

Fuseren of Samenwerken?

Een studie naar gemeentelijke fusie en intensieve gemeentelijke samenwerking rond het decentralisatievraagstuk.

GEMEENTE
NISSEWAARD


gemeente
Goeree-Overflakkee




WERKORGANISATIE DUIVENVOORDE

 **GEMEENTE BARENDRECHT**

 **Gemeente
Albrandswaard**

 **RIDDERKERK
GEMEENTE RIDDERKERK**

Sander van der Kaaij (372787)
Begeleider: dr. P. Marks

Inhoud

Voorwoord	6
Leeswijzer: de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn in een tabel samengevat, zie daarvoor pagina 83 van de scriptie. De conclusie en aanbevelingen zijn te vinden vanaf pagina 93. De aanbevelingen zijn geschreven als een document dat ook los van deze scriptie gelezen kan worden.....	7
1. Inleiding	8
Gemeentelijke herindeling: een proces van onderop?.....	8
Gemeentelijke fusie/samenwerking oplossing voor decentralisaties?	9
Focus	9
Doelstelling:	9
Onderzoeksvraag:	10
Deelvragen	10
Relevantie	10
Onderzoeksopzet	10
2. Theoretisch kader	12
Inleiding.....	12
Gemeentelijke fusie	12
Motieven voor gemeentelijke fusie.....	12
Intensieve gemeentelijke samenwerking	14
<i>Motieven voor intensieve samenwerking</i>	14
Gemeentelijke fusie en implementatiesucces van beleid	15
Intensieve gemeentelijke samenwerking en implementatiesucces van beleid	16
Implementatiesucces van beleid	17
<i>Doorwerking van keuze voor fusie of intensieve samenwerking in implementatiesucces</i>	20
Verantwoording keuze literatuur.....	21
Conceptueel model.....	22
Operationalisering.....	24
3. Methodologische verantwoording	27
Strategie	27
Caseselectie.....	27
Technieken	28
<i>Interviews</i>	28
<i>Documentenanalyse</i>	28
Betrouwbaarheid en validiteit	29
<i>Betrouwbaarheid</i>	29
<i>Interne Validiteit</i>	29
<i>Externe validiteit</i>	30
4. Casusbeschrijving	31

Goeree Overflakkee	31
<i>Keuzemotieven voor gemeentelijke fusie</i>	31
<i>Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie</i>	31
<i>Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking</i>	32
<i>Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking</i>	33
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO</i>	34
<i>Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces WMO</i>	36
Nissewaard.....	37
<i>Keuzemotieven voor gemeentelijke fusie</i>	37
<i>Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie</i>	37
<i>Controlevariabelen bij specifieke factoren intensieve samenwerking</i>	39
<i>Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking</i>	40
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces</i>	41
<i>Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces</i>	43
BAR-organisatie.....	46
<i>Keuzemotieven voor intensieve samenwerking</i>	46
<i>Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking</i>	46
<i>Controlevariabelen bij specifieke factoren gemeentelijke fusie</i>	49
<i>Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie</i>	50
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces</i>	51
<i>Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces</i>	54
Werkorganisatie Duivenvoorde	57
<i>Keuzemotieven intensieve samenwerking</i>	57
<i>Specifieke bijdrage intensieve gemeentelijke samenwerking</i>	57
<i>Controlevariabelen bij specifieke factoren gemeentelijke fusie</i>	59
<i>Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve gemeentelijke samenwerking</i>	60
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces</i>	61
<i>Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces</i>	63
5. Analyse	66
Goeree-Overflakkee	66
<i>Keuzemotieven voor fusie</i>	66
<i>Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie</i>	66
<i>Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking</i>	66
<i>Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking</i>	67
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO</i>	68
<i>Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces</i>	69
Nissewaard.....	70
<i>Keuzemotieven voor fusie</i>	70

<i>Specifieke bijdragen fusie</i>	70
<i>Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking</i>	71
<i>Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking</i>	72
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO</i>	72
<i>Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces</i>	74
BAR-organisatie.....	75
<i>Keuzemotieven voor intensieve samenwerking</i>	75
<i>Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking</i>	75
<i>Specifieke bijdragen van fusie (controlevariabelen)</i>	76
<i>Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie</i>	77
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces</i>	78
<i>Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces</i>	79
Werkorganisatie Duivenvoorde	81
<i>Keuzemotieven intensieve samenwerking</i>	81
<i>Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking</i>	81
<i>Specifieke succesfactoren fusie (controlevariabelen)</i>	82
<i>Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie</i>	83
<i>Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces</i>	83
<i>Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces</i>	85
Bevindingen analyse	86
Tabel bevindingen analyse.....	87
<i>Kernobservaties vanuit de tabel per gemeente:</i>	90
6. Conclusie	93
7. Aanbevelingen	95
Opschaling als noodzaak	95
<i>Bestuurlijk vertrouwen versus gelijkvormigheid</i>	96
Houdbaarheid van het CDA-standpunt.....	96
Op weg naar de regiogemeente	97
<i>Spreiding in uitvoering</i>	97
<i>Gemeente als identiteitsdrager</i>	98
Aanbevelingen op de korte termijn	98
<i>Gelijkwaardigheid als voorwaarde</i>	99
<i>Provinciale druk als noodzaak?</i>	100
Aanbeveling op de lange termijn	101
<i>Hiërarchisch bestuur versus functioneel bestuur</i>	101
<i>Bestuurlijke nabijheid als centraal element</i>	102
8. Discussie	103
9. Bijlagen	105

Overzicht bevroagde respondenten	105
Overzicht geanalyseerde documenten	106
Vragenlijst interviews Samenwerking.....	107
Vragenlijst interviews Fusiegemeenten.....	108
Literatuurlijst	109

Voorwoord

Met trots presenteer ik u mijn scriptie ‘Fuseren of samenwerken – Een studie naar gemeentelijke fusie en intensieve gemeentelijke samenwerking rond het decentralisatievraagstuk’. Aan deze scriptie is gewerkt van februari 2016 tot en met januari 2017, en met de afronding ervan hoop ik mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit na vier jaar succesvol af te ronden. Ik ben ontzettend blij en dankbaar dat de CDA-fractie mij de kans heeft geboden om de stage die hoort bij het scriptietraject te lopen in de Tweede Kamer. Ik heb het als een zeer leerzaam half jaar ervaren, waarin ik volop de kans heb gekregen om mee te draaien in het politieke circuit en te proeven van het ‘politieke handwerk’.

Een groot woord van dank wil ik dan ook allereerst richten aan dhr. Peter Dillingh, die er als stagebegeleider alles aan gedaan heeft om zijn twee stagiairs (Marije Komdeur en ikzelf) een onvergetelijke stagetijd te bezorgen. Het meeschrijven aan inbrengen, het stellen van Kamervragen, het indienen van moties, een bezoek aan het graf van Abraham Kuyper, verschillende etentjes: alles is de revue gepasseerd. Vaak met veel humor maar ook zeer serieus als het nodig was: dankzij Peter hebben we het maximale uit de stage kunnen halen. Daarnaast was Peter altijd bereid, ook na het aflopen van mijn stage, om met een kritisch oog naar mijn scriptie te kijken en mij te voorzien van feedback. Niet alleen was er feedback over de inhoud van de scriptie, maar ook over mijn functioneren in het algemeen. Dit heeft ervoor gezorgd dat ik tijdens de stage niet alleen veel heb geleerd over de inhoud en het functioneren van de organisatie, maar ook over mijzelf. Daarvoor ben ik hem zeer dankbaar.

Naast leerzaam was de stage ook bijzonder gezellig, niet in de minste plaats door het fantastische gezelschap in de legendarische ‘CDA-martelkelder’. Mijn collega-stagiaire op Binnenlandse Zaken Marije Komdeur, maar ook Evert-Jan Hanselaar, Maartje Bos, Robin Gruijters, Senny Vegter en Jochem Jacobs wil ik enorm bedanken voor de geweldige tijd en vele hilarische momenten! Ook de frequente bezoeken van Marianne IJzerman, Monique Senne en Henriette Hulst hebben daar zeker aan bijgedragen.

Op de Erasmus Universiteit werd mijn scriptie begeleid door dr. Peter Marks (eerste lezer) en dr. Jasper Eshuis (tweede lezer). Dankzij hun scherpe feedback, grote geduld en het voortdurend spiegelen aan datgene wat ik zelf opgeschreven had is de scriptie geworden tot wat hij nu is. Ook de gesprekken die we vaak na de scriptiekring nog hadden over het reilen en zeilen binnen de opleiding waren zeer de moeite waard!

Voor de aanbevelingen heb ik een aantal keer met Rien Fraanje, directeur van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, kunnen overleggen. Met een kritisch oog en vanuit zijn eigen kennis over gemeentelijke herindeling en het CDA-gedachtegoed heeft hij mij willen voorzien van een aantal zeer waardevolle tips die mijn aanbevelingen verder hebben aangescherpt. Ook hem wil ik daarvoor bijzonder danken!

Om de benodigde data voor dit onderzoek bij elkaar te krijgen heb ik twaalf interviews afgenomen met respondenten vanuit het CDA, maar ook uit de vier onderzochte gemeenten waar ik altijd zeer gastvrij ben ontvangen en er veel ruimte was om alle vragen te stellen die ik op papier had staan. Ook aan alle respondenten een groot woord van dank: zonder hun informatie had ik deze scriptie niet kunnen schrijven.

Dat spelling niet altijd mijn sterkste punt is wist ik al langer, en daarom ben ik mijn oud-leraar Nederlands van het Marnix Gymnasium, drs. Tom Ketting, extra dankbaar. Hij heeft de volledige spellingscontrole van deze scriptie op zich willen nemen, en hinderlijke fouten ‘ouderwets’ met rode pen gemarkeerd en verbeterd.

Tenslotte natuurlijk ook veel dank voor mijn ouders, broertje en zusje die mij in mijn soms overvolle agenda altijd ter wille waren en zich flexibel opstelden. Ik realiseer me dat ik soms veel heb gevraagd van die flexibiliteit, maar het is altijd goed gekomen: heel veel dank daarvoor!

Tenslotte rest mij niets anders dan u veel plezier te wensen met het lezen van deze scriptie, en de hoop uit te spreken dat u na het lezen ervan net zoveel belangstelling voelt voor gemeentelijke herindeling en de inrichting van bestuurlijk Nederland als ik!

Met een hartelijke groet,

Sander van der Kaaij
Rhoon, januari 2017

Leeswijzer: de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn in een tabel samengevat, zie daarvoor pagina 83 van de scriptie. De conclusie en aanbevelingen zijn te vinden vanaf pagina 93. De aanbevelingen zijn geschreven als een document dat ook los van deze scriptie gelezen kan worden.

1. Inleiding

Gemeenten staan voor grote uitdagingen. Door de decentralisaties in het sociale domein krijgen gemeenten er een groot aantal taken bij, maar moeten ze er tegelijkertijd voor zorgen dat ook hun reguliere takenpakket op een adequate manier kan worden uitgevoerd.

Sinds 2015 maakt Nederland de grootste hervorming sinds de Tweede Wereldoorlog binnen het zorgdomein door: zorgtaken zijn gedecentraliseerd van de Rijksoverheid naar de gemeenten. Deze ontwikkelingen betekenen een grote uitbreiding van het takenpakket rond zorg van de gemeente, en focussen zich hoofdzakelijk op drie domeinen (Rijksoverheid, 2015):

- Zorg bieden aan langdurig zieken en ouderen (wet maatschappelijke ondersteuning)
- Hulp bij het vinden van werk of het verstrekken van een uitkering (Participatiewet)
- De jeugdzorg

De decentralisaties zijn allereerst ingezet om bij de Rijksoverheid een forse kostenreductie te realiseren. Daarnaast moet de zorg voor burgers duidelijker en eenduidiger worden georganiseerd. Doordat de gemeente als overheidsorgaan het dichtst bij de burger staat zou dat gerealiseerd moeten worden (VNG, 2014).

De decentralisaties houden in dat gemeenten zelf vorm moeten geven aan zorgtaken, en zelf regelingen vaststellen die passend zijn voor de zorgvraag binnen de gemeente. Daarnaast moeten zij ook voldoen aan de wettelijke kaders die voor deze regelingen zijn vastgesteld. De Rijksoverheid schrijft hierbij niet voor wat gemeenten moeten doen, maar wil in nauwe samenwerking tussen Rijksoverheid en gemeenten een optimale invulling van de decentralisaties vormgeven (VNG, 2014). Met dit complexe takenpakket is er recentelijk meer aandacht gekomen voor het gemeentelijk herindelingsvraagstuk. Zijn alle gemeenten wel in staat om de grote hervormingen op eigen kracht door te voeren? Zijn hun schaalgrootte en beschikbare middelen daarvoor wel toereikend? Is het voor succesvolle implementatie van de decentralisaties niet beter als gemeenten hun krachten bundelen door te fuseren of intensief samen te werken?

Gemeentelijke herindeling: een proces van onderop?

De Rijksoverheid benadrukt in zijn beleidskader gemeentelijke herindeling (Rijksoverheid, 2013) dat voornemens tot herindeling van onderop moeten komen, en niet kunnen worden opgelegd. Met het beleidskader wil de Rijksoverheid echter wel herindelingsprocessen van onderop versnellen. Initiatief tot herindeling ligt daarbij altijd bij gemeenten. Om te toetsen of herindeling inderdaad passend is worden door het kabinet vijf criteria gebruikt:

- Draagvlak: het gaat hierbij om draagvlak onder de maatschappelijke organisaties, participerende gemeenten en burgers in de participerende gemeenten.
- Interne samenhang: na herindeling moet er zicht zijn op samenhang tussen de gefuseerde gemeenten en de manier waarop de bewoners van de verschillende kernen ruimte krijgen om initiatieven te ontplooien.
- Bestuurskracht: er moet een voldoende robuust ambtelijk apparaat aanwezig zijn. Ook competente bestuurders zijn daarbij van groot belang. Hierdoor moeten gemeenten in staat zijn om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen.
- Evenwichtige regionale verhoudingen: het gaat hierbij hoofdzakelijk om de rol die de gemeente speelt in de regio, en de plaats die de heringedeelde gemeente in zal nemen
- Duurzaamheid: herindeling moet geen oneindig proces zijn: als er wordt besloten tot herindeling moet het duidelijk zijn of alle belanghebbende gemeenten inderdaad worden betrokken en moet een volgende herindeling niet te snel volgen op een vorige.

Juist in deze tijd waarin gemeenten worden geconfronteerd met een steeds groter en complexer takenpakket, is het de vraag of gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking nog steeds een vrije keuze is van onderop. Of komt er steeds meer druk op deze keuze te staan?

Gemeentelijke fusie/samenwerking oplossing voor decentralisaties?

Nu de implementatie van de decentralisaties ruim een jaar geleden is ingezet, kan er een analyse worden losgelaten op het verloop van de implementatie van de drie decentralisaties binnen gemeenten. De VNG stelt dat een groot deel van de doelen van deze zorghervormingen (nog) niet is bereikt. Gemeenten ervaren problemen rond de persoonsgebonden budgets, de communicatie vanuit de gemeente naar de burger over de gevolgen van de decentralisaties is niet eenduidig, en door de voortdurende korting op budgets neemt ook de druk op gemeenten om pijnlijke beslissingen te nemen toe. Hierbij valt te denken aan het korten op huishoudelijke hulp (NRC, 2015). Met name kleine gemeenten ondervinden daarnaast capaciteitsproblemen in de uitvoering van de decentralisaties. De gedachte is dat verregaande samenwerking of fusie van gemeenten leidt tot grotere ambtelijke en financiële capaciteit, waardoor de implementatiesucces van de decentralisaties verder wordt vergroot (Trouw, 2015). Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld vorming van een regiegemeente, zoals vrij recentelijk is gebeurd met de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR). In deze constructie vindt er een fusie plaats van de ambtelijke apparaten, maar blijven de gemeenten autonoom in de zin dat ze hun eigen raad en college behouden. Het samenvoegen van ambtelijke apparaten in BAR-verband betekent meer ambtelijke capaciteit. Hierdoor kunnen gemeentelijke diensten zoals bijvoorbeeld zorg of afvalverwerking slimmer en goedkoper worden georganiseerd. De gemeentelijke autonomie blijft echter in deze vorm van samenwerken wel gewaarborgd (BAR gemeenten, 2016). Zoals benoemd kan een grotere gemeentelijke capaciteit ook worden bereikt door gemeentelijke fusie, waarbij verschillende gemeenten integraal worden samengevoegd. De fusie moet er vervolgens toe leiden dat gemeenten kunnen voldoen aan hun gemeentelijke plichten, waaronder de implementatie van de drie decentralisaties (VNG, 2015). Zeer recentelijk speelt ter illustratie in de Hoeksche Waard de discussie of de vijf aanwezige gemeenten moeten fuseren of moeten kiezen voor intensieve samenwerking. Er is onder, maar ook binnen de verschillende gemeenten nog onenigheid over de vraag wat de beste keuze is: intensieve samenwerking of gemeentelijke herindeling (Reformatorisch Dagblad, 2015).

Focus

Juist in de afweging om als gemeente te kiezen voor óf intensieve samenwerking óf gemeentelijke fusie is het goed om te onderzoeken in hoeverre intensieve samenwerking of gemeentelijke fusie bij kan dragen aan het implementatiesucces van complexe maatschappelijke vraagstukken zoals die van de decentralisaties. Doordat de decentralisaties als geheel zeer omvangrijk zijn, zal in dit onderzoek de focus liggen op één van de drie decentralisaties, namelijk die van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Voor het CDA is dit vraagstuk, mede met het oog op de verkiezingen in 2017 zeer relevant. Wat levert meer succes op in het implementeren van complexe vraagstukken als de decentralisaties: gemeentelijke herindeling of gemeentelijk fusie? Waar zitten precies de verschillen tussen beide? De synthese van deze twee onderwerpen kan daarom voor de opdrachtgever relevante informatie opleveren. De focus in het onderzoek ligt op de vraag of intensieve samenwerking of gemeentelijke fusie bijdraagt aan het succesvol implementeren van complexe vraagstukken als het decentralisatievraagstuk. Hieruit komt voor dit onderzoek de volgende doel en vraagstelling voort:

Doelstelling:

'Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan gemeenten in de keuze voor gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking, door een vergelijkende analyse te maken van de bijdrage die gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking levert aan de factoren van implementatiesucces van het decentralisatievraagstuk (specifiek: de WMO) in twee gefuseerde en twee intensief samenwerkende gemeenten in Zuid-Holland'.

Onderzoeksvraag:

‘Hoe draagt gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking bij aan het implementatieresultaat van de WMO in Zuid-Hollandse gemeenten?’

In dit onderzoek zullen twee gefuseerde en twee intensief samenwerkende gemeenten in Zuid Holland worden geanalyseerd.

Vanuit de analyse moet duidelijk worden of er mogelijke verschillen zijn aan te wijzen in het implementatieresultaat van de decentralisaties tussen gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten. Deze resultaten zijn voor gemeenten in het algemeen van belang, en in dit specifieke onderzoek zullen de resultaten in een oplegnotitie worden gepresenteerd aan de Tweede Kamerfractie van het CDA, die het CDA vervolgens helpen in de standpuntbepaling rond gemeentelijke fusie en gemeentelijke herindeling. Daarnaast kunnen deze resultaten een antwoord geven op de vraag hoe een complexe beleidsstuk, zoals de decentralisaties, het beste kan worden vormgegeven: met gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking.

Deelvragen

- Wat zijn de resultaten van gemeentelijke fusie in het implementeren van de WMO?
- Wat zijn de resultaten van intensieve gemeentelijke samenwerking in het implementeren van de WMO?
- Wat zijn de ‘generieke bijdragen’ van beide alternatieven aan het implementatieresultaat van de WMO?
- Uit welke componenten bestaat implementatiesucces of resultaat van beleid?
- Welke bijdrage kan gemeentelijke herindeling / intensieve gemeentelijke samenwerking leveren aan het implementatiesucces van de decentralisaties (specifiek: de WMO)?
- Zijn er verschillen aan te wijzen in de bijdrage die beide leveren?

Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is hoog: de decentralisaties zijn recentelijk doorgevoerd, en hebben een grote omslag betekend in de manier waarop zorg in Nederland wordt geregeld. Dit levert een aantal belangrijke vragen op: zijn we als gemeente in staat om om te gaan met deze uitdagingen? Hebben we voldoende middelen in huis om zorg op de juiste manier te organiseren? In hoeverre kan gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking met andere gemeenten een oplossing bieden?

Zelfstandige gemeenten kunnen problemen ervaren in het implementeren van deze decentralisaties, en kiezen voor opschaling in de vorm van gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking. Dit onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het inzicht hoe zowel gefuseerde gemeenten of intensief samenwerkende gemeenten succes halen in de implementatie van de decentralisaties. Voor de opdrachtgever, het CDA, kan dit vervolgens waardevolle informatie opleveren in de standpuntbepaling van de partij rond gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking.

Wat betreft de wetenschappelijke relevantie wordt met dit onderzoek getracht het inzicht in de werking van fusiegemeenten en intensief samenwerkende gemeenten rond complexe vraagstukken als de decentralisaties verder te vergroten. Door het recente karakter van de decentralisaties en de invloed die dit uit kan oefenen op de vraag of gemeenten kiezen voor fusie of intensieve samenwerking kan dit onderzoek een waardevolle toevoeging vormen op de bestaande theorie over implementatiesucces van beleid.

