris Gilze-Rijen, 20 april 2015.

¹⁹ Persoonlijk interview met dhr. J. van Delden, Algemeen directeur UW-Samenwerking, 21 april 2015.

²⁰ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

5.8. Terugkoppeling naar *bottom-up* theorie

Uit de theorie van Gilardi (2005: 87) werd duidelijk dat organisaties dezelfde acties kunnen ondernemen wanneer ze met dezelfde problematiek te maken hebben. Deze theorie is duidelijk terug te zien bij gemeenten die in de afgelopen jaren besloten om over te gaan tot ambtelijke integratie. Veel gemeenten zagen hun organisatie te klein worden voor het groter en complexer wordende takenpakket. Dit in combinatie met de angst eigen autonomie en identiteit te verliezen, maakt ambtelijke integratie in veel gevallen de meest passende oplossing.

De aspecten waarop gemeenten verbetering zoeken, komen overeen met de genoemde definitie van bestuurskracht. “Het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren (Korsten e.a., 2007: 36)” blijkt te gering om als zelfstandige organisatie verder te gaan. Hierbij blijkt het te gaan over de brede definitie van bestuurskracht, aangezien in de enge definitie alleen bedoeld wordt op het gemeentebestuur (Korsten e.a., 2007: 36).

Kortom, de theoretische verklaringen zijn duidelijk in de praktijk terug te vinden. De toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten is in grote mate te verklaren door *bottom-up* factoren. Gemeenten die ambtelijk fuseren met buurgemeenten blijken in veel gevallen te maken te hebben met vergelijkbare problematiek. Hypothese 1 kan daarom aangenomen worden.

6. Top- down verklaringen

6.1. De rol van landelijke en provinciale overheid

Naast dat gemeenten zelf de aanleidingen zien om ambtelijk te integreren met buurgemeenten, kan dit ook gestuurd, aangemoedigd of opgelegd worden vanuit hogere instanties. De meeste respondenten antwoorden met “nee” op de vraag of er organisaties op provinciaal of landelijk niveau waren die een rol speelden bij het besluit tot ambtelijke integratie.

De eerste ambtelijke integratie die niet in een gemeenschappelijke regeling vormgegeven werd, werd afgekeurd op rijksniveau. De manier waarop het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) reageerde op het idee van Groningen en Ten Boer kwam wat huiverig over.

“Als je gaat fuseren zijn er allerlei regelingen en dan ondersteunt men dat, maar hier moeten we het allemaal zelf aanpakken”

Rob Hoffmann, algemeen directeur Werkorganisatie-CGM

Intergemeentelijke samenwerking vond tot die tijd voornamelijk plaats in gemeenschappelijke regelingen. Uiteindelijk kregen Groningen en Ten Boer voorzichtige toestemming om het model door te voeren als experiment.²¹ Duidelijk is dat hier geen sprake was van *coercion* of sturing. Ook bij de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg had men eerder het idee tegengewerkt te worden dan van bovenaf gestimuleerd te worden tot ambtelijke integratie. Ondanks eerdere toezegging dat dit niet zou gebeuren, kregen de gemeenten te maken met een financiële tegenvaller met betrekking tot de BTW afdracht. Dit bedrag was echter niet dusdanig hoog dat deze gemeenten zich van ambtelijke integratie besloten te weerhouden.²² Anders dan bij gemeentelijke herindeling, hoeven gemeenten bij het doorvoeren van ambtelijke integratie geen financiële steun van de rijksoverheid te verwachten.^{23, 24}

Naast de stellig ontkennende, soms wat negatief geladen antwoorden over de rol van organisaties op provinciaal op landelijk niveau, zijn er in de interviews ook opmerkingen gemaakt die toch duiden op indirecte invloed van hogere organisaties. Zo kregen Groningen en Ten Boer subsidies van de organisatie InAxis en het A+O fonds. Dit zijn landelijke subsidieverstrekkingen. Hun houding kwam niet overeen met de afwijzende houding van het Ministerie van BZK.²⁵

Verschillende provincies houden zich bezig met de grootte en kwaliteit van hun gemeenten. Zo heeft de provincie Brabant alle gemeenten onder de loep gehouden in bestuurskrachtmetingen. In het traject ‘krachtig bestuur’ moedigen ze gemeenten aan op zoek te gaan naar manieren om hun organisaties krachtiger te organiseren. Voor de ABG-Gemeenten heeft het bestuurskrachtonderzoek in zekere zin een basis gelegd voor het besluit tot ambtelijke fusie. Vooral de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau bleken hieruit te weinig bestuurskracht te hebben om zelfstandig verder te kunnen.²⁶ In de provincie Gelderland is men bezig met een soortgelijk project. Ook in Noord-Holland wordt gestuurd op schaalvergroting. Er zijn echter ook provincies die hun gemeenten vrijer laten in de manier van sturen en organiseren. Utrecht is een voorbeeld van zo’n provincie.²⁷

²¹ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

²² Persoonlijk interview met dhr. D. Prinsse, Wethouder Hardenberg, 14 april 2015.

²³ Persoonlijk interview met dhr. R. Hoffmann, Algemeen directeur Werkorganisatie-CGM, 14 april 2015.

²⁴ Persoonlijk interview met dhr. J. van Delden, Algemeen directeur UW-Samenwerking, 21 april 2015.

²⁵ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

²⁶ Persoonlijk interview met dhr. G. Vlekke, Gemeentesecretaris Gilze-Rijen, 20 april 2015.

²⁷ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

6.2. De rol van de Vereniging Nederlandse Gemeenten

De Vereniging Nederlandse Gemeenten ondersteunt gemeenten bij het uitwisselen van kennis en ervaring.²⁸ Ook verzorgt de vereniging presentaties aan leden om te laten zien wat gemeenten elders in het land doen. Hierbij is het echter de bedoeling dat het initiatief vooral bij de gemeenten zelf ligt. De VNG houdt zich bezig met het makelen van kennis. Dit houdt in dat ze op aanvraag een rol spelen in de informatievoorziening, maar dat gemeenten uitdrukkelijk zelf bepalen wat goed voor ze is.²⁹

6.3. Terugkoppeling naar *top-down* theorie

Van bovenaf kan beleidsdiffusie plaatsvinden in het mechanisme *coercion*. Hierbij oefent een organisatie op hoger bestuurlijk niveau dwang uit om over te gaan tot bepaalde acties (Shipan en Volden, 2008: 843). De toename van het aantal ambtelijke integraties blijkt uit de hierboven beschreven bevindingen geen gevolg te zijn van dwang. Vanaf rijksniveau worden gemeenten eerder ontmoedigd dan aangemoedigd om ambtelijk te fuseren. In verschillende provincies vindt wel wat sturing plaats op gemeenten. Zo wordt er op verschillende manieren aangedrongen op intergemeentelijke samenwerking. Hierbij wordt ambtelijke fusie echter als een van de mogelijkheden gepresenteerd, en niet als enige beste manier. Ook de VNG laat slechts zien wat de mogelijkheden zijn, en laat uiteindelijk gemeenten zelf de keuze maken. Om deze redenen kan gezegd worden dat de toename van het aantal ambtelijke integraties niet zeer te verklaren is door sturing van bovenaf. De beperkte autonomie van Nederlandse gemeenten (Schaap, 2012: 4) is in dit geval geen oorzaak van het feit dat veel verschillende gemeenten tot vergelijkbaar beleid komen. Hypothese 2 kan worden verworpen.

7. *Horizontal: Learning* verklaringen

7.1. Het uitwisselen van ervaringen

Gemeenten staan naast organisaties op landelijk en provinciaal niveau ook in nauw contact met andere gemeenten. In hoofdstuk 6 was al te lezen wat de rol van de VNG hierin is. Naast de faciliterende rol van de VNG, weten gemeenten elkaar ook goed te vinden.³⁰ Van alle onderzochte cases werd duidelijk dat voor het besluiten omtrent en het inrichten van de ambtelijke integratie andere gemeenten in een ambtelijke integratie werden geraadpleegd. Ook nadat de ambtelijke fusies operationeel zijn, blijven de lijntjes tussen de gemeenten kort, om zo ook tussentijds informatie uit te wisselen.³¹

Op de vraag of de respondenten afwisten van eerdere ambtelijke integraties, verwezen de meesten direct naar de BEL-Gemeenten: Blaricum, Eemnes en Laren. Deze gemeenten waren de eersten in Nederland die een ambtelijke integratie met gelijke inbreng hadden. Vooral gemeenten die

²⁸ Persoonlijk interview met mw. M. Meijers, Coördinator Lokaal Bestuur VNG, 8 april 2015.

²⁹ Persoonlijk interview met mw. P. Vogel, Coördinator Inzicht en Sturingsadvies KING, 8 april 2015.

³⁰ Persoonlijk interview met dhr. J. van Delden, Algemeen directeur UW-Samenwerking, 21 april 2015.

³¹ Persoonlijk interview met dhr. R. Hoffmann, Algemeen directeur Werkorganisatie-CGM, 14 april 2015.

uiteindelijk gekozen hebben voor het model van gelijke inbreng zijn bij deze gemeenten langs geweest. De belangstelling was dusdanig groot dat ze sommige jaren twintig keer per jaar andere gemeenten op bezoek kregen.³² Kleinere gemeenten die uiteindelijk geïntegreerd zijn met hun ‘grote broer’ verwezen vaak naar de samenwerking tussen Groningen en Ten Boer. Dit was de eerste grote broer-constructie in Nederland. Gemeenten zien dat deze modellen voor andere gemeenten een uitkomst bieden. De gemeentesecretaris van Gilze-Rijen³³ zei hierover: “Dat we dit gingen doen, kwam mede omdat we voorbeelden kenden van anderen, dat dit dus een mogelijkheid was.”