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek heeft de vorm van een vergelijkende casestudy, waarin theorie over implementatiesucces zal worden gespiegeld aan de implementatiepraktijk van de decentralisatiewetgeving van twee fusiegemeenten, te weten Nissewaard en Goeree-Overflakkee en twee gemeenten die intensief met elkaar samenwerken, te weten de BAR-gemeente (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk) en de Werkorganisatie Duivenvoorde (Wassenaar en Voorschoten). Aan

de hand van de onderzoeksresultaten zal een aantal concrete aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de keuze voor gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking: wat werkt er beter bij het implementeren van complexe vraagstukken als de decentralisaties?

2. Theoretisch kader

Inleiding

In het theoretisch kader worden theorieën behandeld die betrekking hebben op de decentralisaties, gemeentelijke fusie, en implementatiesucces van beleid. Over beleid en implementatie van beleid is veel geschreven, zowel in bestuurskundige als sociologische of bedrijfskundige literatuur. Sabatier (1986) en Pressman en Wildavsky (1973/1984) kunnen als belangrijke auteurs worden genoemd rond beleidsimplementatie. In dit theoretisch kader wordt allereerst een theoretische achtergrond gegeven over intensieve gemeentelijke samenwerking en gemeentelijke fusie an sich, met daarnaast een korte opsomming van de motieven waarom gemeenten kiezen voor intensieve gemeentelijke samenwerking of gemeentelijke fusie aan de hand van literatuur geschreven door o.a. Korsten (2006,2009), Van de Laar (2010), Allers (2013), Fraanje, Herweijer, Van Assenberg, Heijne en Brouwer (2008) en Van den Heuvel en Huijben (2013). Vervolgens zullen er vanuit de theorie indicatoren voor 'implementatiesucces' van beleid worden genoemd, zoals beschreven door Pressman en Wildavsky (1973, 1984) en Sabatier (1981, 1986).

Gemeentelijke fusie

De Groningse hoogleraar Maarten Allers stelt zich in zijn artikel 'Decentralisatie en gemeentelijke opschaling' (2013) de vraag: hoe groot moet een gemeente eigenlijk zijn?. Hij stelt dat kleinschaligheid van gemeenten wel degelijk voordelen heeft, om de volgende redenen:

- Maatwerk leveren: er wordt ingespeeld op lokale voorkeuren, waardoor beleid ook aansluit bij de voorkeuren van haar inwoners. Hoe groter een gemeente wordt, hoe moeilijker het is om aan deze voorkeuren tegemoet te komen.
- Efficiëntie van beleid kan worden vergroot: de lokale overheid in een kleine gemeente heeft veel kennis van de behoefte van de gemeenschap, kan daar vervolgens beter op inspelen wat leidt tot doelmatiger beleid.
- Democratische controle is hoog: burgers zijn goed in staat om de lokale overheid te controleren aan de hand van rankings of andere beoordelingen, en bij opvallende resultaten kan men in een kleinschalig gemeente het bestuur daar makkelijker op aanspreken dan in een grote gemeente.

Toch lijken gemeenten het eerder te zoeken in robuustheid en schaalvergroting dan in kleinschaligheid. Dat kan door gemeentelijke fusie. Hierbij worden twee of meer gemeenten opgeheven om op te gaan in één gemeente (VNG, 2005). In de Grondwet wordt gesteld dat gemeentelijke fusie altijd bij wet plaats moet vinden (artikel 123 Grondwet). De Tweede Kamer moet instemmen met het voornemen tot fusie van twee of meerdere gemeenten. Het fuseren van gemeenten heeft verregaande implicaties. Gemeenteraden en colleges van B&W worden opnieuw samengesteld door zogeheten herindelingsverkiezingen, voor de burger worden voorzieningen die voorheen door de 'eigen' gemeente werden geregeld nu door de gefuseerde gemeente geregeld op wellicht andere locaties dan men voorheen gewend was. Naar de motieven achter gemeentelijke fusie is veel onderzoek gedaan, onderzoek naar de resultaten van gemeentelijke fusie laten wisselende resultaten zien (o.a. Korsten, Van den Heuvel).

Motieven voor gemeentelijke fusie

Als voornaamste motieven om uiteindelijk te kiezen voor gemeentelijke fusie worden de volgende factoren genoemd (Beerepoot et al. 2009):

1. Gebrekkige bestuurskracht: alleen hebben gemeenten niet de mogelijkheid om hun taakstelling te halen en hun taken naar behoren uit te voeren. Door capaciteitsgebrek zijn gemeenten niet in staat om problemen waarmee zij geconfronteerd worden op te lossen, hun voorzieningen op peil te houden, of medebewindstaken op een goede manier te vervullen. Herindeling vindt dan plaats met kleine gemeenten die allen deze genoemde problemen ervaren. Door de onderlinge capaciteit samen te voegen wordt bereikt dat er na

fusie wel voldoende bestuurskracht ontstaat. Ook een volwaardig bestuur (in kleine gemeenten is het vaak niet mogelijk om voltijdbesturen aan te stellen) kan hierin een belangrijke rol spelen.

2. Ruimtenood: dit motief komt voort uit het feit dat kleine gemeenten vaak beperkte mogelijkheden hebben qua grondgebied om uit te breiden met woonwijken o.i.d. Door te fuseren met een randgemeente (vaak gaat het om een grote gemeente die kleinere gemeenten laat aansluiten) kan deze ruimtenood worden gecompenseerd. In dit motief zien we vaak dat de kleine, aansluitende gemeente opgaat in de grote centrumgemeente waardoor er geen wijzigingen optreden in de samenstelling van het bestuur.
3. Nieuwe opgaven: wanneer gemeenten geconfronteerd worden met grote nieuwe opgaven die zij niet alleen kunnen realiseren, hebben gemeenten behoeften aan uniforme regelingen die niet alleen gelden voor één kern of gemeente, maar meer gebiedsoverschrijdend zijn. Op dat moment is fusie een alternatief: wanneer gemeenten fuseren kan aan deze grote, vaak heel specifieke opgaven zoals bijvoorbeeld in het sociaal domein uniform beleid worden gemaakt dat voor een groter gebied van toepassing is dan wanneer gemeenten niet zouden fuseren. Door fusie kan beleid beter worden uitgelijnd, wat de uitvoerbaarheid ten goede komt.
4. Reagerend herverdelingsmotief: gemeenten fuseren omdat zij een andere fusie willen voorkomen. Kleine gemeenten aan de rand van een grote gemeente laten dit vaak zien: uit angst op opgeslokt te worden door de 'grote buurgemeente' fuseren gemeenten met kleinere, meer voor de hand liggende partners om zo het ongewenste alternatief uit de weg te kunnen gaan.

Van den Heuvel en Huijben (2013;33) stellen dat gemeentelijke fusie lang niet altijd leidt tot effectiviteitsverbetering door bijvoorbeeld grotere ambtelijke apparaten. Wel zijn er onderzoeken die aantonen dat gemeentelijke fusie leidt tot meer ambtelijke specialisatie, meer financiële ruimte en een minder kwetsbare organisatie. Het leidt tot (Beerepoot, Fraanje en Herweijer;2009, Allard;2013):

- vergroting van de bestuurskracht
- de kwetsbaarheid van de organisatie wordt verminderd: het ambtelijk apparaat wordt door fusie robuuster. Het oplossen van grote problemen of het implementeren van omvangrijke takenpakketten zoals de decentralisaties worden hiermee eenvoudiger. Doordat het ambtelijk apparaat groeit neemt ook de mogelijkheid voor ambtenaren om zich te specialiseren steeds verder toe.
- effectiviteit van beleid wordt vergroot
- de positie in de regio wordt sterker, doordat in de regio met fusiegemeenten de bestuurlijke drukte afneemt. Er zijn minder organen (gemeenten) waarmee overleg moet worden gepleegd.

Een aantal specifieke voordelen van gemeentelijke fusie worden door Korsten (2012) genoemd. Dit zijn dus voordelen die wel bij een gemeentelijke fusie kunnen worden gevonden, maar niet bij een intensieve samenwerking:

- Bestuurslasten nemen af, doordat er minder bestuurders nodig zijn.
- Fusie levert duidelijkheid op: er zijn geen samenwerkingsovereenkomsten o.i.d. nodig doordat er één grote nieuwe organisatie ontstaat. Ook de beslispunten binnen de gefuseerde organisatie nemen af doordat er één college, één gemeenteraad en één ambtelijk apparaat functioneert, wat ervoor zorgt dat er rechtere lijnen in de besluitvorming ontstaan en minder afstemming nodig is.

Andere belangrijke voordelen die worden genoemd bij gemeentelijke fusie zijn dat de zogeheten 'duizendpoten' verdwijnen. Bij zelfstandigheid van de gemeenten stapelden taken zich op en

moesten ambtenaren zich met veel zaken tegelijk bezighouden. Doordat er na fusie meer ambtelijke kracht beschikbaar is, wordt specialisatie mogelijk en kan een professionalisering van het ambtelijk apparaat worden gerealiseerd (Berghuis,1995;285). Ook op politiek vlak is dit merkbaar: na fusie stijgt het niveau van deskundigheid binnen een gemeenteraad (Berghuis,1995;270).

Bij gemeentelijke fusie wordt als grootste nadeel benoemd dat door de schaalvergroting de mogelijkheid tot democratische controle afneemt. De afstand van overheid tot burger neemt toe, wat leidt tot verminderd bestuurlijk vertrouwen en minder betrokkenheid bij de burger, zoals deze wel aanwezig is bij kleinschalige gemeenten (ibid.). Er wordt in dit verband ook wel gesproken van de herindelingsparadox: de professionaliteit van het ambtelijk systeem neemt toe, effectiviteit van beleid neemt toe en de regiopositie wint aan kracht, maar door de toegenomen afstand richting de burger neemt het vertrouwen af, en daalt de opkomst bij verkiezingen (Fraanje en Herweijer, 2013). Onder burgers zijn zelden fans van herindeling te vinden. Steun vanuit burgers wanneer er over gemeentelijke fusie wordt gesproken is dan ook vaak nauwelijks aanwezig. Gemeenschappen die voorheen zelfstandig waren, worden in mindere mate vertegenwoordigd na fusie. Denk daarbij aan de fusie in Friesland waar de gemeente Súdwest-Fryslân (62 kernen) ontstond. Bestuurders worden onzichtbaar en burgers hebben het idee dat hun specifieke belangen niet langer gehoord worden. Fusie leidt er daarnaast toe dat het vertrouwen van de burger in de lokale overheid afneemt, ook opkomsten bij verkiezingen worden lager. Daarnaast vormt fusie meestal het begin van een lange weg, want wanneer is de optimale schaal bereikt? Er wordt in dit verband ook wel gesproken van bestuurlijke grootheidswaan: men wil meer en meer, waardoor het leveren van gemeentelijk maatwerk steeds meer moeite kost. (Korsten, 2012).

Intensieve gemeentelijke samenwerking

Het aantal intensief samenwerkende gemeenten neemt toe (Van Delden, 2009). Intensieve samenwerking bestaat in vele soorten en maten. Zo kan het zijn dat alleen de ondersteunende diensten binnen het ambtelijk apparaat samenwerken maar het is evengoed mogelijk dat het gehele ambtelijk apparaat fuseert. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op intensief samenwerkende gemeenten waarin de ambtelijke apparaten volledig gefuseerd zijn.

Motieven voor intensieve samenwerking

De meest intensieve vorm van samenwerking kan worden gevonden in de federatiegemeente of 'SETA'-gemeente (samen en toch apart) (Fraanje en Herweijer, 2013). In dergelijke gemeenten worden alle ondersteunende, dienstverlenende en beleidstaken vanuit de separate gemeente overgedaan naar een nieuw bestuursorgaan (ambtelijke fusie), dat geheel verantwoordelijk wordt voor de (beleids)uitvoering. In feite schalen gemeenten op ambtelijk niveau in deze constructie op, maar behouden ze wel hun bestuurlijke autonomie: alle gemeenten in het samenwerkingsverband behouden hun eigen gemeenteraad en college van B&W (Van de Laar, 2010;212). Het (dagelijks) bestuur van de gefuseerde ambtelijke organisatie wordt gevormd door leden uit de colleges van B&W uit de samenwerkende gemeenten, aangevuld met raadsleden. Aangetekend moet worden dat ambtelijke fusie nooit 100% is: kleine taken zoals het verstrekken van paspoorten, de functie van gemeentesecretaris en vaak ook de griffies blijven in stand per gemeente. Alle beleidstaken worden ondergebracht in de gefuseerde organisatie. Daarnaast kiezen gemeenten voor intensieve samenwerking zodat ze bestuurlijke vrijheid kunnen behouden en in kunnen blijven spelen op lokale voorkeuren (PwC, 2012).

Een auteur die veel onderzoek heeft gedaan naar ambtelijke fusie is Van de Laar (2010). In zijn onderzoek naar de motieven van gemeenten om te kiezen voor ambtelijke fusie komt naar voren dat gemeenten vooral voor ambtelijke fusie kiezen om hun kwetsbaarheid te verminderen en professionaliteit te vergroten. Ook wordt intensieve samenwerking door gemeenten als noodzakelijk gezien om de decentralisaties in het sociale domein het hoofd te bieden. Samenwerking leidt in hun optiek tot meer slagkracht, hogere ambitieniveaus, betere beleidsafstemming en het realiseren van schaalvoordelen (Van de Laar, 2010;212), terwijl de gemeentelijke autonomie kan worden

gewaarborgd. Het onderzoek bevestigt daarnaast dat intensieve gemeentelijke samenwerking in de vorm van ambtelijke fusie inderdaad voordelen oplevert:

- De kwetsbaarheid van de gemeenten wordt verminderd (in de uitvoering van taken, maar ook op kostengebied)
- Kwaliteit van dienstverlening neemt toe (er worden minder fouten gemaakt door het ambtelijk apparaat).
- Betere kansen voor medewerkers om zich te ontwikkelen (specialisatie)
- Mogelijkheden om te komen tot een meer regionale focus

Deze voordelen doen in hoge mate denken aan de voordelen die een gemeentelijke fusie met zich meebrengt. Korsten (2016) geeft echter een aantal intensieve samenwerkingspecifieke voordelen:

- Benaderbaarheid van bestuur blijft: daar waar bij fusie het bestuur op een grotere afstand komt te staan, blijven bij intensieve samenwerking de verschillende colleges van B&W in stand, wat de benaderbaarheid van het bestuur door de burgers vergroot. Dit wordt ook wel de 'aibaarheidsfactor' genoemd
- Een zwakkere gemeente kan zich optrekken aan de sterkere gemeente of een gemeente die op een bepaald beleidsterrein al meer ervaring in huis heeft.

Groot nadeel dat echter gepaard gaat met ambtelijke fusie is de beperkte democratische controle: het is vaak moeilijk te achterhalen wie ergens verantwoordelijk voor is, en daardoor neemt voor gemeenteraden de capaciteit om het bestuur te controleren af, en is het voor het ambtelijk apparaat op hetzelfde moment een stuk gecompliceerder om voor twee of meer opdrachtgevers de precieze beleidswensen uit te werken. Hierdoor is het voor zowel raden als bestuurders gecompliceerder geworden om te achterhalen of 'hun eigen beleid' wel geïmplementeerd wordt. Gevolg is dat ambtelijke fusie kan leiden tot een afname van legitimiteit. Bestuurders van de samenwerkingsverbanden worden niet democratisch gekozen maar benoemd (d.w.z. er kan niet worden gestemd over de burgemeester die voorzitter moet worden van het samenwerkingsverband), en daarnaast is er voor burgers beperkte mogelijkheid om te participeren én te controleren in samenwerkingsverbanden (Traag, 1993). Ook blijkt het voor wethouders en bestuurders moeilijk te zijn om vorm te geven aan hun nieuwe rol als directeur van de overkoepelende ambtelijke organisatie.

Voor intensieve samenwerking in de vorm van ambtelijke fusie wordt vaak gekozen omdat gemeenten bijzonder hechten aan hun zelfstandigheid.

De ambtelijke fusie zelf heeft vooral voor de ambtelijke organisatie grote gevolgen: daar waar voor de samenwerking ambtelijke apparaten los van elkaar opereerden moet nu worden samengewerkt. Daarnaast moet er ook zorgvuldig worden nagedacht over de nieuwe verhoudingen die ontstaan tussen gemeentelijke bestuurders (Korsten, Becker en Van Kraaij, 2006). Ook wordt er in de theorie gesproken dat intensieve gemeentelijke samenwerking leidt tot bestuurlijke drukte: gemeenten zijn betrokken in samenwerkingsverbanden op verschillende terreinen, waardoor niet meer duidelijk is welke partij uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is (De Leeuw, 1984). Transparantie van besluitvorming neemt in intensieve gemeentelijke samenwerking af, doordat onderhandelingsprocedures tussen de verschillende gemeenten in de intensieve samenwerkingsverbanden vaak erg ondoorzichtig zijn. Hierdoor wordt publieke verantwoording problematisch (Wolthuis, 2006). Tenslotte duurt het vaak lang voordat de ultieme manier van efficiënt samenwerken duidelijk wordt. Samenwerking begint ergens, maar moet op den duur stollen. Doordat samenwerkende gemeenten alle hun eigen ambtelijke culturen en gewoontes hebben kost dat vaak grote moeite (Van de Laar, 2010).

Gemeentelijke fusie en implementatiesucces van beleid

Zoals Korsten (2012) opmerkt, zijn er een aantal specifieke succesfactoren van gemeentelijke fusie. Zo stelt hij dat fusie bovenal duidelijkheid oplevert: doordat gemeenten volledig met elkaar

integreren is er minder noodzaak tot het sluiten van allerhande samenwerkingsverbanden, en lopen er in besluitvormingstrajecten heldere lijnen.

Om in de termen van Mazmanian en Sabatier (1981) te spreken: de schakels van besluitvorming binnen de gefuseerde organisatie zijn beperkt. Ditzelfde geldt voor overleg en afstemming over diverse dossiers. Dit geeft duidelijkheid in afspraken én uitvoering: er wordt in dit verband ook wel gesproken van een vermindering van bestuurlijke drukte.

Wolthuis (2007) benoemt dat bestuurlijke drukte ontstaat wanneer er sprake is van 'veel afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken'. Deze poging tot afstemming en samenwerking leidt tot bestuurlijke drukte wanneer de bestuurlijke constellaties in de praktijk leiden tot vertraging of blokkades van visievorming, besluitvorming of uitvoering' (Wolthuis, 2007).

Vermindering van bestuurlijke drukte leidt tot een grotere effectiviteit van beleid en zorgt voor een meer eenduidige richting in beleid, doordat minder afstemming nodig is. De Leeuw (1984;1) stelt dan ook dat meer bestuurlijke inspanning soms lijkt te leiden tot een verminderd effect.

Gemeentelijke fusie betekent echter ook grotere afstand tot de burger: door integratie van gemeenten komt er één college van B&W en één gemeenteraad, en kan het zijn dat kleine kernen die voorheen hun eigen bestuur hadden nu worden bestuurd vanuit een andere kern op grote afstand. Dit levert een afname van vertrouwen door burgers in de overheid op, en een verminderde bereikbaarheid van bestuurders door burgers (Fraanje en Herweijer, 2013).

Wanneer bij gemeentelijke fusie ambtelijke apparaten van de verschillende gemeenten fuseren tot één apparaat dat één gemeente dient kan meer succes worden bereikt: het ambtelijk apparaat neemt toe in omvang en daarnaast is er voor ambtenaren meer mogelijkheid om zich te specialiseren op bepaalde dossiers of beleidsterreinen. Daar waar ambtenaren zich in de situatie vóór fusie geconfronteerd zagen met een groot takenpakket waarbij zij zich bezig moesten houden met meerdere dossiers en boven hun macht moesten werken (Korsten, 2012), is er na fusie door toename van capaciteit mogelijkheid tot meer specialisatie van ambtenaren. De meer specifieke aandacht die op die manier kan worden gegeven aan dossiers draagt bij aan implementatiesucces van de decentralisatiewetgeving. Ook de vergroting van de capaciteit zelf speelt daarin een rol: met bundeling van krachten kan je immers meer dan met alleen je eigen middelen als gemeente (Fraanje en Herweijer, 2011). Hierdoor wordt de positie in de regio van de gefuseerde gemeente tenslotte versterkt ten opzichte van de andere gemeenten.

Intensieve gemeentelijke samenwerking en implementatiesucces van beleid

Korsten (2012) benoemt een aantal specifieke succesfactoren van intensieve gemeentelijke samenwerking. De bereikbaarheid van bestuur wordt als een van de belangrijkste factoren genoemd: met intensieve samenwerking blijven de colleges van B&W van de verschillende gemeenten in stand, waardoor het bestuur ondanks de intensieve samenwerking van de ambtelijke apparaten zo dicht mogelijk bij de burger blijft staan. Juist in het decentralisatiedossier, speciaal de WMO, zijn die korte lijntjes van groot belang: als burgers zorg vragen van de overheid moet voor ieder geval maatwerk worden geleverd aan de hand van een keukentafelgesprek. Daar waar bij fusie de afstand tussen burger en bestuurder groter wordt, blijft deze bij intensieve samenwerking net zo klein als voor de intensieve samenwerking: in iedere gemeente blijft immers ambtelijke vertegenwoordiging aanwezig op de verschillende beleidsdossiers, die als taak hebben zich vooral bezig te houden met de situatie in hun specifieke gemeente, de zogeheten 'beleidsregisseurs' (Korsten, 2012; Van Mourik, 2011).

Anderzijds wordt er met deze samenwerkingsverbanden op verschillende terreinen tussen verschillende gemeenten bestuurlijke drukte gecreëerd: veel overleg en afstemming tussen de samenwerkende gemeenten is nodig, wat kan leiden tot coördinatieproblemen, onoverzichtelijke structuren, verantwoordelijkheden en taakverdeling (Hupe, 2007). Of zoals bij de succesfactoren van beleidsimplementatie benoemd: er zijn veel schakels in de besluitvorming (Mazmanian en Sabatier, 1981). De democratische legitimiteit kan hiermee in het geding komen: bestuurders binnen een samenwerkingsverband worden niet door het volk verkozen en gemeenteraden hebben weinig zicht

en mogelijkheden op controle van de genomen besluiten in de samenwerking, en kunnen hun controlerende taken in samenwerkingsverbanden beperkt uitvoeren doordat zij beperkt inzicht hebben in het verloop van bepaalde dossiers en hoe de samenwerking op die dossiers precies is ingestoken.

Wat betreft de capaciteit stelt Korsten (ibid.) dat bij intensieve samenwerking de kleinere of zwakkere gemeenten zich kunnen optrekken aan de sterkere gemeenten, terwijl ze wel zelfstandig blijven. Gemeenten in een intensief samenwerkingsverband kunnen elkaar op die manier versterken door bv. best practices uit te wisselen of door meer specialisatie te creëren in het ambtelijk apparaat, waarbij tegelijkertijd het bestuur op separaat gemeentelijk niveau aanwezig blijft.

Enerzijds blijft in deze constructie de bereikbaarheid van bestuur gehandhaafd, terwijl tegelijkertijd het ambtelijk apparaat in capaciteit en specialisatie toeneemt. Doordat de ambtelijke systemen van de samenwerkende gemeenten worden gepoold, is er daarnaast sprake van een verminderde kwetsbaarheid van de ambtelijke systemen, en wordt de positie in de regio van gemeenten verder versterkt (Korsten, 2012).

Ook Mazmanian en Sabatier (1981) wijzen in hun succesfactoren van beleidsimplementatie op het feit dat capabele uitvoerders nodig zijn, die het beleid steunen en ook ervaren dat zij zelf voldoende (financiële) middelen tot hun beschikking hebben om het beleid op een juiste manier uit te kunnen voeren. Bij voldoende beschikbare middelen, voldoende ambtelijke capaciteit en de eerder genoemde specialisatiemogelijkheden is de kans om intensiever onderzoek te doen naar bepaalde dossiers groter: causale verbanden die ten grondslag moeten liggen aan succesvol beleid, zoals beschreven door Mazmanian en Sabatier (1981) kunnen op die manier beter tegen het licht worden gehouden. Wanneer het gaat over het laten doorklinken van beleidsdoelen in concrete maatregelen (Mazmanian en Sabatier, 1981) kunnen er binnen intensieve gemeentelijke samenwerking problemen ontstaan. Doordat intensief samenwerkende gemeenten hun eigen College van B&W én gemeenteraad behouden, wordt er nog steeds beleid gemaakt voor de afzonderlijke gemeenten, door een gefuseerd ambtelijk apparaat. De gemeenschappelijke regelingen moeten door een ambtelijk apparaat met een eigen cultuur worden vertaald in maatregelen die per gemeente passend zijn. Door de pooling van het ambtelijk apparaat is echter vaak het tegengestelde aan de orde: de grote omvang van het ambtelijk apparaat werkt uniformerend, waardoor uiteindelijk de ambtenaren bepalen hoe de vertaalslag van beleidsdoelen plaatsvindt in concrete maatregelen, in plaats van dat gemeenteraden dat doen (De Zeeuw, 2015).

Nu de sterkten en zwakten van intensieve gemeentelijke samenwerking en gemeentelijke fusie op een rijtje zijn gezet blijkt dat zowel in de sterkten als zwakten er tussen beide behoorlijke overeenkomsten bestaan. In deze scriptie staat de vraag centraal wat de specifieke bijdrage is die intensieve gemeentelijke samenwerking of gemeentelijke fusie bijdraagt aan het implementatiesucces van het decentralisatievraagstuk (specifiek: de WMO). Door in het onderzoek een vergelijking te trekken tussen gefuseerde en intensief samenwerkende gemeenten kan er diepgaander inzicht worden verkregen in de vraag of een van beide alternatieven beter in staat is om dergelijke complexe vraagstukken succesvol te implementeren. Er wordt daarin een onderscheid gemaakt tussen specifieke succesfactoren van fusie of intensieve samenwerking, en generieke factoren die zowel voor fusie als intensieve samenwerking gelden.

In het volgende deel zal worden ingezoomd op implementatiesucces van beleid.

Implementatiesucces van beleid

In het implementeren van beleid kunnen succesfactoren worden benoemd. De top down benadering stelt dat beleid vanuit een centraal punt hoog in de organisatie wordt opgelegd aan de lagere segmenten, die vervolgens het opgelegde beleid moeten uitvoeren naar de door de oplegger gestelde eisen.

Top down benaderingen van beleid worden in de literatuur vaak gelinkt aan het principe van 'command and control'. Er wordt in het topsegment van de organisatie een besluit genomen, dat

vervolgens in de rest van de organisatie uitgevoerd dient te worden. Pressman & Wildavsky (1984) en Matland (1995) zijn hierop ingegaan en stellen dat beleidsimplementatie een aantal schakels doorloopt van de top van de organisatie naar de uiteindelijke uitvoerders. Het decentralisatievraagstuk is hierin een schoolvoorbeeld: de Rijksoverheid legt gemeenten een aantal grote verantwoordelijkheden in de zorg en participatiewetten op. Binnen de kaders die het Rijk stelt moeten gemeenten invulling geven aan deze gedelegeerde taken. In beleidsvorming van centraal naar decentraal niveau zitten een aantal schakels. In iedere schakel zit een discretionaire ruimte: wanneer er in een schakel onenigheid is over de manier waarop beleid moet worden geïmplementeerd zal de uiteindelijke uitvoering niet slagen. Wanneer dit in meerdere ketens voorkomt, zal het beleid dat ten uitvoer wordt gebracht sterk afwijken van het voorgenomen beleid. Een goede afstemming is volgens Pressman en Wildavsky (1984) onder andere nodig onder de participerende actoren om beleid succesvol te implementeren. In 1973 verscheen hun baanbrekende boek *'How great expectations in Washington are dashed in Oakland'*. Zij stellen hierin dat ondanks hoge verwachtingen beleid in de implementatiefase niet de gewenste resultaten haalt. Hun belangrijkste conclusies zijn dat implementatie van beleid moeilijker wordt op het moment dat er in de verschillende fasen van besluitvorming (door hen 'beslissingsmoment' genoemd) veel actoren zijn betrokken. Per beleidsstuk zijn talloze van deze beslissingsmomenten aan te wijzen. Hierdoor worden parallel veel besluiten genomen, wat ertoe kan leiden dat sommige besluiten lijnrecht tegenover elkaar staan door de verschillende actoren en belangen die betrokken zijn in de besluitvorming. (Pressman en Wildavsky, 1973). Tevens benoemen zij in een eerder artikel (ibid.) een aantal factoren die van invloed zijn op het lukken of mislukken van beleid:

- Complexiteit: wanneer een groot aantal actoren is betrokken in een implementatieproces, is de kans aanwezig dat deze actoren onvoorziene besluiten nemen. Dit werkt complexiteit verhogend en vertraagt bovendien het implementatieproces.
- Anticiperen in de beleidsvormende fase: het maken van beleid en het implementeren van beleid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door in de beleidsvormende fase al te anticiperen op mogelijke implementatieproblemen kunnen tegenslagen in de beleidsimplementatie worden voorkomen.
- Ambitieuze doelstellingen: het verwachtingspatroon van actoren over de haalbaarheid van beleid is een sterk bepalende factor voor het slagen van beleid. Als de verwachting van actoren is dat doelstellingen ambitieus en haalbaar zijn, zal dit ertoe leiden dat doelstellingen eerder worden behaald.
- Geschiktheid van het beleidsinstrumentarium. Hierbij kunnen beleidsinstrumenten gekozen zijn omdat dit de implementatie mogelijk maakt, of omdat de instrumenten makkelijk inzetbaar zijn.

Belangrijke aanname in de top-downbenadering is dat er door de top van de organisatie gestuurd kan worden in de manier waarop het proces kan worden vormgegeven, maar ook in de manier waarop uitkomsten worden bereikt. Hierover hebben Mazmanian en Sabatier (1981;6) in hun artikel gesteld dat beleidsimplementatie een belangrijk onderzoekdomein is. Beleidsimplementatie is in hun onderscheid het identificeren van factoren die het bereiken van doelstellingen kunnen beïnvloeden (ibid.). Zij onderscheiden dan ook zeven elementen die in hun optiek nodig zijn om beleid succesvol te implementeren:

- De doelstelling van het beleid moet helder en consistent zijn
- Het beleid moet zijn vormgegeven aan de hand van een geldige causale theorie
- Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar
- Het aantal beslispunten binnen of tussen de organisaties is minimaal, waardoor een vlotte afstemming plaats kan vinden
- De doelen van het beleid moeten doorklinken in de concrete toepassing van het beleid in de maatregelen die worden getroffen.

- De uitvoering van het beleid moet worden toegewezen aan organisaties die het beleid zelf steunen, daar zelf ook in geloven en voldoende faciliteiten hebben om het beleid te implementeren.
- Het beleid moet ruimte geven aan externe actoren om te participeren.

Daarnaast onderscheiden zij een aantal variabelen die niet voortkomen uit beleid of regels, maar de implementatie wel beïnvloeden. In dit onderzoek worden deze variabelen buiten beschouwing gelaten.

- Economische situatie en stand van de technologie
- Media-aandacht voor het probleem
- Steun van de samenleving voor de aanpak
- Houding van kiezers en stemgerechtigden
- Steun van het openbaar bestuur (ministers, parlement, etc.)

De zeven elementen van Sabatier vormen in wezen een stappenplan die doorlopen kunnen worden om uiteindelijk te kunnen komen tot een succesvolle implementatie. Sabatier stelt wel dat niet alle factoren zijn te controleren in het proces van beleidsimplementatie, maar dat deze zeven kaders uiteindelijk wel een duidelijke grens uittekenen waarbinnen gehandeld kan worden.

Zowel de benaderingen van Presman en Wildavsky als die van Mazmanian en Sabatier hebben veel overeenkomsten. Zo focussen zij in de elementen die zij noemen beiden op In dit onderzoek worden de visies van de genoemde auteurs op succesvolle implementatie van beleid geïntegreerd tot één.

De focus ligt **ten eerste** op het feit dat een goede beleidsvoorbereiding noodzakelijke voorwaarde is om beleid succesvol te implementeren (Presman en Wildavsky). Mazmanian en Sabatier specificeren dit verder, en benoemen in hun 'succesfactoren' dat een heldere causale theorie aan beleid ten grondslag moet liggen aan het beleid, dat de doelstellingen van beleid helder en consistent moeten zijn én dat zij ook in de uitvoering van beleid duidelijk tot uiting moeten komen. Onder deze koppeling van beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie worden in dit onderzoek de volgende variabelen onderscheiden:

- Het beleid moet zijn vormgegeven aan de hand van een geldige causale theorie
- Doelen van het beleid moeten doorklinken in de concrete toepassing van het beleid

De focus ligt **ten tweede** op het concept 'complexiteit'. Veel actoren in de beleidsimplementatie kunnen zorgen voor een complexe beleidsuitvoering: zoveel mensen zoveel wensen. Dit kan leiden tot onvoorziene besluiten in de beleidsimplementatie (Presman en Wildavsky). Mazmanian en Sabatier erkennen dit probleem en benoemen dat betrokken actoren rond een beleidsstuk zo eenduidig mogelijk kunnen handelen op het moment dat er korte lijntjes bestaan waarover op een duidelijke manier informatie wordt verspreid. Om die reden wordt in dit onderzoek de volgende variabele onderscheiden:

- Het aantal beslispunten binnen de organisatie is minimaal

De focus ligt **ten derde** op het concept van haalbaarheid. Actoren moeten zelf het idee hebben dat zij met haalbaar beleid bezig zijn, dat uitvoerbaar is. Doelstellingen worden eerder behaald op het moment dat zij helder zijn, en actoren de verwachting hebben dat de doelstellingen haalbaar zijn (Presman en Wildavsky). Mazmanian en Sabatier delen deze focus op beleidsdoelen, en formuleren dat doelstellingen van beleid helder, haalbaar en consistent moeten zijn. Om die reden wordt in dit onderzoek de volgende variabele onderscheiden:

- De doelstellingen van het beleid moeten helder en consistent zijn.

De focus ligt **als laatste** op de voorhanden zijnde middelen. Er moeten beleidsinstrumenten voorhanden zijn die ervoor zorgen dat beleid uitgevoerd kan worden of de uitvoering van beleid zelfs verder vereenvoudigd (Presman en Wildavsky). Middelen kunnen volgens Mazmanian en Sabatier uit twee delen bestaan. Allereest de financiële middelen die beleid mogelijk maken, maar anderzijds ook de menselijke component. Hierbij kan gedacht worden aan loyale uitvoerders: om beleid succesvol te

implementeren moeten uitvoerders wel loyaal zijn. Als laatste wordt hierbij nog de participatie van externe actoren genoemd. Deze beleidsinstrumenten worden in dit onderzoek als 2 aparte variabelen onderscheiden:

- Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar
- De uitvoering van het beleid moet worden toegewezen aan organisaties die het beleid zelf steunen, daar zelf ook in geloven en voldoende faciliteiten hebben om het beleid te implementeren.

Tenslotte benoemen Mazmanian en Sabatier ook nog het participeren van externe actoren. Deze variabele is onder bijna alle genoemde elementen van Presman en Wildavsky onder te brengen. Externe actoren brengen extra denkkraft mee (middelen en haalbaarheid) maar vergroten tegelijkertijd ook de complexiteit doordat er meer actoren in het spel zijn. De werking van deze variabele kan dus zowel positief als negatief uitpakken.

- Het beleid moet ruimte geven aan externe actoren om te participeren.

Doorwerking van keuze voor fusie of intensieve samenwerking in implementatiesucces

Korsten (2015) stelt dat gemeentelijk fusie en intensieve gemeentelijke samenwerking voordelen heeft. Als voornaamste motieven benoemt hij dat de schaalvergroting van gemeenten, die kan worden bereikt door gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking, leidt tot meer slagkracht, meer doelmatigheid, een hogere kwaliteit van beleid en een robuustere positie van gemeenten in de uitvoering van beleid. Vanuit het theoretisch kader zien we dat zowel gemeentelijke fusie als intensieve gemeentelijke samenwerking in specifieke mate kan bijdragen aan implementatiesucces van beleid, maar dat er ook een aantal factoren zijn die zowel in een fusie als intensieve samenwerkingssituatie tot implementatiesucces kunnen leiden. De stelling die Korsten (2015) hanteert, namelijk dat schaalvergroting leidt tot meer doelmatigheid, slagkracht en een robuustere uitvoering in de uitvoering van beleid is daarbij een interessant gegeven. Hebben gemeenten inderdaad om die redenen gekozen voor fusie en opschaling, en ondervinden ze daar na de opschaling ook voordelen van? Met deze stelling kom ik tot de laatste component van dit onderzoek, namelijk de doorwerking: werken de specifieke succesfactoren van intensieve samenwerking of gemeentelijke fusie ook inderdaad door in het succesvol implementeren van het decentralisatiebeleid (specifiek de WMO). De ervaring van de betrokken actoren speelt daarin een belangrijke rol: ervaren bestuurders of ambtenaren bij het implementeren van de WMO doorwerking van de specifieke succesfactoren van fusie of intensieve samenwerking? Bekkers et al. (2004) onderscheidt vier mogelijke manieren van doorwerking:

1. Instrumentele doorwerking: directe doorwerking, die er vanuit gaat dat de keuze voor een fusie of intensieve samenwerking en de bijdragen die daarbij horen rechtstreeks leidt tot een bepaald implementatieresultaat. De organisatie en het gedrag binnen de organisatie verandert kortom rechtstreeks in lijn met de keuze voor een fusie of intensieve samenwerking. Voorbeeld: keuze voor fusie leidt tot minder beslispunten binnen de organisatie.
2. Agenderende doorwerking: keuze voor een fusie of intensieve samenwerking en de bijdragen die daarbij horen leiden niet direct tot een bepaald implementatieresultaat, maar worden gebruikt om een ander thema op de agenda te zetten. Een nieuw beleidsthema kan hierdoor onderwerp worden van politiek of maatschappelijk debat.
3. Politiek-strategische doorwerking: de keuze voor fusie of intensieve samenwerking en de bijdragen die daarbij horen wordt gebruikt om het gevoerde beleid te ondersteunen, waardoor de keuze gelegitimeerd wordt. Dit leidt tot een positieversterking, waarmee politieke doelen beter gerealiseerd kunnen worden
4. Conceptuele doorwerking: keuze voor fusie of intensieve samenwerking en de bijdragen die daarbij horen leidt tot een verandering van inzicht of nieuwe kennis voor de betrokken

actoren. De keuze voor fusie of intensieve samenwerking biedt op dat moment nieuwe perspectieven.

Doorwerking kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. De eerste dimensie gaat daarbij vooral uit van een rationeel perspectief: een aanbeveling wordt gedaan, die direct weerslag vindt binnen de organisatie/individu. Hier liggen geen politieke overwegingen aan ten grondslag. De Kool (2007) stelt daarbij dat hoe relevanter, bruikbaar en doelgerichter de aanbevelingen zijn, hoe groter de doorwerking zal zijn. In dit onderzoek kan daarmee ook iets gezegd worden over de 'passendheid' van de keuzemotieven voor gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking: verondersteld kan worden dat hoe passender bepaalde motieven worden beschouwd door actoren voor een bepaalde gemeente voor fusie of intensieve samenwerking, des te groter de doorwerking van die succesfactoren zal zijn op de uiteindelijke implementatie van de WMO. De doorwerking van keuzes voor fusie of intensieve samenwerking in het succesvol implementeren van de WMO vormen in dit onderzoek dan ook een kader.

Het voorkomen van een 'perfecte' situatie zoals boven beschreven gebeurt zelden. Daarom onderscheidt Bekkers (2004) ook de politieke benadering. In deze benadering wordt gesteld dat aanbevelingen vooral ook kunnen worden gebruikt om het maatschappelijk debat te beïnvloeden. Het stromenmodel van Kingdon (1984) wordt daarbij vaak aangehaald. Kingdon stelt dat problemen, oplossingen en alternatieven los van elkaar bewegen, en oplossingen niet altijd logisch volgen op problemen. Op sommige momenten kan er een plotselinge koppeling plaatsvinden tussen een oplossing en een probleem, een zogeheten window of opportunity. Doorwerking van problemen naar oplossingen is dan ook een onvoorspelbaar proces, waarbij op onverwachte momenten alsnog de koppeling tussen probleem en oplossing kan plaatsvinden.

Het is in dat licht interessant om te zien of de verwachte problemen die een fusie of intensieve samenwerking oplost, ook daadwerkelijk worden opgelost in de keuze voor een fusie of samenwerking en uiteindelijk leidt tot succes. Hoe de doorwerking wordt beleefd is daarbij eveneens belangrijk: als een rationeel proces of een meer politieke strijd.

En wat is dan de concrete bijdrage die fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking levert aan het implementatiesucces van de decentralisaties? In de theorieën die geschreven zijn over implementatiesucces zal daarbij vooral aandacht worden gegeven aan de top-down benaderingen van implementatiesucces.

Verantwoording keuze literatuur

Dit theoretisch kader geeft een overzicht van literatuur over gemeentelijke fusie, intensieve gemeentelijke samenwerking, implementatiesucces van beleid en de doorwerking van de keuze voor fusie of intensieve samenwerking in het implementatieresultaat van beleid. Wat betreft de succesfactoren van intensieve gemeentelijke samenwerking en gemeentelijke fusie zijn er veel overeenkomsten tussen beide. Om de specifieke bijdrage van beide aan het implementatiesucces van de WMO (decentralisaties) toch te meten, zullen in het onderzoek alleen de specifieke factoren van gemeentelijke herindeling en intensieve gemeentelijke samenwerking worden meegenomen. Dat wil zeggen: alleen de unieke succesfactoren die bij één van de twee voorkomen. De factor 'schaalvoordelen' zal eveneens worden meegenomen, het gaat hier dan echter niet om de vraag of schaalvoordelen optreden, maar op welke manier. Op die manier kan inzichtelijk worden of er verschillen zijn in de uitwerking van schaalvoordelen in gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten. De specifieke bijdrage die schaalvoordelen of het 'optrekeffect' van zwakkere aan sterkere gemeenten in een samenwerkingsverband levert wordt op die manier inzichtelijk gemaakt. Het beleid dat in dit onderzoek centraal staat, namelijk de WMO vanuit de decentralisatiewetgeving is vanuit de overheid gedelegeerd aan gemeenten, die daarmee volledig verantwoordelijk zijn geworden voor de implementatie van dit beleidsstuk. In het onderzoek staan de implementatiesuccesfactoren vanuit de topdown benadering van beleid dan ook centraal. Juist

omdat de decentralisatiewetgeving een schoolvoorbeeld van topdown gedelegeerd beleid is (namelijk van de Rijksoverheid naar gemeenten), kan deze keuze worden verantwoord.