Naast dat gemeenten leren in de zin van het ontdekken van het succes van deze vorm van intergemeentelijke samenwerking, gebruiken ze de ervaringen van andere ambtelijke integraties om te komen tot een model dat goed bij hun eigen gemeenten past. Op basis van een oriëntatie bij verschillende ambtelijke integraties, bepalen gemeenten welke aspecten in hun situatie passend kunnen zijn.³⁴ De respondenten gaven daarbij aan dat ze soms ook juist op dingen stuitten die ze zelf anders zouden doen.³⁰ Voor de gemeenten Wassenaar en Voorschoten was het aansturingmodel dat ze zagen bij de BEL-Combinatie een aanleiding om de aansturing zelf anders vorm te geven. De manier waarop de aansturing in de Werkorganisatie Duivenvoorde is geregeld, is vervolgens weer overgenomen door andere gemeenten.³⁵

Wanneer de ambtelijke integratie tussen verschillende gemeenten eenmaal een feit is, merken de deelnemende gemeenten vaak dat weer andere gemeenten door hun ambtelijke integratie op een idee gebracht worden. Nog zelfstandige gemeenten zijn geïnteresseerd in de verhalen over verschillende ambtelijke fusies. De algemeen directeur van de Werkorganisatie CGM geeft aan dat hij bij veel gemeenten uitgenodigd wordt, en dat ook veel gemeenten bij hem komen praten.³⁶ Uit het hiernaast weergegeven citaat blijkt dat ook de gemeentesecretaris van Wassenaar hiermee te maken heeft.³⁵

“Ik praat me drie slagen in de rondte in Nederland. Ik word heel veel gevraagd om toelichting te geven hoe wij het gedaan hebben”

Wilma Atsma, gemeentesecretaris Wassenaar

idee gebracht worden. Nog zelfstandige gemeenten zijn geïnteresseerd in de verhalen over verschillende ambtelijke fusies. De algemeen directeur van de Werkorganisatie CGM geeft aan dat hij bij veel gemeenten uitgenodigd wordt, en dat ook veel gemeenten bij hem komen praten.³⁶ Uit het hiernaast

Gemeenten zijn niet uitsluitend positief over de ervaringen van anderen. Ze kijken kritisch naar de ervaringen die andere gemeenten hebben met ambtelijke integraties. Soms concluderen ze daarbij dat het voor de eigen gemeente niet nuttig, niet reëel of niet van toegevoegde waarde zal zijn. Het college van de gemeente Schermer was bijvoorbeeld niet erg te spreken over het model dat het gezien had in Groningen en Ten Boer. Het had een sceptische houding ten opzichte van ambtelijke integratie. De reden dat een soortgelijk model wel doorgevoerd is, was slechts als tussenstap naar een

³² Persoonlijk interview met mw. M. Meijers, Coördinator Lokaal Bestuur VNG, 8 april 2015.

³³ Persoonlijk interview met dhr. G. Vlekke, Gemeentesecretaris Gilze-Rijen, 20 april 2015.

³⁴ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

³⁵ Persoonlijk interview met mw. W. Atsma, Gemeentesecretaris Wassenaar, 15 april 2015.

³⁶ Persoonlijk interview met dhr. R. Hoffmann, Algemeen directeur Werkorganisatie-CGM, 14 april 2015.

gemeentelijke herindeling, en niet omdat ze door ervaringen van anderen vertrouwen hadden in de vorm van samenwerking.³⁷

Het contact tussen gemeenten in verschillende ambtelijke fusies blijft ook wanneer modellen al jaren operationeel zijn. Zo vertelde de algemeen directeur van de Werkorganisatie-CGM dat de BEL-Combinatie momenteel in een evaluatiefase zit en daarbij weer kijkt naar ervaringen uit nieuwe ambtelijke fusies. De meer recente modellen zijn beter op de huidige tijd afgestemd dan het BEL-model uit 2007.³⁶ Op deze manier wordt duidelijk dat een over en weer leren niet beperkt wordt tot de beginfase. Dit is geen verklaring voor de toename van het aantal ambtelijke integraties in Nederland, waar we uiteindelijk naar op zoek zijn. Het geeft echter wel iets aan van hoe de verhoudingen tussen Nederlandse gemeenten zijn. Gemeenten zijn niet slechts op zichzelf aangewezen. Ze delen hun ervaringen onderling en bieden collega-gemeenten daarmee de mogelijkheid om hun eigen lessen te trekken. Dit bevordert in het algemeen beleidsdiffusie in de vorm van leren.