Conceptueel model

Zowel gemeentelijke fusie als intensieve gemeentelijke samenwerking dragen specifieke elementen in zich die bijdragen aan het implementatiesucces van het decentralisatiedossier, zoals al eerder vanuit de theorie betoogd. Dit onderzoek moet daarbij een antwoord geven op de vraag of die specifieke bijdragen inderdaad worden geleverd aan het implementatiesucces, en kan er in de aanbevelingen een afweging worden gemaakt tussen beide alternatieven en antwoord worden gegeven op de vraag 'wat werkt het beste: gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking?'.

Voordat er echter gekeken kan worden naar de specifieke bijdrage die gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking leveren aan implementatiesucces, is het goed om te beschouwen wat de reden is geweest dat gemeenten hebben gekozen voor intensieve samenwerking of fusie. Deze zijn onder de keuzemotieven genoemd, geheel links in het conceptueel model. Bij intensieve gemeentelijke samenwerking kan dit gaan om de wens zelfstandig en bestuurlijk autonoom te blijven of lokaal maatwerk te kunnen blijven leveren, bij gemeentelijke fusie kan het gaan om gebrekkige bestuurskracht, ruimtenood, specifieke opgaven of reagerend herverdelingsmotief. Nadere uitleg hiervan is te vinden in het theoretisch kader, verdere uitwerking van alle in het conceptueel model genoemde factoren zijn te vinden in de operationalisering.

Hierna volgt in het model de daadwerkelijke keuze voor fusie of intensieve samenwerking.

Allereerst de specifieke succesfactoren van gemeentelijke fusie. Deze hebben volgens Korsten (2012) vooral te maken met de afname van bestuurlijke drukte, doordat er na een fusie maar één bestuurlijke en ambtelijke organisatie overblijft waardoor minder afstemming en samenwerkingspartners nodig zijn. Voor fusie is dit verband dan ook positief. Bij intensieve samenwerking loopt dit precies andersom: doordat de bestuurlijke organisaties in stand blijven maar er ambtelijke fusie plaatsvindt moeten er veel meer samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten en overleg worden gepleegd, waarmee de bestuurlijke drukte toeneemt. Voor intensieve samenwerking werkt dit verband dan ook negatief.

Dan als tweede de specifieke bijdrage die bij intensieve gemeentelijke samenwerking wordt ervaren: in theorie de benaderbaarheid van bestuur genoemd. Doordat in intensieve samenwerkingsverbanden de participerende gemeenten hun eigen bestuur behouden in het eigen gemeentehuis met vaak ook nog een serviceloket blijft bestuur benaderbaar. Voor intensieve samenwerking werkt dit verband dan ook positief. Voor fusie ligt dit precies omgekeerd: met een (bestuurlijke) fusie verdwijnt het bestuur uit de verschillende kernen. Hierdoor komen zij voor sommige burgers op grote afstand. Voor fusie werkt dit verband dan ook negatief.

Naast de specifieke succesfactoren worden er in dit onderzoek ook ervaren generieke succesfactoren onderscheiden, die zowel in de gefuseerde als intensief samenwerkende gemeenten als succesfactoren kunnen worden bestempeld. Deze generieke succesfactoren worden vooral gevormd door schaalvoordelen die zowel intensieve samenwerking als fusie met zich meebrengt. Voor zowel fusie als intensieve samenwerking werkt dit verband positief.

Vervolgens loopt in het model een directe lijn naar ervaren implementatiesucces door gemeenten, waarbij de vraag centraal staat: ervaren de gemeente dat de keuze voor fusie of intensieve samenwerking een positieve bijdrage heeft geleverd aan het implementatieresultaat? Vanuit de theorie beredeneerd moet bestuurlijke drukte daarvoor worden verminderd, moet bestuur benaderbaar zijn, en levert de schaalvergroting van de gemeente en het ambtelijk apparaat een belangrijke bedagen. Toch verloopt dit verband niet zonder meer één op één.

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de mate waarin de condities van 'implementatiesucces' aanwezig zijn zoals in het theoretisch kader omschreven, bepalend zijn voor het ervaren

implementatiesucces van gemeenten. Deze factoren van implementatiesucces zijn in het conceptuele model dan ook als modererend weergegeven. Voor het model betekent dit het volgende: gemeenten ervaren pas de doorwerking van de specifieke en generieke factoren van fusie- of intensieve samenwerking op het moment dat de condities voor implementatiesucces aanwezig zijn.

Hoewel alle condities vanuit implementatiesucces een veronderstelde positieve invloed hebben op de mate van doorwerking van succes, worden alle condities hierna vanuit de theorie kort toegelicht. De eerste factor wordt daarbij gevormd door heldere beleidsdoelen, die beleid behapbaar maken. Voor zowel fusie als intensieve samenwerking is de verwachting dat de opschaling leidt tot meer behapbaarheid van de decentralisaties in het sociale domein: door de opschaling zijn de gemeenten tot dingen in staat waar ze voor de opschaling nog niet toe in staat waren (Korsten, 2012). Voor beide alternatieven werkt dit verband dan ook positief.

Tweede factor is de causaliteit van beleid. Doordat er bij zowel gemeentelijke fusie als intensieve gemeentelijke samenwerking een groter ambtelijk apparaat ontstaat kunnen ambtenaren zich beter specialiseren en krijgt beleid meer causaliteit en een betere uitlijning (Korsten 2012). Voor beide alternatieven werkt dit verband dan ook positief.

Derde factor wordt gevormd door de (financiële) middelen van een gemeente. Doordat zowel bij fusie als intensieve samenwerking de omvang van de gemeente toeneemt is de verwachting dat de middelen evenredig toe zullen nemen (Korsten, 2015). Dit verband werkt voor beide alternatieven dan ook positief.

Vierde factor zijn de beslispunten binnen de organisatie. Binnen intensieve gemeentelijke samenwerkingsverbanden is de verwachting dat door de grote hoeveelheid samenwerkingsverbanden die noodzakelijk zijn met diverse partijen meer beslispunten in de besluitvorming zullen ontstaan (Korsten, 2015), terwijl dit bij gemeentelijke fusie juist afneemt. Dit verband werkt voor intensieve samenwerking dan ook negatief, en voor fusie positief.

Vijfde factor wordt gevormd door het doorklinken van de beleidsdoelen. In een fusieorganisatie is dit duidelijk: er is een bestuurlijke opdrachtgever en één gemeenteraad. Bij intensieve samenwerkingsverbanden is dit anders: doordat het ambtelijk apparaat fuseert, maar gemeentebesturen en raden autonoom blijven, moet het ambtelijk apparaat gelijkwaardig maatwerk leveren voor 2 of meer politieke opdrachtgevers. Dit levert dilemma's op (Korsten, Becker en Van Kraaij, 2006). Voor fusie werkt dit verband dan ook positief, voor intensieve samenwerking negatief.

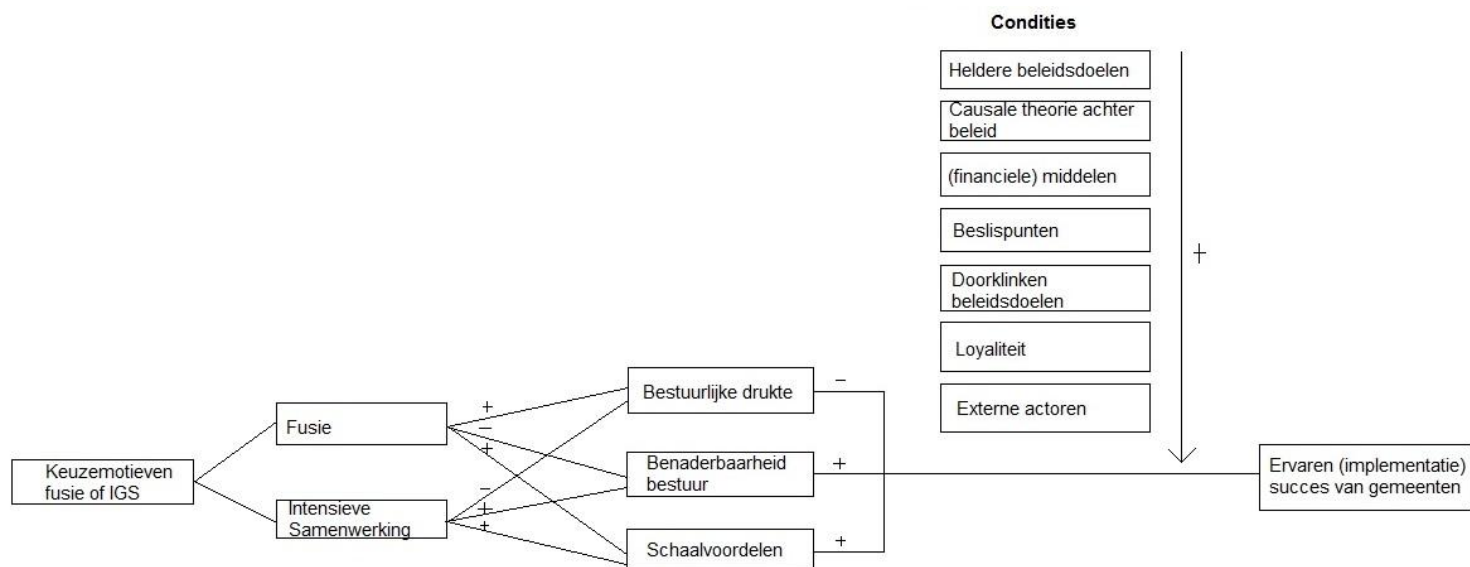
De zesde factor wordt gevormd door loyaliteit aan de organisatie. Zowel bij een fusie als in een intensieve samenwerking wordt er vaak stevig gereorganiseerd, en hebben mensen veel tijd nodig om hun nieuwe functie, nieuwe rol en nieuwe organisatie te leren kennen. Doordat veel zaken daarnaast 'anders' moeten, kost het binnen het ambtelijk apparaat vaak veel tijd voor deze veranderingen geland zijn (Korsten, 2012). Voor beide alternatieven werkt dit verband dan ook negatief.

Als laatste verband wordt de participatie van externe actoren genoemd. Bij intensieve gemeentelijke samenwerking worden er meer taken uitbesteed aan externe actoren. Ook wordt er meer verantwoordelijkheid gelegd bij andere organisaties of in het netwerkverband waar de gemeente in samenwerking met andere partijen participeert (Korsten, 2015). Voor fusie is deze noodzaak veel kleiner. Het verband werkt binnen intensieve samenwerkingsverbanden dan ook positief, en in fusie negatief.

Het onderzoek wordt tenslotte omkaderd door theorie over doorwerking (Bekkers, 2004). Verondersteld wordt dat gemeenten vanuit de voordelen die voortkomen uit fusie of intensieve samenwerking opleveren, doorwerken in het implementatiesucces van het WMO-beleid. Wanneer gemeenten kiezen voor een alternatief (fusie of samenwerking) dat zijzelf als passend ervaren, zal de

doorwerking op het implementatiesucces groter zijn. Er wordt in dit onderzoek dan ook uitgegaan van een instrumentele doorwerking: de keuze voor fusie of intensieve samenwerking heeft directe doorwerking op het succesvol implementeren van de decentralisaties (WMO).

Vanuit bovenstaande toelichting kunnen dan ook de volgende verwachte verbanden worden gelegd in het conceptuele model:



Figuur 1: Conceptueel model

Operationalisering

Om de theorie meetbaar te kunnen maken wordt er gebruik gemaakt van een operationaliseringsschema. Hierbij worden theoretische indicatoren en de variabelen die daaruit voortkomen vertaald naar karakteristieken in de empirie. De genoemde karakteristieken zijn dan ook geen harde indicatoren die gemeten kunnen worden in de empirie, maar eerder richtinggevende begrippen die in de empirie bevraagd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan kan zijn: *is de regiopositie van gemeente X met de fusie of intensieve samenwerking versterkt ten opzichte van de situatie voor de fusie of intensieve samenwerking?* In de analyse wordt vervolgens duidelijk in hoeverre verandering van positie in de regio ook inderdaad ervaren wordt (vanuit de interviews) of inzet is geweest van de fusie of intensieve samenwerking (interviews en documenten). De drie theoretische concepten die zullen worden geoperationaliseerd zijn gemeentelijke fusie, intensieve gemeentelijke samenwerking en implementatiesucces van beleid.

Theoretische indicator	Variabelen	Karakteristieken in de empirie
1. Gemeentelijke fusie	1.0. Keuzemotieven	1.0.1 Gebrekkige Bestuurskracht 1.0.1 Ruimtenood 1.0.2 Nieuwe bestuurlijke opgaven 1.0.3 Regerend herverdelingsmotief
	1.1. Bestuurlijke drukte	1.2.1 Aantal betrokken actoren rond een maatschappelijk vraagstuk 1.2.2 bestuurlijke) afstemming met andere gemeenten/organisaties rond maatschappelijke

		vraagstukken
2. Intergemeentelijke samenwerking	<p>2.0. Keuzemotieven</p> <p>2.1. Benaderbaarheid van bestuur</p>	<p>2.0.1 Behoud van bestuurlijke autonomie</p> <p>2.0.2 Voeling met lokaal niveau behouden</p> <p>2.1.1 Contact van burgers met bestuurders</p> <p>2.1.2 Inspelen op lokale behoeften door gemeenten</p> <p>2.1.3 Leveren van gemeentelijk maatwerk in beleid</p> <p>2.1.4 Meer ambtelijke capaciteit met behoud van lokale focus</p>
3. Generieke factoren	3.1. Schaalvoordelen	<p>3.1.1. Versterking gemeentelijke positie in de regio</p> <p>3.1.3. Versterkte positie van afzonderlijke gemeenten t.o.v. voor de samenwerking</p> <p>3.1.4. Uitwisseling van best practices tussen samenwerkende gemeenten</p>
4. Implementatiesucces	<p>4.1. De doelstellingen van het beleid moeten helder en consistent zijn.</p> <p>4.2. Het beleid moet zijn vormgegeven aan de hand van een geldige causale theorie</p> <p>4.3. Er zijn voldoende (financiële) middelen voorhanden</p> <p>4.4. Het aantal besispunten binnen de organisatie is minimaal</p> <p>4.5. Doelen van het beleid moeten doorklinken in de concrete toepassing van het beleid</p>	<p>4.1.1. beleidsdoelen zijn logisch en begrijpelijk</p> <p>4.1.2 beleid is behapbaar en uitvoerbaar</p> <p>4.2.1. Onderzoek naar achtergrond en causaliteit van beleid.</p> <p>4.2.2 Samenhang tussen oorzaak, middel en doel in beleid (uitlijning).</p> <p>4.2.3 Meer ambtelijke mogelijkheden tot specialisatie op dossiers en diepgaandere kennis over inhoud.</p> <p>4.3.1 Voldoende middelen voor beleidsimplementatie aanwezig</p> <p>4.3.2 Middelen maken het mogelijk om de wet naar behoren uit te voeren.</p> <p>4.4.1. Aantal besismomenten in de besluitvorming</p> <p>4.4.2. Aantal betrokken partijen in de besluitvorming</p> <p>4.5.1. Vertaling politieke lijn gemeenteraad naar beleidsmaatregelen in implementatie</p> <p>4.5.2. Contact tussen ambtenaren, bestuurders en</p>

	<p>4.6. Beleidsuitvoering vindt plaats door loyale uitvoerders die voldoende faciliteiten voorhanden hebben (toewijding van ambtenaren).</p> <p>4.7. Er is ruimte voor externe actoren om de participeren.</p>	<p>gemeenteraadsleden</p> <p>4.6.1. Uitvoerders voelen zich loyaal aan de beleidsdoelen en willen zich committeren aan de beleidsdoelen te implementeren.</p> <p>4.7.1 Betrokken externe actoren in de besluitvorming.</p> <p>4.7.2 Samenwerking met externe actoren in implementatie</p>
--	--	---

3. Methodologische verantwoording

Verschuieren en Doorewaard (2007) benoemen in hun boek dat onder een onderzoeksopzet wordt verstaan 'een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren'. Het gaat daarbij vooral om het verzamelen van onderzoeksmateriaal, de manier waarop die verzameling plaatsvindt, en het verwerken van deze data tot resultaten die tot beantwoording van de vraagstelling leiden. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategie en zullen de gemaakte keuzes worden verantwoord.

Strategie

Om uitspraken te kunnen doen over de bijdrage die gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking levert aan het implementatiesucces, is het van belang om verschillende gefuseerde en intensief samenwerkende gemeenten met elkaar te vergelijken. Dit onderzoek heeft dan ook het karakter van een vergelijkende casestudy, waarbij twee gefuseerde en twee intensief samenwerkende gemeenten de context vormen. Aangezien iedere Nederlandse gemeente te maken heeft met de decentralisatie van de drie domeinen is het mogelijk om iedere Nederlandse gemeente in dit onderzoek op te nemen. Met een casestudy wordt geprobeerd intensief inzicht te krijgen in een bepaalde case, in dit geval het implementatiesucces van de decentralisaties en de bijdrage die gemeentelijk fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking daaraan levert. Hierbij spelen de specifieke bijdragen én generieke bijdragen die gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking kunnen leveren aan implementatiesucces van de decentralisaties (specifiek de WMO) een centrale rol. Hierdoor kunnen er uiteindelijk uitspraken gedaan worden over de concrete bijdragen die specifieke factoren van fusie of intensieve samenwerking en generieke factoren hebben op het succesvol implementeren van de decentralisaties.

Om in het onderzoek enige afbakening aan te brengen zullen in dit onderzoek gemeenten, in de provincie Zuid-Holland worden onderzocht. Dit is een keuze op pragmatische gronden, gezien het feit dat de opdrachtgever van dit onderzoek, de Tweede Kamerfractie van het CDA in Den Haag is gevestigd. Daarnaast is het zo dat er nog maar weinig formeel intensief samenwerkende gemeenten bekend zijn, waardoor de keuze in dat segment vanuit zichzelf al tamelijk beperkt is. Met het vergelijken van twee gefuseerde gemeenten en twee intensief samenwerkende gemeenten is het mogelijk om uitspraken te doen over de bijdragen die fusie of intensieve samenwerking leveren aan het succesvol implementeren van de decentralisaties.

Caseselectie

Voor dit onderzoek is gekozen voor een viertal gemeenten als onderzoeksdomein. Wat **gefuseerde** gemeenten betreft zijn dit:

- Nissewaard (fusie tussen de voormalige gemeenten Spijkenisse en Bernisse)
- Goeree-Overflakkee (fusie tussen de voormalige gemeenten Dirksland, Middelharnis, Goedereede en Oost-Flakkee)

Fusie van beide gemeenten heeft recent plaatsgevonden. Zo kwamen zowel de Gemeente Nissewaard als de Gemeente Goeree-Overflakkee tot stand op 1 januari 2015, en bestond er ook in de situatie voor de fusie al een intensieve samenwerking tussen de gemeenten. Doordat de decentralisaties op dezelfde datum zijn ingegaan is het interessant om te zien in hoeverre zij als gefuseerde gemeente implementatiesucces kunnen bereiken.

Voor wat betreft de **intensief samenwerkende** is gekozen voor de volgende organisaties:

- BAR-gemeente (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk)
- Werkorganisatie Duivenvoorde (Wassenaar en Voorschoten)

De BAR-gemeente bestaat sinds 1 januari 2014, de werkorganisatie Duivenvoorde bestaat formeel sinds 1 januari 2013, maar er wordt al intensief samengewerkt sinds 2009. De BAR-gemeente heeft daarbij als bijzonderheid dat zij een 'regiegemeente' wil zijn: hoewel er een volledige ambtelijke fusie

heeft plaatsgevonden en het ambtelijk apparaat is verhuisd naar Barendrecht en Ridderkerk, zijn er in de voormalige gemeente Albrandswaard zogeheten regisseurs die ondanks de samenwerking binnen de gemeente Albrandswaard de functie van ambtelijk clusterhoofd op zich nemen en verschillende taken coördineren. Zo blijven er in de losse kernen Rhooen, Poortugaal en Portland (waaruit de gemeente Albrandswaard bestaat) wel aanspreekpunten vanuit het ambtelijk apparaat, die als taak hebben meegekregen 'voeling te houden met de lokale samenleving'. De Werkorganisatie Duivenvoorde vormt onder het motto 'beter, sterker, goedkoper' een volledig gefuseerde ambtelijke organisatie zonder regieteam. Door intensieve gemeentelijke samenwerkingsverbanden te onderzoeken waar in beide gevallen het ambtelijk apparaat volledig is geïntegreerd, maar waarbij de ene gemeente gebruik maakt van een regieteam, is het interessant om te bezien of het hebben van een regieteam verschil maakt in het bereiken van implementatiesucces.

Technieken

Om onderzoeksdata te verzamelen kunnen meerdere methoden worden gebruikt. Verschuieren en Doorewaard (2007) spreken in dit verband over 'methoden triangulatie': hoe meer verschillende methoden er gebruikt zullen worden in het verzamelen van onderzoeksmateriaal, des te betrouwbaarder de uiteindelijke resultaten zullen zijn. In dit onderzoek zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van interviews en documentenanalyse. In onderstaande paragrafen zullen deze technieken verder worden toegelicht.

Interviews

In zowel de geselecteerde gefuseerde als intensief samenwerkende gemeenten zijn interviews afgenomen met bestuurders en ambtenaren die te maken hebben met de WMO. Er is gekozen voor bestuurders omdat zij naar verwachting meer kunnen vertellen vanuit een overviewpositie over het implementatiesucces van de WMO, de beleidskeuzes die daarin gemaakt zijn, de keuzemotieven van de gemeente voor een fusie of intensieve samenwerking, en de werking van de fusie of intensieve samenwerking in de praktijk. Voor ambtenaren is gekozen omdat zij vanuit hun eigen ervaring kunnen vertellen over hoe de fusie of intensieve samenwerking in de praktijk werkt. Ook op hun bevindingen over de 'nieuwe' manier van werken in gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten, de voor en/of nadelen die dit kan opleveren en wat in hun optiek de doorwerking is van de fusie of intensieve samenwerking op het implementatiesucces van de WMO kan worden ingegaan. Voor dit onderzoek zijn twaalf respondenten bevraagd, een overzicht van de respondenten is te vinden in de bijlage (pagina 98).

De vragenlijsten die gebruikt zullen worden zijn gebaseerd op de operationalisering van het theoretisch kader. Op die manier wordt gewaarborgd dat in het interview de verschillende componenten uit de onderzoeksvraag aan de orde komen. De interviews zullen daarbij een semigestructureerd karakter hebben, wat betekent dat de vragenlijst een leidraad vormt voor het interview, maar dat hier als de situatie zich voordoet ook vanaf geweken kan worden. Hierdoor blijft er ook ruimte om door te vragen op bepaalde specifieke thema's.

De interviews zullen worden geanalyseerd aan de hand van een codeerschema, dat op zijn beurt is gebaseerd op de operationalisering. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verschillende interviews zoveel mogelijk op een uniforme manier worden verwerkt, wat de sterkte van de resultaten uiteindelijk ten goede zal komen. Het coderen gebeurt op de 'back and forth' methode, waarbij de codes tijdens het coderen verder kunnen worden aangepast of aangevuld, wat de scherpte en betrouwbaarheid van de analyse ten goede komt (Verschuieren en Doorewaard, 2007;197)

Documentenanalyse

Voor dit onderzoek zijn relevante documenten geselecteerd met het oog op de vraagstelling. Hierbij valt te denken aan beleidsdocumenten over gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking, evaluatierapporten van samenwerkende of gefuseerde gemeenten, en beleidsnota's over de invulling van de decentralisaties en de opgaven die dat met zich meebrengt. Ook

achtergrondartikelen uit kranten en vakbladen rond het thema gemeentelijke fusie/intensieve gemeentelijke samenwerking en de decentralisaties kunnen daarbij waardevolle informatie opleveren. Deze documenten geven een beeld van de bestaande situatie of van ontwikkelingen op een bepaald terrein. Door ook deze documenten te analyseren aan de hand van een codeerschema, gebaseerd op de operationalisering van het theoretisch kader, wordt gewaarborgd dat de documenten op een uniforme manier worden geanalyseerd. Via het Centraal Informatie Punt van de Tweede Kamer zal een groot gedeelte van de documenten worden verkregen. Door deze documenten in het onderzoek te betrekken kan het onderzoek aan scherpere winsten. Resultaten vanuit de interviews kunnen immers worden vergeleken en getoetst aan de documenten en vice versa. Hierdoor ontstaat een beter afgewogen beeld van de werkelijkheid.

Betrouwbaarheid en validiteit

Het gedane onderzoek heeft in opdracht van de Tweede Kamerfractie van het CDA plaatsgevonden. Deze specifieke positie kan beperkingen opleveren wat betreft de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Anderzijds levert deze positie ook voordelen op in de toegang tot informatiebronnen of het leggen van contacten. Om de onderzoeksresultaten wat validiteit en betrouwbaarheid betreft zoveel mogelijk te optimaliseren zijn er ook in dit onderzoek een aantal maatregelen genomen, die in de volgende paragrafen nader zullen worden toegelicht.

Betrouwbaarheid

Volgens Verschuieren en Doorewaard (2007) heeft de betrouwbaarheid van een onderzoek vooral te maken met repliceerbaarheid. Dit wil zeggen: de mate waarin een onderzoek herhaalbaar is, op zo'n manier dat ook dezelfde resultaten verkregen worden. Erkend moet worden dat een casestudy met bijbehorende interviews wat betrouwbaarheid betreft beperkingen met zich meebrengt. Zo kunnen interviews niet volledig gestandaardiseerd worden. De repliceerbaarheid van het onderzoek wordt daarmee problematisch. Om die beperkingen tot een minimum te reduceren zijn binnen dit onderzoek een aantal maatregelen genomen. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten zijn de interviews geanalyseerd aan de hand van een bij dit onderzoek gevoegd codeerschema, zodat de vergaarde data op een identieke manier kunnen worden geanalyseerd zoals in dit onderzoek gebeurd is. Ook de interviewvragen zijn als bijlage opgenomen in dit rapport, zodat respondenten op een identieke manier kunnen worden bevraagd zoals ook in dit onderzoek is gebeurd. Deze maatregelen zorgen ervoor dat de manier waarop de onderzoeksresultaten van dit onderzoek tot stand zijn gekomen duidelijk zijn. Daarmee wordt de repliceerbaarheid van het onderzoek vergroot, wat de betrouwbaarheid ten goede komt. Naast het afnemen van interviews zijn er binnen dit onderzoek ook documenten geanalyseerd. Deze documenten zijn vast qua inhoud, en kunnen door andere onderzoekers op precies dezelfde manier geanalyseerd worden. Het gebruik van documenten als databron draagt dan ook bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. In de bijlage van dit onderzoek is een lijst opgenomen met de geanalyseerde documenten (pagina 99).

Interne Validiteit

Verschuieren en Doorewaard (2007) stellen dat validiteit van een onderzoek gaat over de vraag in hoeverre de zaken die het onderzoek wilde meten, ook daadwerkelijk gemeten zijn. Zoals eerder benoemd is de theorie in dit onderzoek geoperationaliseerd. Aan de hand van deze operationalisering is het codeerschema voor de interviews en documenten opgesteld. Ook de vragenlijsten waarmee de respondenten zijn bevraagd komen voort uit de operationalisering. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verzamelde data daadwerkelijk aan de hand van de theorie worden geanalyseerd en dat dit bijdraagt aan het formuleren van een antwoord op de vraagstelling van het onderzoek. Door verschillende onderzoeksstrategieën te gebruiken kan worden gewaarborgd dat de casus van meerdere kanten wordt belicht, waarmee wordt voorkomen dat er een eenzijdig beeld wordt geschetst dat geen recht doet aan de werkelijkheid. Door gebruik te maken van meerdere onderzoeksstrategieën en verschillende respondenten (in het geval van dit onderzoek interviews met bestuurders en ambtenaren en documentanalyse) kunnen verschillende uitkomsten

en uitspraken ook aan elkaar worden getoetst waardoor het onderzoek wordt verdiept en de analyse scherper kan worden. Daarnaast worden ook de vanuit de theorie specifiek aan intensieve samenwerking of fusie toegekende factoren in beide alternatieven getoetst, zodat er uitspraken gedaan kunnen worden over specificiteit van de factoren. Door respondenten met verschillende functies te bevragen wordt de validiteit van het onderzoek vergroot. Er bestaat een kans dat vooral bestuurders sociaal wenselijke antwoorden geven omdat zij bijvoorbeeld hun collegagemeenten niet af willen vallen of graag een positief verhaal naar buiten willen brengen over de fusie of intensieve samenwerking. Door echter ook mensen op andere niveaus binnen de organisatie te bevragen, kan er een breder perspectief worden gegeven op de aan de orde gekomen onderwerpen. Op basis van dit gegeven zijn de respondenten dan ook geselecteerd, wat de validiteit van het onderzoek ten goede komt. De letterlijke verslagen van de interviews zijn tenslotte ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten.

Door tenslotte de operationalisering vóór de start van de data-analyse voor te leggen aan zowel de opdrachtgever als de begeleider vanuit de universiteit is eveneens een bijdrage geleverd aan de interne validiteit, doordat extern gecontroleerd is of de geformuleerde karakteristieken ook inderdaad bijdragen aan het beantwoorden van de vraagstelling.

Externe validiteit

Externe validiteit heeft te maken met generaliseerbaarheid: gelden de resultaten van dit onderzoek ook in andere gevallen (Verschueren en Doorewaard, 2007)? Doordat dit onderzoek focust op gefuseerde en intensief samenwerkende gemeenten en de bijdrage die dat kan leveren aan het implementatiesucces van de decentralisaties is de externe validiteit niet direct hoog: iedere gemeente heeft te maken met de decentralisatiewetgeving, en een steeds groter aantal gemeenten kiest ervoor om te fuseren of intensief samen te werken. Toch is iedere gemeente verschillend. De scope van dit onderzoek is sterk afgebakend. De resultaten die uit dit onderzoek naar voren komen, hoeven daarom voor andere gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten niet direct te gelden: deze zijn immers niet allemaal onderzocht. Dit is inherent aan de keuze voor een casestudy, waarvan de externe validiteit altijd beperkt is. Toch zijn er ook binnen dit onderzoek maatregelen genomen om de externe validiteit zo groot mogelijk te maken.

Door niet alleen naar fusiegemeenten te kijken, maar ook intensief samenwerkende gemeenten te betrekken in het onderzoek wordt het verder verbreed. De toepasbaarheid van het onderzoek wordt daarmee ook vergroot: steeds meer gemeenten denken na over de vraag hoe zij het beste op kunnen schalen: via intensieve samenwerking of via gemeentelijke fusie. Door in dit onderzoek beide alternatieven centraal te stellen en daar uitspraken over te doen wordt de externe validiteit daarmee vergroot: de verschillende typen gemeenten die kunnen ontstaan na opschaling (fusie of intensieve samenwerking) zijn immers in dit onderzoek meegenomen.

De externe validiteit wordt verder beperkt door het gegeven dat alle vier de onderzochte gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland liggen. Het is mogelijk dat hierdoor generaliseerbaarheid van dit onderzoek richting andere provincies, waar mogelijk andere zaken aan de orde zijn die relevant zijn voor dit onderzoek, beperkt wordt.

4. Casusbeschrijving

In de casusbeschrijving zal door middel van de verzamelde data vanuit interviews en documenten een objectief beeld worden gegeven van de situatie per onderzochte gemeente. De casus beschrijving per gemeente is ingedeeld in vier elementen: keuzemotieven voor fusie of intensieve samenwerking, specifieke en generieke succesfactoren, en de doorwerking op de factoren van implementatiesucces

Goeree Overflakkee

Keuzemotieven voor gemeentelijke fusie .

Een respondent uit Goeree-Overflakkee stelt dat een bestuurskrachtmeting het startpunt was van het fusietraject. Uit deze bestuurskrachtmeting bleek dat de vier losse gemeenten op Goeree-Overflakkee; Dirksland, Middelharnis, Goedereede en Oostflakkee niet slecht functioneerden, maar dat er op de lange termijn problemen zouden ontstaan. De gemeenten zouden binnen tien jaar tegen hun grenzen aanlopen van wat zij zelfstandig op zouden kunnen lossen. Na een extern onderzoek naar fusie óf intensieve samenwerkingsmogelijkheden door de commissie Schut werd besloten om voor een fusie te gaan. Die stap naar fusie werd door drie van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee gesteund, één gemeente heeft tot het laatste moment dwarsgelegen.

De intensieve samenwerking, die in de ogen van de respondenten uit Goeree-Overflakkee zeer soepel verliep, heeft ervoor gezorgd dat deze vier gemeenten elkaar al goed konden vinden op diverse dossiers als zorg, sociale zaken en milieuzaken. Een van de samenwerkingspartners, de gemeente Goedereede, heeft echter zoals een respondent stelt *'tot de behandeling in de Eerste Kamer'* dwarsgelegen. De provincie heeft na het verschijnen van het rapport over fusie of intensieve samenwerking van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee doorgepakt en een fusie doorgezet. Door de geografische afbakening van het eiland lag het juist bijzonder voor de hand om samen te werken en uiteindelijk te fuseren, aldus respondenten vanuit Goeree-Overflakkee.

Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie

Betrokken actoren

Gemeentelijke fusie levert vanuit de theorie een aantal specifieke bijdragen die niet worden geleverd in een intensieve gemeentelijke samenwerking. Reductie van bestuurlijke drukte is daarbij de meest belangrijke. Uit de empirie blijkt dat rond de besluitvorming nog steeds veel actoren betrokken zijn, met name als het gaat om de WMO, en dat de fusie daarin praktisch geen verandering heeft gebracht. *'De buitenwereld is niet veranderd'*, zo stelt een respondent uit Goeree-Overflakkee. *'Het zijn vooral dezelfde aanbieders, dezelfde partijen met wie je als gemeente contact hebt'*. De gemeente Goeree-Overflakkee heeft in aanloop richting de decentralisaties en de WMO er heel bewust voor gekozen om veel actoren te betrekken in de planvorming, zowel uit de gemeenteraad als uit het werkveld. Ook de zorgaanbieders, partijen met wie contracten worden gesloten en dienstverleners werden bij deze bijeenkomsten betrokken. Door respondenten wordt gesteld dat de gemeente bewust heeft gekozen voor partnerschap met andere partijen. Voornaamste doel was om de basis onder de genomen besluiten zo breed mogelijk te maken, en *'dat de manier waarop de gemeente dat nou ingestoken heeft ook voor hen acceptabel was en voor hen tot een hanteerbare contractvorm leidde'*. Anderzijds werd deze brede samenwerking met andere betrokken actoren ook vanuit noodzaak gezocht, omdat de decentralisatie van de WMO in 2015 als omvangrijker werd ervaren dan de eerdere decentralisatie van de WMO in 2007. Een factor die in Goeree-Overflakkee wel als belangrijk wordt benoemd is dat de gemeentegrenzen precies samenvallen met de grenzen van het gelijknamige eiland. Doordat veel zorgaanbieders en maatschappelijke partners ook actief zijn op het eiland is er met die fusie weinig verandering gekomen in de partijen die de gemeente Goeree-Overflakkee moest betrekken in de besluitvoering en uitvoering van de WMO, alleen wordt Rotterdam genoemd als samenwerkingspartner op het gebied van jeugdzorg. Doordat ook vóór de

fusie in het gemeentelijke samenwerkingsverband ISGO al contacten bestonden met deze op het gehele eiland actieve partijen is dat naar de mening van meerdere respondenten in de gefuseerde organisatie onveranderd gebleven.

Afstemming met andere gemeenten of organisaties

De gemeente Goeree-Overflakkee stelt dat er binnen het ISGO al veel gezamenlijke verordeningen waren geschreven. Dit leverde toen veel afstemming op, maar heeft er wel in geresulteerd dat bij het inzetten van de fusie bij alle gemeenten in het samenwerkingsverband gelijklopende verordeningen lagen. Zoals een respondent uit Goeree-Overflakkee stelt: *'Daar was weleens veel gepolder voor nodig, en dat heb je nu sowieso niet meer. Die discussies zijn eruit'.* Ook voor de fusie werd bewust de samenwerking gezocht binnen het sociaal domein, *'want het is natuurlijk raar als je in de gemeente een eigen bijdrage hebt die anders is dan als een kilometer verderop, dus in die zin was er al heel veel afstemming in beleid'.* Juist door deze eerdere samenwerking wordt verder genoemd dat daardoor de harmonisatie van beleid ook vele malen eenvoudiger is geweest toen de fusie een feit werd. In de vergelijking met de situatie vóór de fusie wijzen alle respondenten erop dat in de gefuseerde organisatie al die afstemming eigenlijk verdwenen is, en er veel rechtere lijnen kunnen worden getrokken in beleid en besluiten die worden genomen. Een respondent wijst erop dat er in het intensieve samenwerkingsverband ook wel degelijk goede resultaten werden geboekt, maar *'dat je niet wilde weten wat daar allemaal aan overleg vooraf ging'.* Er werd in de samenwerking tussen de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee enorm gepolderd, en er kwam een besluit, maar *'dat kostte enorm veel capaciteit'.* Naar de mening van dezelfde respondent heeft de fusie er zeker toe bijgedragen dat die noodzakelijke afstemming is afgenomen, en het veel gemakkelijker is om als gemeente eenduidig en slagvaardig beleid te maken. Het feit dat je in een gefuseerde organisatie voor één werkgever werkt, wordt daarin als belangrijke factor genoemd. Zeker in het domein van de jeugdzorg, wat voor gemeenten in tegenstelling tot de WMO helemaal nieuw was, werd die éénvoudigheid van bestuur als prettig en noodzakelijk ervaren, omdat dat in afstemming met andere gemeenten nog wel heel ingewikkeld had kunnen worden. Een respondent in Goeree-Overflakkee noemt zelfs dat als hij terugkijkt op de *'enorme hoeveelheid energie'* die de afstemming in de samenwerkingsorganisatie kostte, naar zijn mening herindeling het enig mogelijke antwoord kan zijn.

Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking

Afstand burger - bestuur

Met klem wordt tegengesproken dat in fusiegemeenten de afstand van burger tot bestuur toeneemt en daarmee het contact tussen burgers en bestuurders: *'Dat is echt een mythe!'.* Wel worden er maatregelen genomen om ook inspraak en contacten te organiseren op lagere niveaus en op andere manieren, omdat bestuurders wel degelijk erkennen dat voor burgers de beleving kan ontstaan dat hun gemeentebestuur ergens ver weg in een gemeentehuis zit waar ze nauwelijks contact mee kunnen krijgen. Zo heeft iedere wethouder binnen Goeree-Overflakkee een aantal kernen binnen de gemeente onder zijn of haar hoede, waar hij of zij specifiek verantwoordelijk voor is. De wethouder bezoekt de kernen frequent en volgt de ontwikkelingen daar op de voet. Een respondent stelt dat er daardoor misschien nog wel meer zichtbaarheid van wethouders ontstaat dan voor de fusie het geval was: *'dat betekent dat je als kernwethouder met zo'n dorpsraad op een inwonersavond denk ik een stuk zichtbaarder bent, dan dat dat voorheen in de vorige gemeente was'.* Daarnaast zet de gemeente Goeree-Overflakkee in op dorpsraden in de verschillende kernen. Deze raden hebben mogelijkheden om zaken te bepalen over bijvoorbeeld de inrichting van hun woonkern of de bestrijding van concrete problemen die er spelen. Door de binding met de wethouder wordt er ook op deze manier input vanuit de verschillende kernen naar het bestuur gegenereerd.

Maatwerk van beleid

In Goeree-Overflakkee wordt stellig benoemd dat een gefuseerde organisatie net zo goed maatwerk kan leveren. Dat heeft in ogen van een respondent niet alleen met de mogelijkheden als gemeente te

maken, maar ook met het feit *'dat iedere klant op dezelfde manier door de wasstraat gooien niet meer bij deze tijd past'*. Goeree-Overflakkee heeft om zoveel mogelijk maatwerk te kunnen leveren overwogen om wijkgericht te gaan werken, maar door het beperkt aantal inwoners is ervoor gekozen om dat niet te doen. Om toch maatwerk te leveren heeft Goeree-Overflakkee haar eigen systeem vormgegeven op zo'n manier dat de gemeente nog wel degelijk taken heeft in bijvoorbeeld het bepalen of iemand inderdaad professionele zorg of ondersteuning nodig heeft, maar dat het besluit wát er uiteindelijk precies gaat gebeuren en in welke vorm geheel wordt neergelegd bij de burger én de professionele betrokken organisaties: *'Zo houd je rekening met de smaken en wensen van een woonkern, een persoon'*. Op deze manier wordt maatwerk gegarandeerd. Wel wordt genoemd dat maatwerk in een gefuseerde organisatie extra aandacht verdient: *'je wilt natuurlijk maatwerk, maar je wilt niet een maatwerk dat standaard afwijkt van de regels'*. De respondent stelt dat je als gemeente een kader stelt met bijbehorende regels, en dat dat wel als fundament gezien moet worden. Buiten die regels is altijd ruimte om andere oplossingen te bedenken, maar de vastgestelde regels zijn wel hoofdonderdeel. Zoals een respondent noemt: *'dat gevoel wat maatwerk is zal natuurlijk naarmate raadsleden in een kleine gemeente bij wijze van spreken meer hun burgers kennen, net iets anders kunnen zijn dan als je een schaa sprong maakt'*.