7.2. Terugkoppeling naar *learning* theorie

Er is geen twijfel over mogelijk: gemeenten laten zich graag inspireren door collega-gemeenten wanneer het over ambtelijke integraties gaat. Ze kijken naar wat de ervaringen zijn van andere gemeenten en proberen daaruit hun lessen te trekken. Op deze manier stellen ze een model samen dat goed bij hen en hun buurgemeenten past. Duidelijk is dat beleid omtrent ambtelijke integraties wordt overgenomen omdat dit in een andere plaats succesvol blijkt te zijn. De praktijkervaring van andere gemeenten speelt een grote rol, en daarmee kan de theorie van Shipan en Volden (2008: 842) over het diffusiemechanisme *learning* in dit geval onderschreven worden. Zoals verwacht werd, werd vooral terugverwezen naar de eerste ambtelijke fusies; die tussen Blaricum, Eemnes en Laren en tussen Groningen en Ten Boer. Dit zijn ambtelijke fusies die na evaluaties al als succesvol werden bestempeld. Duidelijk wordt dat dit andere gemeenten inderdaad vertrouwen geeft om een soortgelijk model in te voeren (Shipan en Volden, 2008: 842). Kennis over andere, succesvolle ambtelijke integraties leidt inderdaad tot een toename van het aantal ambtelijke integraties, en daarmee wordt de derde hypothese aangenomen.

8 . *Horizontal: Emulation* verklaringen

8.1. Afstemming op de eigen lokale context

Uit de beschrijving van de verklaringen bij hypothese 3 werd al duidelijk dat gemeenten onderling bij elkaar in de keuken kijken. Ze kijken naar hoe andere gemeenten omgaan met vraagstukken en proberen daar hun lessen uit te trekken. Wanneer sprake is van *emulation*, wil dat zeggen dat gemeenten bepaald beleid overnemen, zonder dat dit op rationele gronden berust. De toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten lijkt niet zozeer te verklaren door *emulation*.

³⁷ Persoonlijk interview met dhr. W. van Enter, Voormalig wethouder Schermer, 16 april 2015.

Opvallend is dat van de ambtelijke integraties die nu doorgevoerd zijn, er nul exacte kopieën zijn. Geen enkele ambtelijke integratie verloopt op dezelfde manier. Gemeenten hebben te maken met hun eigen positie, hun eigen problematiek en hun eigen cultuur waarop ze hun ambtelijke integratie moeten

*“Niemand wil iemand anders kopiëren.
Iedereen neemt eigen beslissingen,
maar men wil wel bepaalde
voorbeelden hebben.”*

Patricia Vogel, medewerker VNG

afstemmen. De voorbeelden die ze zien bij andere gemeenten, gebruiken ze niet om een op een over te nemen.³⁸ Vertegenwoordigers van de gemeenten geven aan dat ze inderdaad bij collega-gemeenten op bezoek zijn geweest om te kijken hoe zij de ambtelijke integratie vormgegeven hebben. Hierbij valt op dat ze echter ook kritisch zijn richting de andere modellen en dat ze er graag zelf iets aan toe willen voegen. De UW-samenwerking werd bijvoorbeeld ontwikkeld op een moment dat al verschillende ambtelijke integraties operationeel waren in Nederland. In het interview werd echter duidelijk aangegeven dat het model door de gemeenten zelf is uitgedacht, en niet klakkeloos is overgenomen van andere gemeenten.³⁹ Ook in de gemeente Ten Boer, waar men al veel andere gemeenten ingelicht heeft over het model dat gehanteerd wordt, geeft men aan dat slechts een gemeente een soortgelijke ambtelijke integratie heeft doorgevoerd.⁴⁰

8.2. Hype of toekomst?

Verschillende respondenten spraken over een symposium dat begin april 2015 georganiseerd was door organisatieadviesbureau SeinstravandeLaar. Het thema hiervan was ‘Ambtelijke integratie: Hype of Toekomst?’. De meningen hierover waren verdeeld. Enerzijds werd gesproken over ambtelijke integratie als hype. In de lokale politiek winnen steeds meer lokale partijen aan macht. Deze partijen zijn specifiek gericht op het lokale karakter van een gemeente. Ze verkiezen ambtelijke fusie boven een gemeentelijke herindeling, om zo de autonomie op lokaal niveau te behouden.⁴¹ Ambtelijke integratie zou gemeenten mogelijkheden geven om te wennen aan grootschaligheid. Het is slechts een tussenstap om uiteindelijk ook te komen tot een bestuurlijke fusie.⁴² Anderzijds lijken bepaalde ambtelijk geïntegreerde gemeenten absoluut niet uit te zijn op een bestuurlijke fusie.⁴³ De heer van de Laar van organisatieadviesbureau SeinstravandeLaar ziet ambtelijke integratie als een toekomstbestendig model. Geen van de ambtelijke fusies heeft geleid tot een bestuurlijke fusie, zonder dat dit aan de voorkant van het proces beoogd was.⁴⁴

Het is moeilijk een objectief antwoord te geven op de vraag of ambtelijke integratie slechts een hype is, of toch een toekomstbestendig model. Als het besluit inderdaad genomen wordt uit vrees

³⁸ Persoonlijk interview met mw. P. Vogel, Coördinator Inzicht en Sturingsadvies KING, 8 april 2015.