Lokale gerichtheid ambtenaren

Wat betreft de lokale gerichtheid van ambtenaren in beleid binnen fusiegemeenten wordt genoemd dat 'het lokale' de hele gefuseerde gemeente is, en er niet meer wordt gedacht in losse kernen. In het geval van Goeree-Overflakkee is dat een eiland. In de afgenomen interviews in fusiegemeenten wordt er nergens gesproken over losse kernen binnen de fusiegemeente of bepaalde aandachtsgebieden waar specifieke ambtelijke capaciteit is op gezet. De gemeente opereert als geheel, waarbij de lokale gerichtheid van ambtenaren bestaat uit het feit dat ze allen voor één gemeente werken die uit meerdere kernen bestaat. Respondenten noemen wel dat zij binnen die kernen zoveel mogelijk aansluiting willen zoeken bij de plaatselijke behoeften, door hen bijvoorbeeld in de uitvoering van zorgtaken veel eigen regie te geven. Uit de onderzoeksdata komt niet naar voren dat er in fusiegemeenten wordt aangestuurd op gerichtheid van bepaalde ambtenaren op bepaalde kernen of een lokale focus van ambtenaren op bepaalde gebieden in de gefuseerde gemeente. De lokale focus beslaat de grenzen van de gehele gemeente.

Positie afzonderlijke gemeentelijke kernen na fusie

Wat betreft de variabele met betrekking tot de versterking van de gemeentelijke kernen na de fusie is er geen toetsbaar materiaal binnen de gefuseerde gemeenten: doordat de voormalige gemeenten in zowel Goeree-Overflakkee als in Nissewaard geheel zijn opgegaan in de nieuwe organisatie is het niet toetsbaar of de positie van de afzonderlijke, ambtelijk en bestuurlijk niet meer bestaande gemeenten is versterkt door de fusie.

Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking

Regiopositie

De eerste variabele heeft betrekking op 'versterking positie in de regio'. Een respondent uit Goeree-Overflakkee stelt: *'We worden echt voor vol aangezien'*. Genoemd wordt dat een inwonersaantal van ruim 50.000 dat Goeree-Overflakkee sinds de fusie telt daarin zeker meespeelt: *'Nog afgezien van het feit dat je nu ook echt iets te vertellen hebt in de regio zal ik maar zeggen. Je bent toch een gemeente van bijna 50.000'*. Een respondent noemt dat de versterkte positie in de regio de gemeente Goeree-Overflakkee ook in staat stelt om zich te profileren als verbindende schakel tussen Rotterdam en Antwerpen. Een andere respondent stelt dat de positie ten opzichte van de buurgemeenten zeker is versterkt, maar dat ze daar ten opzichte van bijvoorbeeld Rotterdam nog niet zo zeker van is: *'daar blijven we ook met 50.000 gewoon klein'*. Weer een andere respondent noemt dat door de fusie iedereen weet waar je het over hebt als je praat over de gemeente Goeree-Overflakkee: het is een bekend begrip, ook voor andere gemeenten in de regio. Ook het feit dat de

gemeentegrenzen samenvallen met de grenzen van het eiland heeft naar de mening van de respondent bijgedragen aan het versterkte imago van de gemeente in de regio.

Best practices

De tweede variabele heeft betrekking op uitwisseling van 'best practices'. Een respondent benoemt: *'mensen die veel verstand hadden van de WMO, die clusterden en overtroffen zichzelf'*. Een andere respondent geeft ook aan dat een van de belangrijkste bijdragen die de fusie geleverd heeft vooral zit in het feit dat er sprake is van kennisdeling en expertiseontwikkeling. Vooral ook het feit dat je in samenwerking en in de kennisdeling met anderen je 'oude niveau' ontstijgt en daardoor samen toegroeit naar een professionele organisatie worden daarbij als belangrijk genoemd. Ondanks het feit dat de organisatie nog niet als volmaakt professioneel wordt ervaren, ontstaat er daardoor naar de mening van een respondent wel groei: *'We zijn die kneuterigheid wel wat ontstegen, maar we zijn nog lang niet de ultieme professionele organisatie'*.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO

Gemeentelijke middelen

Een respondent uit Goeree-Overflakkee noemt: *'de financiële mogelijkheden worden niet groter, want als je kijkt naar het systeem vanuit de landelijke regelgeving, dan is het gezamenlijke budget van vier losse gemeenten groter dan dat van een fusiegemeente met hetzelfde totaal aantal inwoners'*. Wat financiële middelen betreft gaan de gefuseerde gemeenten er kortom zelfs op achteruit. De gemeente Goeree-Overflakkee moest om die reden direct na de fusie zelfs inzetten op een forse bezuiniging om binnen de financiële kaders te kunnen blijven opereren. Ook wat mensen betreft wordt in de gemeente Goeree-Overflakkee genoemd dat je na een fusie niet alleen de toppers uit de voormalige gemeenten meekomen, maar ook de tobbers: *'Dus je moet niet denken dat je door te fuseren een kwaliteitslag maakt in het personeelsbestand'*. Armoede en rijkdom wordt uit de oude gemeenten meegenomen. Een andere respondent benoemt dezelfde financiële problemen, maar stelt tegelijkertijd dat dankzij de eerdere samenwerking het decentralisatietraject enorm zorgvuldig kon worden voorbereid, en dat de hoge kwaliteit die op Goeree-Overflakkee is bereikt mede te danken is aan het feit dat de verschillende gemeenten hun ambtelijke capaciteiten en kennis en infrastructuur aan elkaar hebben gekoppeld: *'zonder de fusie was de kwaliteit absoluut lager geweest'*. Toename van middelen met de fusie worden dankzij de respondent dan ook niet direct gezocht in geld, maar vooral in de toegenomen ambtelijke capaciteit, dat heeft geleid tot hogere kwaliteit van dienstverlening en beleid.

Ambtelijke specialisatie

Alle respondenten binnen Goeree-Overflakkee beamen dat mensen die verstand hadden van jeugd of WMO bij elkaar gingen zitten, zich specifiek richtten op dat domein en *'zichzelf overtroffen'*. Tegelijkertijd wordt gezegd dat er ook wordt aangestuurd op integraliteit: *'specialisme is prima, maar integraliteit is noodzaak'*. Op dit moment is er binnen de gemeente een proces gaande van het versmallen van de top, en het meer clusteren van afdelingen. Op die manier wil de gemeente afdelingen die van nature iets met elkaar hebben beleidsmatiger dicht bij elkaar brengen, denk daarbij aan afdelingen als sociale werkvoorzieningen en sociale zaken. Door deze combinatie van specialisme en meer integraliteit wordt uiteindelijk bereikt dat die 'zelfovertreffing' alleen maar groter wordt. Er is in Goeree-Overflakkee ook heel bewust ingezet op de eigen ontwikkeling van het ambtelijk apparaat en het ontwikkelen van specialisme. Vanuit de eerdere samenwerking in het ISGO was al een vruchtbare basis gelegd op het sociale domein. Zoals een respondent noemt: *'Je had vroeger dan een beleidsmedewerker van de WMO van A tot Z, ik ben verantwoordelijk voor een deel van de persoonlijke voorzieningen, maar een collega van mij is ook voor een gedeelte verantwoordelijk voor de persoonlijke voorzieningen. Dat heeft én het voordeel dat je elkaars achtervang bent en dat je daarnaast gewoon heel diep in de materie kunt duiken'*. Specialiseren gaat daarbij niet vanzelf. Het is belangrijk dat daar vanuit de organisatie veel ruimte voor wordt geboden:

‘drie mensen met verstand van WMO bij elkaar zetten geeft niet automatisch meer kwaliteit’. Met de fusie ontstaat de organisatie meer en meer de kneuterigheid aldus een respondent, en vindt er ook nog steeds veel doorontwikkeling plaats binnen het ambtelijk apparaat.

Wat de uitlijning van beleid betreft binnen Goeree-Overflakkee wordt genoemd dat de eerdere samenwerking binnen het ISGO ertoe geleid heeft dat die uitlijning tussen de vier gemeenten al identiek was voordat de fusie een feit werd. In het beleid dat werd vastgesteld en de instrumenten die in het ISGO werden gekozen, werd kortom al duidelijk voorgesorteerd op de toekomstige fusie: *‘En dat was al met het zicht op: straks zullen we het als één organisatie moeten doen. En vooral de vraag: wat vinden we belangrijk stond eigenlijk centraal’*. Zoals een respondent benoemt: *‘Dus de dingen die wij belangrijk vinden liggen ten grondslag aan de instrumenten die we hebben gekozen’*. De grote eensgezindheid onder de vier gemeenten in het ISGO wordt ook genoemd als factor die ervoor gezorgd heeft dat die uitlijning ook voor de fusie al helder was.

Loyaliteit van ambtenaren

Binnen Goeree-Overflakkee geven respondenten aan dat het hun met de loyaliteit van ambtenaren enorm is meegevallen, en dat er geen ‘last’ is ervaren door gebrek aan loyaliteit aan de gefuseerde gemeente. Een respondent geeft aan dat dat ook wel een beetje in de mindset van de mensen op het eiland zit: *‘loyaliteit, niet lullen maar poetsen, hoog arbeidsethos, absoluut’*. Daarbij wordt wel genoemd dat er ook binnen Goeree-Overflakkee binnen het zorgdomein is ingezet op een andere manier van werken, waar nog niet alle ambtenaren mee bekend waren op het moment dat de fusie een feit werd. Vaak wordt er gesproken over de eerste transitiefase die altijd veel moeite kost, maar dat dat ook weer overgaat op het moment dat veranderingen na verloop van tijd zijn geland. Wat binnen de gemeente Goeree-Overflakkee ook duidelijk naar voren komt is dat mensen trots zijn op het eiland en alles wat het eiland voor elkaar krijgt: *‘wij gaan ervoor dat onze medewerkers in ieder geval trots zijn om ambassadeur te zijn in en van de gemeente Goeree-Overflakkee’*. Uit de antwoorden van respondenten blijkt daarnaast dat ambtenaren ook niet meer het gevoel hebben dat zij voor één van de vier voormalige gemeenten werken, maar dat nu Goeree-Overflakkee als geheel hun werkgever is. Loyaliteit is in die zin omgeslagen van één van de vier voormalige gemeenten naar de gemeente Goeree-Overflakkee: *‘we zijn wel echt de gemeente Goeree-Overflakkee nu’*.

Behapbaarheid van beleid

In Goeree-Overflakkee wordt benoemd dat de manier waarop de gemeente verschillende partijen bij elkaar heeft gebracht rond de WMO en slagvaardigheid die de gemeente heeft bereikt, de vier kleine voormalige gemeenten nooit was gelukt. Als het echter gaat over het implementeren van de WMO, noemt een respondent dat de fusie daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde is geweest: *‘Ik kan me voorstellen wanneer de fusie er niet geweest was, de decentralisaties ook hier ingevoerd waren, en dat we dan met vier wethouders uit vier gemeenten afgestemd hadden hoe het gemoeten had, en dat we tot overeenstemming gekomen waren en dat we misschien wel op hetzelfde waren uitgekomen’*. De ontwikkeling van het ambtelijk apparaat dat de fusie met zich mee heeft gebracht wordt wel genoemd als een factor die ervoor gezorgd heeft dat de *‘gemeente beter kan kijken naar wat mensen écht nodig hebben en wat goed voor ze is’* in plaats van modelverordeningen over te nemen. De eerdere intensieve samenwerking ISGO is volgens de respondenten een belangrijke factor geweest die ervoor gezorgd heeft dat de doelen van het decentralisatiebeleid erg duidelijk waren, ook binnen de gefuseerde organisatie. Doordat de verordeningen op het WMO-terrein al in de intensieve samenwerking waren vastgesteld leverde dat in de fusie geen obstakels op, en kon er *‘op dezelfde voet’* worden doorgewerkt.

Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces WMO

Beslispunten

In de gemeente Goeree-Overflakkee wordt door respondenten genoemd dat de fusie het aantal beslispunten zeker heeft doen afnemen, waarbij ook de samenwerking die voorafging aan de gemeentelijke fusie als belangrijke factor wordt gezien. Doordat er in die samenwerking al heel veel was overlegd en was afgesproken, hoefde dat op het moment dat de fusie een feit was niet meer te gebeuren. Ook de vruchtbare samenwerking die is ontstaan tussen de vier voormalige gemeenten wordt als factor genoemd die ervoor gezorgd heeft dat het aantal beslispunten in de fusieorganisatie is gereduceerd: *'Na de fusie hebben we als gemeente veel rechte lijnen kunnen trekken.'* Als voordeel ten opzichte van de samenwerking wordt benoemd dat ook het hebben van één wethouder in plaats van vier op het domein sociale zaken ervoor zorgt dat er veel duidelijkere lijnen getrokken kunnen worden. Hierdoor neemt het aantal beslispunten af in een fusieorganisatie, omdat er één verantwoordelijk wethouder is die de besluiten moet nemen. Respondenten ervaren dat het hierdoor *'snel en makkelijk schakelen is'* binnen de organisatie. Daarbij werd ervaren dat er één duidelijke trekker is. In het ISGO was er per gemeente steeds een projectleider die de knopen door moest hakken, maar met de fusie is dat er gewoon één geworden. In de samenwerking werd dat proces als een stuk intensiever ervaren: *'maar met vier besturen afstemmen, dat is toch wel anders en kost veel tijd'*. Aan de andere kant ervaren respondenten ook dat een grotere organisatie ook de nodige logheid met zich meebrengt doordat er meer mensen in de organisatie werken. Er wordt benoemd dat ambtenaren volop bezig zijn om dingen *'meer in perspectief'* te plaatsen, omdat er naar hun beleving nog teveel *'verloren ambtenarentijd is'*, maar het algemene beeld is dat de fusie veel rechte lijnen in de besluitvorming heeft gebracht.

Doorklinken van beleidsdoelen

Wat betreft het doorklinken van beleidsdoelen in de concrete toepassing van beleid wordt in de gemeente Goeree-Overflakkee genoemd dat er in een gefuseerde gemeente maar één politieke lijn is. Dat leidt ertoe dat er meer eenduidigheid zit in de beleidsdoelen, wat het voor de ambtenaren makkelijker maakt om ook in de toepassing en uitwerking die gestelde beleidsdoelen tot uiting te laten komen.

Bestuurders proberen de raad, juist doordat de WMO en de decentralisaties in de algemeenheid als ingewikkelde materie wordt ervaren, ook zoveel mogelijk te faciliteren door klankbordbijeenkomsten te organiseren met diverse belanghebbende partijen en experts om zo juist ook in nauwe samenwerking met de raad én bestuurders de beleidsdoelen op te stellen en samen na te denken over de manier waarop die beleidsdoelen moeten worden geïmplementeerd. Daarbij is ook besloten om in de gefuseerde gemeente, waarin raadsleden toch zeggenschap krijgen over een groter domein ook te gaan werken met raadscommissies zodat de raad ook de gelegenheid heeft om zich optimaal te laten informeren over allerhande ontwikkelingen. Respondenten noemen dat de raad én de bestuurders op hun beurt meer moeite doen om hun politieke lijn te baseren op datgene wat er onder hun achterban leeft. Allerhande initiatieven worden genomen om ook de lijnen van de burger naar de raad en de bestuurders korter te maken, waardoor er een groter bewustzijn ontstaat van de belangen die politici en bestuurders moeten behartigen. Doordat er *'een burgemeester, een college en een gemeentesecretaris voor de troepen staan'* is ook het ambtelijk apparaat heel goed in staat om de gestelde beleidsdoelen te vertalen in uitvoeringsmaatregelen die in lijn liggen met die doelen. Ervaringen uit het ISGO leerden dat dat toen met vier verschillende gemeentebesturen moeilijker was, hoewel er tussen die gemeentebesturen nauwelijks grote verschillen waren.

Als het gaat over de verhoudingen tussen ambtenaren, bestuurders en gemeenteraad wordt er binnen Goeree-Overflakkee sterk ingezet op het *'samen doen'*, waarbij bestuurders de raad heel nadrukkelijk meenemen en ervoor zorgen dat er ook daadwerkelijk een gezamenlijk product ontstaat. Ten opzichte van de situatie voor de fusie worden op dit terrein echter geen grote veranderingen gemerkt, behalve het feit dat de organisatie wat groter is geworden. Doordat ook in het voortraject van de fusie in het samenwerkingsverband de lijntjes tussen bestuurders, raad en

ambtenaren al kort waren, is dat na de fusie in de beleving van respondenten nagenoeg hetzelfde gebleven.

Nissewaard

Keuzemotieven voor gemeentelijke fusie

De voormalige gemeente Bernisse kende al een intensieve samenwerking sinds 2007 op het gebied van sociale zaken met de voormalige gemeente Spijkenisse. Met het oog op de naderende decentralisaties kwam Bernisse tot de conclusie dat zij de decentralisaties nooit alleen zou kunnen implementeren en financieel het hoofd niet boven water zou kunnen houden. Een respondent uit Nissewaard stelt zelfs dat de eerste decentralisatie van de WMO in 2007 de motor is geweest voor de intensieve samenwerking van Bernisse en Spijkenisse op het gebied van sociale zaken. Bernisse is bij Spijkenisse gebleven, en de decentralisaties 2015 zijn de uiteindelijke katalysator geweest voor een gemeentelijke fusie. Naar de mening van respondenten uit Nissewaard kwam dit ook door de goede ervaringen in dienstverlening die Bernisse met Spijkenisse had, het feit dat de gemeentebesturen elkaar vertrouwen en dat Bernisse tevreden was over de manier waarop Spijkenisse ambtelijk zaken regelde voor Bernisse. Een respondent bevestigt dat Bernisse een onderzoek heeft ingesteld naar geschikte fusiepartners binnen de regio, waarbij Spijkenisse uiteindelijk als meest geschikte partner naar voren kwam. De fusie werd door beide gemeenten breed gesteund, al noemen respondenten wel dat de fusie voor Spijkenisse niet direct noodzakelijk was geweest. Bernisse (12.000 inwoners) had aanzienlijk minder capaciteit dan het veel grotere Spijkenisse (77.000 inwoners). Hoewel de twee gemeenten zeer verschillend zijn qua omvang waren het toch twee voor de hand liggende samenwerkingspartners naar de mening van respondenten. Daarnaast wordt in een visiedocument genoemd: *'In Nissewaard voelen mensen zich met elkaar verbonden omdat zij gezamenlijke herinneringen koesteren en gevoelens over plekken delen'* De onderlinge verbondenheid wordt ook door respondenten als factor genoemd die ertoe geleid heeft dat Bernisse en Nissewaard voor de hand liggende fusiepartners waren.

Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie

Betrokken actoren

In Nissewaard stellen respondenten dat het aantal betrokken actoren na de fusie niet zijn veranderd, omdat er in de eerdere samenwerking op het sociaal domein tussen Spijkenisse en Bernisse al veel samenwerking was met andere actoren, die in de fusie zijn meegegaan. In Nissewaard is bewust heel sterk ingezet op partnerschappen met verschillende organisaties. Het zoeken van samenwerking met maatschappelijke partners werd daarbij niet zozeer als een belemmering gezien, maar eerder als een versterking van de gemeentelijke positie om een 'impopulaire' opgave als de decentralisaties door te voeren.

Een respondent uit Nissewaard noemt dat de gemeente ongeveer met 50 totaal verschillende partijen partnerschappen is aangegaan, om de gemeente te voorzien van nieuwe en innovatieve ideeën, die de gemeente Nissewaard verder kunnen brengen. Deze samenwerking moet ertoe leiden dat in de nieuwe organisatie van de gemeente Nissewaard de kanteling en transformatie op onder andere de WMO sneller en daadkrachtiger kan worden ingezet. Ook hier wordt de samenwerking met partners om de WMO en decentralisaties te implementeren niet als hinderpaal gezien, maar vooral als zelf gekozen mogelijkheid om bepaalde taken beter uit te voeren op een manier die de ambtelijke organisatie zelf wellicht niet verzonnen zou hebben. Zoals een respondent stelt: *'Doe ik het zelf, helemaal van A tot Z, of geef ik het zetje en gaat hij verder lopen?'* De drive om ook vanuit de gefuseerde gemeente de samenleving in kracht te versterken is dan ook de laatste reden om partnerschappen te creëren. Er wordt door respondenten in de samenwerking dan ook gesproken van een mes dat aan twee kanten snijdt: de gemeente kan haar taken beter en in een breder gedragen setting uitvoeren, en tegelijkertijd wordt er gebruik gemaakt van de kracht uit de samenleving, die met de partnerschappen tegelijkertijd alleen maar verder wordt versterkt.