³⁹ Persoonlijk interview met dhr. J. van Delden, Algemeen directeur UW-Samenwerking, 21 april 2015.

⁴⁰ Persoonlijk interview met dhr. G. Heiminge, Voormalig gemeentesecretaris Ten Boer, 17 april 2015.

⁴¹ Persoonlijk interview met mw. W. Atsma, Gemeentesecretaris Wassenaar, 15 april 2015.

⁴² Persoonlijk interview met dhr. W. van Enter, Voormalig wethouder Schermer, 16 april 2015.

⁴³ Persoonlijk interview met mw. E. Kroese, Gemeentesecretaris Beemster, 15 april 2015.

⁴⁴ Telefonisch interview met dhr. S. van de Laar, Partner SeinstravandeLaar, 21 april 2015.

voor herindeling, duidt dit op een niet-rationele grond voor beleid. Dit lijkt, zoals al uitgewerkt werd in hoofdstuk 5, een rol te spelen. Hoe groot deze rol is, is moeilijk te bepalen op basis van de interviews. Echter lijkt deze beperkt: het gros van de argumenten beruiste op de rationele gronden die in 5.1. tot en met 5.5. beschreven zijn.

8.3. Terugkoppeling naar *emulation* theorie

Bij diffusiemechanisme *emulation* wordt een keuze voor beleid gegrond op algemene aannames en niet op daadwerkelijke effecten (Gilardi, 2012: 475). Uit de interviews bleek dat bij het kiezen voor ambtelijke integratie juist veel gebruik wordt gemaakt van ervaringen van andere gemeenten, om daarvan te leren. Beleid wordt niet klakkeloos overgenomen, gemeenten passen modellen aan op de eigen lokale context. De keuze berust dus op rationele gronden. Op grond hiervan lijkt de toename van het aantal ambtelijke fusies niet te verklaren door *emulation*.

Tegelijkertijd wordt de discussie gevoerd of ambtelijke integratie een hype is of dat het een toekomstbestendig model is. De meningen van de respondenten hierover waren verdeeld, en op basis van de gehouden interviews kan uit deze discussie nog geen eenduidige, objectieve conclusie getrokken worden. Zodoende zijn de onderzoeksbevindingen niet expliciet genoeg om hypothese 4 volledig te verwerpen. Wanneer inderdaad sprake zou zijn van een hype omtrent ambtelijke fusies, zou dit het effect van *learning* versterken. In dat geval zou hypothese 4 aangenomen kunnen worden. Na dit onderzoek is het echter lastig om een harde uitspraak te doen over deze hypothese, al wordt wel geneigd naar het verwerpen van deze hypothese. Op basis van de eerder besproken verklaringen voor de toename van het aantal ambtelijke integraties, lijkt het onwaarschijnlijk dat *emulation* een grote verklaring vormt. Dit zou niet stroken met het eenduidige beeld dat gegeven werd van de rationele gronden die gemeenten hebben om ambtelijk te fuseren.

9. Conclusie

9.1. Een antwoord op de hoofdvraag

Aan het eind van dit onderzoek is het tijd om terug te komen op de vraag die in de inleiding gesteld werd:

“Hoe is de toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten te verklaren?”

In de eerste hypothese werd verondersteld dat gemeenten te maken hebben met bepaalde, vergelijkbare problematiek waardoor een toename van het aantal ambtelijke integraties veroorzaakt wordt. De beschreven bevindingen in hoofdstuk 5 lieten zien dat de omstandigheden van gemeenten zeker een verklaring vormen. Vooral de veelgenoemde 3 k's zijn voor gemeenten een aanleiding om ambtelijk te fuseren. De kosten die ze maken zijn te hoog, de organisatie is te kwetsbaar en bovendien is de kwaliteit vaak niet op peil. In een uitbreiding naar de 5 k's worden kansen voor medewerkers en

het zijn van een krachtige partner in de omgeving daaraan toegevoegd. De eerste verklaring is dus te vinden in het feit dat gemeenten op dezelfde manier reageren op de problematiek waarmee ze te maken hebben.