In verschillende visiedocumenten wordt dan ook veelvuldig gesproken over een 'netwerksamenleving', waarin niet de overheid meer stuurt, maar veel samenwerking wordt gezocht met andere actoren: *'De gemeente is zoals eerder gezegd niet de enige partij die stuurt. Ook bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben hun eigen belangen, invloed en geldstromen. Daarnaast tonen inwoners ook meer en meer initiatief om ideeën over hun eigen leefomgeving te verwezenlijken'* (Gemeente Nissewaard, 2013). Een andere respondent benoemt dat het aantal partijen waar de gemeente Nissewaard mee te maken heeft eigenlijk hetzelfde is gebleven, maar dat er wel veel andere gemeenten zijn die aansluiting zoeken bij Nissewaard en waarvoor Nissewaard bijvoorbeeld op het gebied van sociale zaken taken uitvoert. Aan de andere kant benoemt de respondent dat de gemeente Nissewaard zelf ook actief samenwerking wil zoeken met gemeenten van een gelijke omvang binnen de regio: *'hoe zou je je positie nog verder kunnen versterken? Hoe zou je dat kunnen doen met andere gelijksoortige gemeenten zoals Capelle aan den IJssel, Schiedam, Vlaardingen, dat soort gemeenten. Vooral door meer bovenregionale samenwerking te zoeken'*. Ook in de ogen van deze respondent zoekt de gemeente Nissewaard uit zichzelf naar nieuwe verbindingen met andere gemeenten en maatschappelijke partijen. Visiedocumenten noemen hetzelfde: *'Daar waar gemeenteverstijgende inzet noodzakelijk is, zien wij graag een stevige samenwerking, waarbij wij grote inzet vanuit onze gemeente laten zien. Dit geldt voor onderwerpen waar wij als gemeente niet alleen op kunnen sturen, maar samen met anderen wel mogelijkheden zien'*(Gemeente Nissewaard, 2013).

Afstemming

Doordat ook voor de fusie tussen Bernisse en Spijkenisse al intensieve samenwerking bestond op het sociale domein, waren ook daar grotendeels gelijklopende verordeningen, die de harmonisatie met de fusie hebben vergemakkelijkt. Ook daar wordt genoemd dat tijdens deze samenwerking wel degelijk veel afstemming nodig was, en dat daar extra energie mee gepaard ging. Wel wordt genoemd dat er tussen de gemeentebesturen van Bernisse en Spijkenisse een groot onderling vertrouwen heerste, wat ervoor zorgde dat afstemming redelijk soepel kon verlopen. Een respondent uit Nissewaard geeft aan dat er door de intensieve contacten en afstemmingsmomenten die er tijdens de samenwerking waren vertrouwen kon ontstaan tussen de gemeentebesturen, wat in zijn optiek ook heeft geleid tot een succesvolle fusie.

Een andere respondent geeft aan dat het werken voor één opdrachtgever veel meer duidelijkheid brengt en er ook voor zorgt dat er veel minder hoeft te worden afgestemd: *'Er zijn zekere rechttere lijnen ontstaan na de fusie. Er is op een gegeven moment nog maar één lijn, kijk het traject naar zo'n fusie toe kost heel veel kruim omdat je daar best wel wat moet investeren om ervoor te zorgen dat iedereen in die richting gaat lopen, op het moment dat die er is heb je ook gewoon één aansturing en kan je ook beter bewaken dat daar één lijn in wordt bewaakt.'* Het gaat in de optiek van een andere respondent hierin vooral over de beleidsnuances die verschillende gemeentebesturen in een samenwerking aangebracht willen zien. Door te fuseren raak je dat automatisch kwijt.

De gemeente Nissewaard merkt dat nog heel goed doordat zij beleidsmatig nog taken uitvoert voor de gemeente Brielle (buurgemeente van Nissewaard). Een respondent noemt dat daarvoor nog steeds aparte afstemmingsoverleggen plaats moeten vinden. *'Dat kost gewoon dus sowieso al veel extra overleg!'* aldus een respondent. Het in stand houden van de intensieve samenwerking tussen Bernisse en Spijkenisse is in de ogen van respondenten dan ook verloren energie. Zoals een respondent zegt: *'Waar je in een samenwerking heel veel onderling af moet stemmen, en elkaar daar onderling vliegen probeert af te vangen, dat ben je gewoon kwijt in een gefuseerde organisatie'*. Je kunt je volgens een respondent pas op dat moment echt gaan inzetten voor je gemeente en de belangen van je gemeente als een geheel gaan dienen.

Controlevariabelen bij specifieke factoren intensieve samenwerking

Contacten burger-bestuur

In Nissewaard wordt geconstateerd dat er weinig is veranderd in de contacten tussen burgers en bestuurders. Wel noemt een respondent dat dat in de mindset van besturen moet zitten om inderdaad die aansluiting te blijven zoeken en ook open te staan voor contact wanneer dat gezocht wordt. Er wordt benoemd dat het ontstaan van de lokale partij ONS (Onafhankelijk Nieuw Spijkenisse) daarin zeker een rol heeft gespeeld. Doordat die partij is ontstaan vanuit de lokale gemeenschap en die lokale gemeenschap *'in de haarvaten heeft zitten: wij zitten hier voor de inwoners'* stelt de respondent de hele college zich die houding steeds meer eigen heeft gemaakt. Een respondent noemt dat er in het huidige college van Nissewaard geen enkele wethouder uit het voormalige Bernisse zit. Dat heeft het college goed beseft en probeert daarom zelf op actieve wijze voeling te houden met de kernen in Bernisse door daar regelmatig bezoeken af te leggen: *'ja, onze bestuurders die vroeger bestuurder waren in Spijkenisse, die komen nu ook in Abbenbroek, die komen ook in Heenvliet of Geervliet'*.

Een respondent noemt ook dat je je als bestuurder open op moet stellen: *'telefoontjes worden hier niet afgevangen door het secretariaat, maar er kan rechtstreeks met mijzelf gesproken worden'*. Ook het feit dat er uit Bernisse nooit klachten zijn ontvangen over de slechte contacten met of bereikbaarheid van bestuur bevestigen voor de respondent dat daar met de fusie geen veranderingen zijn opgetreden. In de visiedocumenten wordt daar eveneens op ingezet: *'willen snel en goed geholpen worden en zelf bepalen hoe en op welk moment zij hun informatie halen. Wij stellen ons ontvankelijk op en vragen actief om inbreng van burgers en bedrijven om de dienstverlening verder te verbeteren'* (Gemeente Nissewaard, 2013).

Een andere respondent noemt wel dat toen de fusie werd ingezet, het contact met de burger veel minder intensief werd, omdat het fusietraject alle energie opeiste. De respondent signaleert, nu de fusie anderhalf jaar oud is, dat in het fusietraject *'daar wat lijntjes losser zijn geworden of zelfs zijn doorgeknipt die nu wel weer opnieuw worden gelegd'*. Dezelfde respondent noemt ook de ongelijkvormigheid tussen Spijkenisse en Bernisse als beperkende factor, met name voor de inwoners uit Bernisse: *'en dat hebben we ook teruggekregen vanuit verschillende gremia, dat er mensen vanuit Bernisse hebben ervaren dat hun bestuur op afstand is gekomen waardoor ook die ambtelijke organisatie moeilijker benaderbaar is en nog steeds is'*.

Maatwerk

In de voormalige gemeente Spijkenisse werd er ingezet op wijkgericht werken. In de voormalige gemeente Bernisse noemden ze dat *'kerngericht'* werken. In de gefuseerde gemeente is ervoor gekozen om gebiedsgericht te gaan werken, zodat de gemeente in kan blijven spelen op enerzijds de behoeften in de wijken van de stad Spijkenisse, en anderzijds de behoefte van kleine kernen als Abbenbroek of Simonshaven. Door een combinatie van deze twee manieren van maatwerk op stedelijke en plattelandsschaal wordt geprobeerd om zoveel mogelijk maatwerk per gebied te kunnen blijven leveren. Zoals een respondent in Nissewaard benoemt: *'wij kunnen zeker nog steeds maatwerk leveren, en dat heeft met omgevings- of gebiedsgericht werken te maken. Wat we nu ook aan het doen zijn is kijken van: wat heeft een specifiek gebied of wat hebben ze nu aan zorgbehoeften, wat is het veiligheidsprofiel en dat soort zaken en wat heb je daar dus ook nodig?'* Belangrijk om te benoemen is dat de respondent zelfs ervaart dat de fusie ertoe geleid heeft dat er in de gefuseerde organisatie zelfs beter maatwerk geleverd kan worden: *'Dat soort zaken krijgen we nu beter in beeld, en stemmen we qua aanpak ook goed af'*. In een visiedocument wordt daarnaast beschreven: *'Door kern- en wijkgericht te werken willen we aansluiten bij wensen en behoeften van inwoners en maken we beleid en plannen die de leefbaarheid in de wijk of dorpskern verbeteren. De werkwijze kan per wijk of dorpskern verschillen. Dit wordt mede bepaald door de bewoners, het maatschappelijke middenveld en het verenigingsleven'* (Gemeente Nissewaard, 2013).

Lokale gerichtheid ambtenaren

De lokale focus in Nissewaard is zoals eerder genoemd aangebracht door gebiedsgericht te gaan werken. In de afgenomen interviews in fusiegemeenten wordt nergens gesproken over losse kernen binnen de fusiegemeente of bepaalde aandachtsgebieden waar specifieke ambtelijke capaciteit is op gezet. De gemeente opereert als geheel, waarbij de lokale gerichtheid van ambtenaren bestaat uit het feit dat ze allen voor één gemeente werken die uit meerdere kernen bestaat, en die allen zoals hierboven beschrijven een beleidsnadering krijgen die speciaal voor het gebied is gemaakt. Zoals een visiedocument noemt: *‘de leidinggevende zit er niet alleen voor de belangen van de eigen club, maar opereert meer vanuit het belang van de organisatie als geheel’* (Gemeente Nissewaard, 2013). Uit de onderzoeksdata komt niet naar voren dat er in fusiegemeenten wordt aangestuurd op specifieke gerichtheid van ambtenaren op bepaalde kernen in de gefuseerde gemeente. De lokale focus beslaat de grenzen van de gehele gemeente.

Positie afzonderlijke gemeentelijke kernen na fusie

Wat betreft de controlevariabelen is er geen toetsbaar materiaal binnen de gefuseerde gemeenten: doordat de voormalige gemeenten in zowel Goeree-Overflakkee als in Nissewaard geheel zijn opgegaan in de nieuwe organisatie is het niet toetsbaar of de positie van de afzonderlijke, ambtelijk en bestuurlijk niet meer bestaande gemeenten is versterkt door de fusie. In dit verband is externe versterking een realistischere component om te onderzoeken, waarover meer in de volgende paragraaf.

Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking

Regiopositie

Wat de regiopositie van Nissewaard betreft, noemt een respondent: *nu merk je toch op heel veel gebieden, vooral strategische gebieden, dat men zegt van joh, daar hebben jullie toch wel capaciteit voor?* Ook in de regio zelf merken respondenten dat Nissewaard een sterkere positie heeft verworven: *‘op de Coolsingel is het net even anders, en dat neemt natuurlijk toe naarmate je die rol ook goed vervult’*. Een andere respondent spreekt ook van een veranderd verwachtingspatroon in de regio van Nissewaard. De respondent noemt dat de positie van de regio van Nissewaard zeker is versterkt, omdat ze bijvoorbeeld na Rotterdam zelf in de stadsregio Rotterdam-Rijnmond als Nissewaard met 77.000 inwoners de grootste gemeente zijn.

De respondent noemt: *‘en je merkt dat de omgeving ook zo naar je kijkt, dus er wordt ook meer van je verwacht’*. Daarnaast probeert Nissewaard ook van de omringende gemeenten de positie te versterken, door bijvoorbeeld overleggen in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH): *‘En dan pak ik eigenlijk heel Voorne Putten gelijk mee, dus uiteindelijk koppel ik dat ook terug naar Hellevoetsluis en het gebied daar, zo kijken we ertegen aan.’* In visiedocumenten wordt daarbij genoemd: *‘Hierbij streven wij naar eilandbrede overeenstemming op strategisch niveau en willen wij een ambassadeursrol vervullen richting andere gremia, zoals de Metropoolregio’* (Gemeente Nissewaard, 2015).

Specifiek wordt ook genoemd dat een gemeente als Bernisse nooit aan tafel zat in de regio met 12.000 inwoners, maar dat dat door de fusie heel anders is geworden en zij in één keer wel overal bij betrokken worden. Op die manier maakt de fusie ook in de regio dingen mogelijk die voorheen niet mogelijk waren. Een andere respondent uit Nissewaard heeft vanuit zijn werkterrein minder ervaringen met een versterkte positie in de regio, en denkt dat deze eerder gelijk is gebleven, juist omdat Bernisse met zijn relatief lage inwoneraantal weinig toevoegde aan de ook voor de fusie al grote gemeente Spijkenisse.

Best practices

Binnen de gemeente Nissewaard wordt er heel duidelijk op gewezen dat er in het fusieproces een uitwisseling is geweest van best practices. Een respondent stelt dat men in Bernisse heel goed was in het kerngericht werken (de voormalige Gemeente Bernisse bestond uit zes kernen), en dat ze dat in

de gemeente Bernisse met diverse platforms ook heel goed hadden georganiseerd: *‘daar maken we nog steeds gebruik van om ook die transformatie verder te brengen’*. In Spijkenisse maakte men juist gebruik van het wijkgericht werken, en de respondent stelt dat de succesformule uit het kerngericht werken uit Bernisse voor een groot gedeelte is ingenaaid in het wijkgericht werken: *‘en die combinatie, en dat gaat allemaal niet van vandaag op morgen, dat heeft tijd nodig, met die partijen, daar ontstaat kracht!’*

Het integreren van die twee werkwijzen en het gebruik maken van de kracht uit zowel het wijkgericht werken van Spijkenisse als het kerngericht werken uit Bernisse wordt daarbij als een belangrijk bijdrage van de fusie genoemd: *‘het leren van elkaars technieken. Dat valt binnen een team, maatschappelijke ondersteuning, maatschappelijke ontwikkeling, en daar komen als het ware de nieuwe inzichten uit voort.’* In een visiedocument wordt dit genoemd onder hoe de organisatie er in de toekomst uit zou moeten zien: *‘Onze ideale cultuur kenmerkt zich door bereidheid tot afleren, tolerantie voor fouten en een experimentele houding. Er is openheid en dialoog’* (Gemeente Nissewaard, 2013).

Tenslotte benoemt een respondent dat door de fusie via Bernisse ook kennis in de Spijkenisser situatie is terechtgekomen die er daarvoor helemaal niet was. De respondent noemt daarin een casus rond agrarische zaken: *in Bernisse was veel kennis aanwezig over het agrarische gebied binnen de gemeente, riolen, watergangen, dat soort dingen. In Spijkenisse was die kennis er helemaal niet. In Bernisse was dan weer relatief weinig kennis aanwezig over bijvoorbeeld het hele fiscale verhaal rond financiële voorzieningen en subsidies.* Die kennis had Spijkenisse wel, en zo ervaart de respondent een heel duidelijke wederzijdse versterking door het uitwisselen van kennis en best practices. Een andere respondent uit Nissewaard heeft dezelfde ervaring binnen zijn werkdomein: *‘dus daarin denk ik, met de scope die ik heb op het gebied van initiatieven, daar leren we van, en brengt Bernisse echt iets mee wat we als Spijkenisse in de oude hoedanigheid nog wat minder kenden, dus daar zie je wel een soort kruisbestuiving plaatsvinden’*.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces

Gemeentelijke middelen

In Nissewaard wordt genoemd dat er financieel door een fusie niets verandert: *‘De breed aanvaarde toekomstverwachting is dat de gemeente met beperkte middelen meer gemeentelijke taken (als gevolg van de decentralisatie) moet uitoefenen’*. Met name de toegenomen ambtelijke capaciteit en de toegenomen ‘denkkracht’ die een gefuseerd ambtelijke apparaat oplevert een belangrijke rol heeft gespeeld, met name voor de voormalige gemeente Bernisse. Door de met de fusie toegenomen ambtelijke capaciteit hebben de burgers van de voormalige Gemeente Bernisse het idee dat zij beter door de gemeente worden bediend en er sprake is van een professionelere dienstverlening.

Doordat Spijkenisse al een grote gemeente was voor de fusie, hebben zij weinig gemerkt sinds de vorming van Nissewaard op financieel gebied: *‘Spijkenisse had natuurlijk al veel massa, we zijn met de begroting geloof ik van 200 naar 230 gegaan’*. Ook hier spreekt een respondent over het meenemen van sterktes en zwaktes vanuit de oude gemeente. Daar waar er in Bernisse veel mantelzorg was, bestond dat in Spijkenisse veel minder, dus moest er relatief meer geld voor zorg naar Spijkenisse dan naar Bernisse. Op vervoersgebied waren de faciliteiten in Spijkenisse weer veel beter dan in Bernisse, waardoor er relatief veel meer in Bernisse moest worden geïnvesteerd. In een fusieorganisatie komt dat naar de mening van de respondent samen en heeft dat uiteindelijk effect op hoe je middelen in wilt zetten.

Tenslotte wordt genoemd dat de fusie voor Bernisse een noodzakelijke greep is geweest, omdat ze het met hun eigen middelen nooit gered hadden. *‘Waar een kleine gemeente wellicht door in de problemen zou zijn geraakt, gebrek aan financiële middelen maar ook aan voldoende mensen en aan voldoende denkkracht, dat dat wel geholpen heeft om Bernisse er nu bij te houden en daar weer een volgende stap te kunnen zetten’*. Ook in een visiedocument wordt genoemd: *‘Immers, naast een vierjaarlijks wisselend collegeprogramma, kan de politiek vraagstukken neerleggen die directe actie*

vereisen, en dan komt het op de slagkracht en flexibiliteit van de ambtelijke organisatie aan om daar met een passende oplossing op te reageren' (Gemeente Nissewaard, 2013).

Specialisatie ambtelijk apparaat

Wat specialisatie van het ambtelijk apparaat betreft benoemen respondenten in Nissewaard dat er door de fusie ook daar sprake is geweest van meer specialisme: *'dus op het betreffende vakgebied kunnen die specialisten net even iets beter informeren'*. Tegelijk wordt er opgemerkt dat specialisme niet automatisch betekent dat de kwaliteit van beleid ook omhoog gaat, juist omdat je naar de mening van een respondent als gemeente van 60.000 tot 80.000 inwoners nog steeds niet in staat bent om de toptalenten die bijvoorbeeld Rotterdam aantrekt binnen te halen. Doordat Spijkenisse een stuk groter was dan Bernisse heerste aanvankelijk het idee dat het ambtelijk apparaat vanuit Bernisse aanschoof bij Spijkenisse, maar er wordt juist ook een sterke specialisatiebeweging opgemerkt op die terreinen waar bijvoorbeeld Spijkenisse wel kennis had die Bernisse niet had. Hierbij valt te denken bij Spijkenisse aan de zware decentralisatietaken, en bij Bernisse aan beleidsregels die te maken hebben met het buitengebied en de agrarische sector. *'Doordat je als gemeenten samengekomen bent kan je je juist op die specifieke terreinen waar je veel van af weet verder specialiseren, en heb je tegelijkertijd de garantie van een groot ambtelijk apparaat achter je, dat kan dienen als achtervang'*, aldus een respondent. Daardoor wordt specialisatie eigenlijk alleen maar verder versterkt is de mening.

Een andere respondent vanuit de gemeente Nissewaard benoemt dat het niet zozeer specialisatie is die door de fusie is ontstaan, maar eerder een andere vorm van werken die door de fusie is aangejaagd. De respondent spreekt van een sterk verkokerde situatie vóór de fusie waarin mensen ook daadwerkelijk waren ingedeeld naar specialisme of specialistische vaardigheden, terwijl er nu veel meer in bredere kaders wordt gedacht en wordt gekeken waar verbindingen kunnen worden gelegd. Visiedocumenten spreken over talengericht werken: *'Er is een verschuiving van kennis en opleiding naar vaardigheden en competenties en talenten. Wij richting ons daarom op talentmanagement. Dit is het proces van vinden, binden, laten doorgroeien en afvloeien van mensen'* (Gemeente Nissewaard, 2013; 2015). Teams worden nu veel meer zo opgesteld dat er niet alleen binnen één specialisme wordt gewerkt, maar dat er veel meer vanuit de verbreding wordt gekeken met als doel: wat kunnen ambtenaren van elkaar leren, en waar kunnen ze elkaar aanvullen? Zoals een respondent bevestigt: *'Zijn we anders gaan werken door de nieuwe taken? Ja, die gaan meer naar integraal en generalistisch werken'*.

Uitlijning van beleid

Wat uitlijning betreft wordt genoemd dat ook de al bestaande samenwerking binnen het sociaal domein tussen Bernisse en Spijkenisse heeft gezorgd voor uitlijning. Door de frequente afstemming die tussen beide gemeenten plaatsvond binnen dit domein en de nagenoeg gelijklopende verordeningen die werden gemaakt bestond er ook voor de fusie al uitlijning in beleid. Wat respondenten wel signaleren is dat er door het fusietraject ook meerdere manieren van uitlijnen bij elkaar komen: iedere gemeente brengt zijn eigen werkwijzen mee. In Nissewaard komt dit volgens respondenten het duidelijkst naar voren in het wijkgericht werken van Spijkenisse en het kerngericht werken van Bernisse.