De tweede verklaring werd al verondersteld in hypothese 3, die luidt: Kennis over succesvolle ambtelijke integraties leidt tot een toename van het aantal ambtelijke integraties van Nederlandse gemeenten. In hoofdstuk 7 werd duidelijk wat gemeenten die zich oriënteren op ambtelijke integratie doen met de ervaringen van andere ambtelijk geïntegreerde gemeenten. Ze raken enerzijds geïnspireerd door de modellen van andere gemeenten. Anderzijds kijken ze met een kritische blik en stellen ze uit de verschillende voorbeelden die ze gezien hebben, een eigen model samen. De toename is dus deels te verklaren door beleidsdiffusie.

Hypothese 2 moest op basis van de interviews verworpen worden. Hogere overheden sturen soms aan op samenwerking, maar wijzen gemeenten niet per se in de richting van ambtelijke integratie. Richting gemeentelijke herindeling vindt daarentegen op sommige plaatsen wel een directe sturing plaats. Van dwang tot ambtelijke integratie is dan ook beslist geen sprake. De toename van het aantal ambtelijke integraties wordt niet veroorzaakt door sturing van bovenaf.

Met de bevinding dat gemeenten weloverwogen keuzes maken op basis van voorbeelden van andere ambtelijke fusies, lijkt het verwerpen van de *emulation*-hypothese een logische stap. Echter, *emulation* lijkt het leereffect te versterken. Er is geen eenduidig antwoord gevonden op de vraag of ambtelijke integratie een hype is. Om deze reden is het niet mogelijk de laatste hypothese te verwerpen. Wat wel gezegd kan worden, is dat normatieve redenen voor gemeenten niet de voornaamste verklaring vormen voor de toename.

9.2. Bijdrage theorie

De *bottom-up* theorie van Gilardi (2005: 87) wordt in dit onderzoek bevestigd. Ook in de context van Nederlandse gemeenten blijkt dat dezelfde problematiek tot vergelijkbare oplossingen leidt. De *horizontal* theorie over het diffusiemechanisme *learning* (Shipan en Volden, 2008: 842) blijkt eveneens te werken wanneer het gaat over de toename van het aantal ambtelijke fusies in Nederland.

Dwang en sturing van bovenaf zouden volgens Shipan en Volden (2008: 843) leiden tot overeenkomsten in beleid tussen verschillende overheden. In het geval van ambtelijke integraties is dit niet terug te vinden. Daarmee wordt deze theorie niet direct verworpen. Aangezien ambtelijke integratie heel duidelijk een initiatief is gebleken vanuit gemeenten, is het begrijpelijk dat geen sturing van bovenaf plaatsvindt. Een reden dat gemeenten ambtelijk fuseren is zelfs te vinden in het feit dat ze bang zijn voor gemeentelijke herindeling, wat wel van bovenaf opgelegd kan worden. Sturing is hier dus niet aanwezig, maar in andere contexten hebben Nederlandse gemeenten er wel mee te maken. Op basis van de bevindingen kan gezegd worden dat de reikwijdte van de theorie beperkt is.

In 3.4 als onderdeel van het theoretisch kader werd uitgelegd waarom de diffusiemechanisme *learning* en *emulation* niet tegelijkertijd een voornamelijk verklaring kunnen zijn van de toename van het aantal ambtelijke integraties. In hoofdstuk 8 is laten zien waarom op basis van de verzamelde data het moeilijk te beoordelen is of er sprake is van *emulation*. Aangetoond is dat de verhoudingen tussen Nederlandse gemeenten goed zijn, en dat men elkaar de gelegenheid geeft om te leren van elkaar. De VNG versterkt door haar faciliterende rol de contacten. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om een model te maken dat goed bij de eigen gemeente past. Hiermee is het minder waarschijnlijk dat *emulation* plaatsvindt. *Emulation* is daarmee een diffusiemechanisme dat niet zeer bij de werkwijze van Nederlandse gemeenten lijkt te passen. Het kan wel in kleine mate een rol spelen, ter versterking van de beleidsdiffusie door *learning*. Dit lijkt bij de ambtelijke integraties het geval te zijn. *Emulation* wordt dus verworpen als een diffusiemechanisme dat leidend is onder Nederlandse gemeenten.

9.3. Beperkingen en aanbevelingen

De beperking van het afnemen van een interview is dat niet per definitie de werkelijkheid gemeten wordt, maar de perceptie van een respondent. Ondanks dat de respondenten nauw bij het onderwerp betrokken waren, wat hun perceptie betrouwbaar maakt, was het niet mogelijk om voor elke hypothese hieruit een gedegen redenering af te leiden. De rol van het diffusiemechanisme *emulation* kan niet precies bepaald worden op basis van de interviews die gehouden zijn. Wellicht heeft dit te maken met de vraagstelling van de onderzoeker en was er meer over dit mechanisme te zeggen wanneer in de interviews meer doorgevraagd was. Het lijkt er echter meer op dat de gebruikte methode niet voldoende geschikt was. Het is aannemelijk dat gemeenten over hun eigen model zeggen dat het zelf uitgedacht is, ook wanneer het vrijwel gelijk is aan een ander, bestaand model.

Het zou interessant zijn om in vervolgonderzoek de modellen van ambtelijke integraties te vergelijken op verschillende gebieden, om zo te zien waar overeenkomsten en verschillen zijn. Ook de processen die vooraf zijn gegaan aan het operationeel worden van ambtelijke integraties zouden hierbij bestudeerd kunnen worden. Op deze manier kan door de tijd heen onderzocht worden of gemeenten inderdaad hun eigen modellen ontwerpen, of dat de modellen meer op elkaar lijken dan respondenten beweerden. Vermoedelijk zal men zo komen tot een betrouwbaarder antwoord op de vraag hoe de verdeling is tussen de verklaringen van *learning* en *emulation*.

10. Literatuur

- Ambtelijkefusie.nl (2015a), 'Ambtelijke fusie in Nederland', op: <http://www.ambtelijkefusie.nl/> (bezocht op 24 februari 2015).
- Ambtelijkefusie.nl (2015b), 'Starten en doorontwikkelen', op: <http://www.ambtelijkefusie.nl/de-drie-fases/starten-en-doorontwikkelen/> (bezocht op 25 februari 2015)
- Ambtelijkefusie.nl (2015c), 'Besluiten en inrichten', op: <http://www.ambtelijkefusie.nl/de-drie-fases/besluiten-en-inrichten/> (bezocht op 15 mei 2015)
- Ambtelijkefusie.nl (2015d), 'Initiëren en verkennen', op: <http://www.ambtelijkefusie.nl/de-drie-fases/initieren-en-verkennen/> (bezocht op 15 mei 2015)
- Cbs.nl (2015), 'Gemeentelijke indeling op 1 januari 2015', op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm> (bezocht op 15 mei 2015).
- Gilardi, F. (2005), The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, pp. 84- 101.
- Gilardi, F. (2012), Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies, in: W. Carlsnaes, T. Risse en B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 453-477.
- Grumbkov, G. von en H. ter Braak (2011), 'Ambtelijke integratie met gelijke inbreng, de casus BELgemeenten', in: M. Herweijer en M. J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M. en M. J. Fraanje (2011), *Samen werken aan bestuurskracht; Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- Herweijer, M. en T. van der Zee (2011), 'Ambtelijke integratie met de grote broer, de casus Ten Boer', in: M. Herweier en M. J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Korsten, A. F. A., K. Abma en J. M. L. R. Schutgens (2007), *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: Eburon.
- Laar, S. van de, A. Westers, P. Vogel en D. Bakker (2014), *Ambtelijke fuseren? GROEI!*, Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie.nl: Den Haag.

Maggetti, M. & F. Gilardi (2014), 'Problems and Solutions in the Measurement of Policy Diffusion Mechanism', *Journal of Public Policy*, First View (2), pp. 1-21.

Schaap, L. (2012), *Decentrale Autonomie? Rapportage ter Voorbereiding op het Onderzoek van de Raad van Europa naar de Staat van de Decentrale Autonomie in Nederland*, Tilburg University: Tilburg.

Shipan, C. R. en C. Volden (2008), The Mechanisms of Policy Diffusion, *American Journal of Political Science*, 52 (4), pp. 840-57.

11. Bijlagen

11.1. Interviewvragen

Er zijn twee soorten interviews afgenomen. In 11.1.1. staan de vragen die gesteld zijn aan de vertegenwoordigers van gemeenten die samenwerken in een ambtelijke integratie. De vragen die in 11.1.2. staan zijn gebruikt in de gesprekken met de professionals van de VNG en organisatieadviesbureau SeinstravandeLaar.

11.1.1. Interviewvragen vertegenwoordigers ambtelijke integraties:

1. Kunt u eerst iets vertellen over de huidige vorm van samenwerking tussen [namen gemeenten in ambtelijke integratie]?
2. Wat was voor uw gemeente de aanleiding om over te gaan tot ambtelijke integratie?
 - a. Is het besluit tot oprichting van ambtelijke integratie het gevolg van het ervaren van bepaalde problematiek?
 - i. Zo ja, welke?
 - b. Zijn er organisaties op provinciaal of landelijk niveau die een rol hebben gespeeld bij het besluit tot ambtelijke integratie?
 - i. Zo ja, welke?
 - ii. Zo ja, op welke manier?
 - c. Wist u van het bestaan van andere ambtelijke integraties af?
 - i. Zo ja, hoe keek en kijkt u hier tegenaan?
 - ii. Wat overtuigt/overtuigde u ervan dat ambtelijke integratie voor u een geschikte manier van samenwerken is?
3. Was op de andere deelnemers in uw ambtelijke integratie dezelfde aanleiding van toepassing?
 - a. Ervoeren zij dezelfde problematiek?
 - b. Werden zij door organisaties op provinciaal of landelijk niveau gestuurd?
 - c. Wat maakte hen enthousiast over ambtelijke integraties?
4. Wat is/was het doel van het doorvoeren van de ambtelijke integratie?
 - a. Was/ Is het de bedoeling hiermee bepaalde problematiek te verhelpen?
 - i. Zo ja, welke?
 - b. Was/ Is het de bedoeling hiermee tegemoet te komen aan de wensen van een organisatie op landelijk of provinciaal niveau?
 - i. Zo ja, welke wensen?
 - ii. Zo ja, stonden sancties tegenover nalaten van actie?
 - c. Was/ Is het de bedoeling in bepaalde opzichten te gaan lijken op gemeenten in een andere ambtelijke integratie?
 - i. Zo ja, in welke opzichten?

5. Denken [namen gemeenten in ambtelijke integratie] na over verdergaande samenwerking? (bestuurlijke fusie?)
 - a. Hoorde dit aan de voorkant ook bij de beoogde doelen?
6. Heeft u het idee dat u met uw vorm van samenwerking andere gemeenten op een idee brengt?

11.1.2. Interviewvragen professionals

1. Welke rol speelt uw organisatie met betrekking tot ambtelijke integraties?
2. Wat is volgens u de oorzaak dat veel gemeenten kiezen voor ambtelijke integratie?
 - a. Is het besluit tot oprichting van ambtelijke integratie het gevolg van het ervaren van bepaalde problematiek?
 - i. Zo ja, welke?
 - b. Zijn er organisaties op provinciaal of landelijk niveau die een rol spelen bij het komen tot een ambtelijke integratie?
 - i. Zo ja, welke?
 - ii. Zo ja, op welke manier?
 - c. Kijken gemeenten bij het overgaan tot ambtelijke integratie naar eerdere ambtelijke integraties?
 - i. Zo ja, ?
 - ii. Wat overtuigt gemeenten volgens u ervan dat ambtelijke integratie voor hen een geschikte manier van samenwerken is?
3. Welk doel streven gemeenten na met het oprichten van een ambtelijke integratie?
 - a. Hebben gemeenten de intentie hiermee bepaalde problematiek te verhelpen?
 - i. Zo ja, welke?
 - b. Hebben gemeenten de intentie hiermee tegemoet te komen aan de wensen van een organisatie op landelijk of provinciaal niveau?
 - i. Zo ja, welke wensen?
 - ii. Zo ja, stonden sancties tegenover nalaten van actie?
 - c. Hebben gemeenten de intentie in bepaalde opzichten te gaan lijken op gemeenten in een andere ambtelijke integratie?
 - i. Zo ja, in welke opzichten?
4. Hoe is de enorme toename van het aantal ambtelijke integraties in Nederland volgens u te verklaren?

11.2. Lijst met geïnterviewde personen

11.2.1. Overzicht interviews bij ambtelijk geïntegreerde gemeenten			
Datum en tijd	Persoon	Functie	Locatie
14-04-2015; 11:30 uur	Rob Hoffmann	Algemeen directeur Werkorganisatie CGM	Gemeentehuis Cuijk
14-04-2015; 16:00 uur	Douwe Prinsse	Wethouder Hardenberg	Gemeentehuis Hardenberg
15-04-2015; 11:00 uur	Wilma Atsma	Gemeentesecretaris Wassenaar, directielid Werkorganisatie Duivenvoorde	Gemeentehuis Voorschoten
15-04-2015; 14:00 uur	Els Kroese	Gemeentesecretaris Beemster	Gemeentehuis Beemster
16-04-2015; 10:00 uur	Wim van Enter	Wethouder voormalig gemeente Schermer	Gemeentehuis Alkmaar
17-04-2015; 16:30 uur	Geert Heiminge	Gemeentesecretaris Oldambt, eerder gemeentesecretaris Ten Boer	Van Swinderen Huys, Groningen
20-04-2015; 16:00 uur	Gerard Vlekke	Gemeentesecretaris Gilze- Rijen	Gemeentehuis Gilze- Rijen
21-04-2015; 14:30 uur	Jeroen van Delden	Algemeen directeur UW- Samenwerking, Gemeentesecretaris IJsselstein	Gemeentehuis IJsselstein

11.2.2. Overzicht interviews met professionals			
Datum en tijd	Persoon	Functie	Locatie
08-04-2015; 11:00 uur	Martine Meijers Patricia Vogel	Coördinator Lokaal Bestuur (VNG) Coördinator Inzicht en Sturingsadvies (KING)	VNG Kantoor, Den Haag
21-04-2015; 18:45 uur	Stan van de Laar	Partner SeinstravandeLaar	Eigen adres, telefonisch interview