Met de fusie komen die twee specifieke werkvormen bij elkaar wat uiteindelijk leidt tot een nieuwe uitlijning in de vorm van omgevingsgericht werken. Respondenten benoemen dat dit geen nieuwe manier van uitlijnen is, maar meer het zoeken van een goede weg om die twee beleidslijnen uit de oude twee gemeenten bij elkaar te brengen. Genoemd wordt dat het dan wel een andere naam moet krijgen, omdat het anders nog te veel geassocieerd wordt als 'iets van hun'. Daarnaast wordt gesignaleerd dat de grootste gemeente, in dit geval Spijkenisse, bijna altijd aan het langste eind trekt. *'Ik denk wél, en dat heb ik ook zien gebeuren, dat de manier van werken zoals die in Spijkenisse bestond op het gebied van beleidsvorming, dat die wel zo dominant was of is, dat daar ook wel een aantal aanpakken zoals we die in Bernisse gewend waren om tot beleid te komen gesneuveld zijn'* noemt een respondent. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat er vanuit Bernisse geen enkele

wethouder in het college vertegenwoordigd is en dat alle huidige wethouders afkomstig zijn uit Spijkenisse.

Loyaliteit

Wat loyaliteit betreft wordt binnen de gemeente Nissewaard benoemd dat met name voor de medewerkers uit de voormalige gemeente Bernisse de fusie best een moeilijke stap is geweest, aangezien zij vanuit een organisatie met ongeveer 70 werknemers terechtkwamen in een organisatie met ruim 700 werknemers: *‘wat je zag in een kleine gemeente zoals Bernisse, was dat daar echt wel een soort familiale cultuur heerste. Mensen hadden daar ook brede verantwoordelijkheden door het hele veld heen, maar soms ook een ander werktempo, een andere manier van werken. Je ziet wel dat in een grote organisatie als deze daar veel meer druk achter zit wat betreft werkvoorraden, zorgen dat je zaken op elkaar afstemt, dat soort dingen’*. Voor de medewerkers uit Spijkenisse was de fusie een veel makkelijkere stap, omdat zij al gewend waren om in een grote organisatie te werken.

Toch is ook die omslag in de beleving van de respondenten bij alle ambtenaren uit Bernisse geland, waarbij niet meer gemerkt wordt of een ambtenaar afkomstig is uit de voormalige gemeente Spijkenisse of de voormalige gemeente Bernisse: *‘Mensen zijn nu gewoon loyaal aan de gemeente Nissewaard’*. In visiedocumenten wordt daar ook op ingezet: *‘Gelet op bovenstaande kernwaarden, welke staan voor de missie en de visie van de gemeente Nissewaard, is het van belang vooral aandacht te hebben voor de gewenste cultuur binnen de nieuwe organisatie in plaats van de verschillen (...) Hierbij zijn de gegeven kernwaarden leidend en dienen nader uitgewerkt te worden.’* (Gemeente Nissewaard, 2013). Respondenten geven aan dat zij eigenlijk meer moeilijkheden hadden verwacht in de loyaliteitsomslag dan in de praktijk is gebleken. Een respondent concludeert: *‘dan kan ik zeggen dat de loyaliteit is omgeslagen van alleen Bernisse naar Nissewaard: we staan samen voor een bepaalde opgave’*.

Behapbaarheid

In de gemeente Nissewaard speelt het feit dat Bernisse en Spijkenisse twee ongelijkvormige gemeenten zijn een belangrijke rol, zeker in de behapbaarheid (heldere en consistente doelstelling) van de WMO en de decentralisaties. Zoals een respondent noemt: *‘Dat geldt zeker voor Bernisse. Ik denk dat als zij het zelf hadden moeten doen, dat echt een brug te ver was. De decentralisaties waren zeker behapbaar geweest op dat moment. Voor Bernisse heeft de fusie dan ook tot meer behapbaarheid geleid. Voor Spijkenisse maakte het niet zoveel uit. Wij hadden het ook zelf kunnen doen’*. Wat betreft de heldere en consistente doelstellingen van beleid geldt ook voor Nissewaard dat er al voor de fusie op het sociale domein een intensieve samenwerking bestond tussen Spijkenisse en Bernisse, waardoor ook alle verordeningen rond de decentralisaties en de WMO al in samenwerking waren opgesteld (zelfs gelijkloidend waren) en al voor de fusie door de beide gemeenteraden zijn vastgesteld.

Met de fusie heeft vooral Bernisse in de ogen van respondenten het oude serviceniveau naar de burgers kunnen handhaven, wat ze alleen niet gelukt was: *‘En voor Bernisse heeft dat opgeleverd dat ze de zekerheid hebben dat dat op deze manier gecontinueerd kan worden, dus voldoende financiële draagkracht, er zijn nu voldoende mensen’*. Ook wordt in een visiedocument genoemd: *‘Voor het resultaat is het van belang om samen te werken, in dezelfde richting, met dezelfde doelen en een op elkaar afgestemde werkwijze. Dit gaat niet vanzelf. Duidelijkheid is hierbij cruciaal. Wij maken daarom met het bestuur, management en de organisatie afspraken over ieders rol, taak en verantwoordelijkheid’* (Gemeente Nissewaard, 2013;2015).

Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces

Beslispunten

Binnen de gemeente Nissewaard telt er volgens een respondent na de fusie nog maar één belang, en dat is het belang van de hele regio. Niet meer het belang van de losse gemeenten, maar van de gemeente Nissewaard. Als er geen fusie was geweest wordt er naar de mening van de respondent

altijd gefocust op deelbelangen en proberen gemeenten elkaar ook in intensieve samenwerkingsverbanden altijd weer vliegen af te vangen. *'Terwijl dat eigenlijk een non-belang is. Want wie dien je nu met die discussie? Uiteindelijk alleen jezelf'*. Met de fusie is er veel meer duidelijkheid gekomen: we doen het voor de gemeente Nissewaard en daardoor kan je in veel rechtere lijnen besluiten nemen en zijn minder beslispunten nodig, omdat die eerder genoemde belangenafweging en *'vliegen afvangen'* niet nodig is.

In Nissewaard komt dat contrast van een gefuseerde gemeente en een intensieve samenwerking heel duidelijk naar voren, omdat de gemeente Nissewaard voor de gemeente Brielle taken uitvoert. Voor de taken met Brielle zien respondenten juist veel meer beslispunten ontstaan in nuances met betrekking tot de dienstverlening, serviceafspraken en dat soort zaken: in Nissewaard doen we het zo, maar in Brielle willen we het net wat anders. *'Daar moet allemaal afstemming over plaatsvinden en over al die details moeten besluiten worden genomen'*. Al die beslispunten ben je in een gefuseerde organisatie gewoon kwijt naar de mening van een respondent, lijnen worden veel rechter.

Ook vanuit de intensieve samenwerking met Bernisse op het sociaal domein die voorafging aan de fusie waren die ervaringen er: *'Alleen toen al, omdat er twee verschillende gemeentebesturen waren, heb we geloof ik driekwart jaar langer gedaan om die nota samen te maken. Voordat dat een beetje afgestemd was, ben je driekwart jaar kwijt'*. De fusie heeft daar naar de mening van respondenten een positieve verandering in gebracht, al wordt ook binnen Nissewaard erkend dat een grotere organisatie ook meer logheid betekent. Een respondent, afkomstig uit de voormalige gemeente Bernisse noemt dat sommige kleine dingen in kleine gemeenten net even wat sneller gaan omdat je dicht op elkaar zit. Voor 'kleine' dingen wordt genoemd dat een kleine gemeente dan makkelijker werkt, terwijl voor iets groots als de decentralisaties absoluut de meerwaarde van een grote, gefuseerde organisatie wordt gezien. Tenslotte blijkt dat er in de cultuur van de gemeente Nissewaard ook iets te zitten van veel beslismomenten: *'met name komt dat door die hiërarchische omgeving, vrij beheersmatig ingericht, heel veel controlemomenten, beslispunten, van oja, nee daar moet Pietje nog iets over zeggen, dus we zijn wel aan het proberen om dat om te turnen'*. Hier heeft naar de mening van de respondent de fusie niet direct invloed op gehad, maar was het meer de cultuur zoals die vooral in Spijkenisse al heerste. In de nieuwe organisatie probeert men dat vervolgens te veranderen: *'Dat kost tijd, mensen moeten bepaalde verantwoordelijkheden en verworvenheden loslaten en dat is niet altijd even fijn'*.

Doorklinken beleidsdoelen

Wat betreft het laten doorklinken van beleidsdoelen in de concrete toepassing komt in de gemeente Nissewaard direct naar voren dat er voor Spijkenisse niet veel is veranderd: met 77.000 inwoners ten opzichte van de 12.000 inwoners van Bernisse bleef er voor Spijkenisse veel hetzelfde, ook omdat het college van B&W van de gefuseerde organisatie in zijn geheel bestaat uit wethouders uit de voormalige gemeente Spijkenisse. Voor de kleine gemeente Bernisse zijn daar in wel dingen veranderd, en respondenten denken dat het met de fusie voor het Bernisser deel van de vertegenwoordiging in de raad wel eens lastiger is geworden om ook haar belangen door te laten klinken, omdat ook de problematiek waar je als raadslid uit de voormalige gemeente Bernisse mee te maken hebt van een heel andere omvang is. Een respondent benoemt dat de doelen die worden geformuleerd, vooral voortkomen uit het 'stadsbelang' van Spijkenisse: de meeste aandacht gaat naar die gebieden waar de grootste risico's zijn én waar het meeste geld in omgaat, en dat is vaker Spijkenisse dan Bernisse: *'en ik vraag me weleens af: wordt er voldoende rekening gehouden met Bernisse in dit geval'*.

Een andere respondent focust juist heel erg op de nadelen die een intensieve samenwerking heeft als het gaat om het vertalen van een politieke lijn naar concrete toepassing in beleid: *'In zo'n ambtelijke samenwerking heb je gewoon een organisatie die zich gewoon moet richten op twee opdrachtgevers, of drie in het BAR geval, maar als er twee hetzelfde beleid willen ontwikkelen, en nummer drie wil het anders, ja dan moet je dus heel anders gaan inzetten als organisatie. Het is dan enorm lastig om gewoon twee of drie keer zo'n verschillende politieke lijn volwaardig in beleid in te*

passen'. De respondent noemt dat een ambtelijk apparaat in zo'n situatie meer een soort adviesbureau als BMC wordt. Voor wie werk je dan, en welke kant moet je dan op als ambtenaar en hoe maak je die vertaalslag op een volwaardige manier? In een gefuseerde gemeente zijn al die 'problemen' naar de mening van een respondent verleden tijd en is er met de fusie veel meer eenduidigheid gekomen. Vanuit het bestuur wordt er duidelijk richting gegeven in de politieke doelen, blijkt uit een visiedocument: *'Elke portefeuillehouder heeft een top vijf van onderwerpen, die hij of zij de komende jaren in ieder geval gerealiseerd wil zien. De ambtelijke organisatie zorgt voor het realiseren van deze doelen. Dit doet zij naast de uitvoering van dit concernplan, die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van mens en organisatie voor de toekomst'* (Gemeente Nissewaard, 2015).

Wat betreft de verhouding tussen ambtenaren, bestuurders en raadsleden benoemt een respondent dat hier met de fusie duidelijk verandering in is gekomen, en geleid heeft tot een meer professionele afstand tussen raad, ambtelijk apparaat en bestuurders. *'Ik denk ook dat dat goed is. Want heel dicht erop zitten is ook niet goed. Dan krijg je een beetje cliëntisme en dat is echt niet goed. Als het veel kleiner is krijg je al gauw: regel even dit of dat. En dat merken we nog weleens soms, vanuit Bernisse*'. Door een respondent wordt benadrukt dat dat dus niet de manier is waarop de gemeente Nissewaard wil werken, en dat dat dus ook om enige aanpassing vraagt. Het komt minder snel voor dat er raadsleden aan het bureau van ambtenaren staan om bepaalde zaken 'even' te regelen en dat datzelfde geldt voor raadsleden bij bestuurders waarmee de fusie ook op dat gebied heeft bijgedragen aan een professionele afstand, die de familiale cultuur die meer bestond in de voormalige gemeente Bernisse heeft vervangen.

Als het gaat over de lijn tussen ambtenaren en bestuurders is er in Nissewaard sprake van korte lijntjes, die naar mening van een respondent ook al bestonden in de voormalige gemeente Spijkenisse, en dus niet zijn veranderd met de fusie: *'Het voordeel is dat je hier even makkelijk binnenloopt, dat een wethouder ook makkelijk even de vraag stelt. Het nadeel is dat een wethouder dat soms ook op de werkvloer brengt en mensen kunnen dat dan niet filteren. Hierdoor gaan zij dan dingen doen die misschien niet nodig zijn, en dan ontstaat er verwarring, ook rolverwarring*'. Daarbij wordt zelfs genoemd dat wethouders soms de neiging hebben om op de stoel van een projectleider te gaan zitten, en dat ambtenaren soms de neiging hebben om in naam van een wethouder maar alvast een beslissing ergens over te nemen. In een visiedocument wordt gesproken over het volgende: *'Het dagelijks bestuur ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Het college zorgt ervoor dat de vastgestelde beleidsdoelen op een zo goed en snel mogelijke wijze worden bereikt. Het college legt hiervoor verantwoording af aan de raad. De ambtelijke organisatie krijgt de ruimte om binnen de gestelde randvoorwaarden het werk zo in te richten dat zij de resultaten behaalt'* (Gemeente Nissewaard, 2013).

BAR-organisatie

Keuzemotieven voor intensieve samenwerking

Een respondent uit de gemeente Albrandswaard stelt dat de couleurs local van de verschillende gemeenten die in het samenwerkingsverband participeren heel duidelijk aanwezig moeten zijn. Het kunnen leveren van maatwerk voor de inwoners van Albrandswaard was voor zowel de raad als het college indertijd de belangrijkste voorwaarde om te participeren in een intensieve samenwerking met Barendrecht en Ridderkerk. Toen bleek dat dit in de BAR-constructie inderdaad mogelijk was, is besloten om te kiezen voor een intensieve samenwerking.

Een respondent stelt dat Albrandswaard daarbij de heel specifieke keuze heeft gemaakt om een regiegemeente te zijn, waarbij een team van beleidsregisseurs zich uitsluitend bezighoudt met Albrandswaard en alles wat daar speelt. Bestuurders in Albrandswaard zijn hiermee in de gelegenheid om een heel duidelijke voeling te houden met hun eigen gemeente en daar passende maatregelen te nemen. De gemeenten hebben willen inzetten op een betere dienstverlening en meer maatwerk voor hun eigen inwoners, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een door samenvoeging versterkt ambtelijk apparaat. In de keuze voor een intensieve samenwerking en het ontwerpen van de constructie is dit de belangrijkste eis geweest, aldus een respondent uit de BAR-gemeente: de afstand tussen burger en bestuurders moest zo klein mogelijk blijven. Daarom is er uiteindelijk gekozen voor een intensieve samenwerking. Een visiedocument bevestigt dat gegeven: *'de raden van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk delen de overtuiging dat we als drie zelfstandige gemeenten, die intensief met elkaar samenwerken, de belangen van onze lokale gemeenschappen het beste kunnen ondersteunen'* (BAR-organisatie, 2012).

Een respondent stelt: door een ambtelijke fusie ontstaat meer robuustheid, ben je minder kwetsbaar, kan je kwalitatief hoogwaardige producten leveren, en kan je dingen goedkoper en efficiënter organiseren. Een visiedocument stelt zelfs: *'samenwerking is noodzakelijk, om als dicht bij de burger werkend lokaal bestuur het hoofd boven water te houden'* (BAR-organisatie, 2012). Je hoeft in een samenwerking niet meer als drie aparte gemeenten precies hetzelfde kunstje uit te voeren, maar kan dat in één organisatie neerleggen. Ook de positie van de losse gemeenten ten opzichte van het grote Rotterdam en de positie in de regio waren daarbij belangrijke overwegingen om een intensieve samenwerking aan te gaan. Een respondent stelt dat ook de geografische ligging daar een bijdrage aan heeft geleverd: alle drie de gemeenten liggen ten zuidoosten van Rotterdam, tussen Rotterdam en de Drechtsteden in, wat een gelijksoortige taakstelling oplevert, maar ook een gevoel van verbondenheid. Uit een visiedocument: *'We hebben als goede burens een hechte band. We delen in dit deel van de provincie Zuid-Holland dezelfde geschiedenis en hebben op diverse terreinen dezelfde opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en veiligheid'* (BAR-organisatie, 2016).

Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking

Afstand burger-bestuur

In de BAR-organisatie wordt aangegeven dat heel nadrukkelijk de doelstelling van de samenwerking is geweest om de afstand tussen burger en bestuur zo klein mogelijk te houden. Een respondent stelt dat de overzichtelijke schaal van Albrandswaard (25.000 inwoners) is gebleven en dat inwoners nog steeds hun wethouder of raadslid in de supermarkt tegen het lijf kunnen lopen. Wel stelt een respondent dat de kwaliteit van het contact van bestuur met burgers toeneemt. Doordat de financiële verhoudingen binnen de BAR-organisatie niet gelijk zijn, *'een euro in Albrandswaard is een andere euro dan in Ridderkerk of Barendrecht'* is Albrandswaard bewust bezig om zoveel mogelijk contact te zoeken met de burger en met organisaties in de samenleving, om met die beperkte middelen te bezien wat de gemeente samen met burgers en andere organisaties kan doen. De gemeentelijke organisatie van Albrandswaard probeert met haar regieteam daarnaast intensief voeling te houden met specifiek de Albrandswaardse samenleving, *'veel met burgers praten, naar*

buiten gaan, aansluiting zoeken met organisaties'. Toch stellen respondenten dat dit niet veranderd is, omdat ze dat vóór de intensieve samenwerking ook al deden.

Gemeentelijk maatwerk

De tweede component wordt gevormd door het leveren van gemeentelijk maatwerk. In de BAR-organisatie wordt genoemd dat een belangrijke ontwerpeis is geweest in de totstandkoming van de BAR. In een visiedocument wordt dat direct duidelijk: *'De samenwerkingsvorm moet er een zijn, waarbij de eigenheid en identiteit van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk worden gerespecteerd en versterkt'* (BAR-organisatie, 2012;2016). Gemeentebesturen hebben daarin het volgende aangegeven *'wij willen wel dat in het DNA van de nieuwe organisatie terecht komt dat beleidsvoorkeuren van gemeenten ook daadwerkelijk voet aan de grond krijgen en niet iedere keer, zou ik bijna zeggen, moeten worden bevocht'*. In Albrandswaard wordt door respondenten heel specifiek aangegeven dat bij het aangaan van de BAR-samenwerking *'het leveren van maatwerk voor de inwoners numero uno was'*.

Respondenten geven daarnaast aan dat bestuurders ook scherp aansturen op lokale nuances in beleid, en dat zij flink aan de bel trekken wanneer zij merken dat een 'couleur local' te weinig naar voren komt in beleid. In visiedocumenten wordt daar ook stevig op de eigenheid en het bedienen van de eigen gemeente gehamerd: *'ieder bestuur is en blijft zelf verantwoordelijk voor het formuleren van zijn ambities en prioriteiten, onze kracht zit in onze diversiteit en een aantal belangrijke verbindende elementen'* (BAR-organisatie, 2012). Directe kanttekening die dezelfde respondent daarbij noemt is dat bestuurders wel de motivatie moeten hebben om ook inderdaad voor dat maatwerk te gaan en daar ook voor te willen 'knokken': *'je moet daar wel voor knokken. Want als je er niet voor knokt, voor het beeld dat jij ervan hebt, dan gaat het anders en dan gebeurt het zoals de BAR-organisatie het overal doet en dat is wel het makkelijkst'*. Voor het maatwerk is ook het regieteam een belangrijke speler: doordat deze groep ambtenaren geheel is gericht op Albrandswaard en de behoeften die in de lokale gemeenschap spelen, is er ook meer input vanuit de lokale samenleving waarvoor maatwerk kan worden geleverd. Verder kunnen zij in het beleid ook instrumenten kiezen die zij voor de lokale situatie passend vinden.

Maatwerk is in de ogen van respondenten mogelijk, maar ze beseffen ook dat het niet altijd de meest goedkope optie is, ook niet voor een organisatie waarvoor uniformiteit in regels en beleid veel meer efficiency op zou leveren. Zoals een respondent noemt: *'Waar we wel tegenaan lopen als je een organisatie hebt die regeltjes heeft op het gebied van uitkeringen, wanneer je wel of niet ergens recht op hebt en het indiceren van het aantal uren, dan zeggen we: dat is allemaal leuk, maar we kijken terug op de mens in Albrandswaard, en we gaan dat benaderen op die manier'*. Je moet daarom weleens afwijken van de regels en de grenzen opzoeken, maar op het moment dat een gemeentebestuur de duidelijke visie heeft om het voor zijn eigen gemeente op een bepaalde manier te regelen, zoals met SWA in Albrandswaard, is dat goed te realiseren is de mening. Er moet echter wel voortdurend aandacht worden besteed aan dat men inderdaad maatwerk of 'iets eigens' wil.

De toegenomen robuustheid van het ambtelijk apparaat én de bestuurlijke autonomie geven aan de andere kant wel het idee onder respondenten dat beter maatwerk geleverd kan worden: *'Je hebt dus aan de ene kant veel meer robuustheid in de uitvoering, terwijl je anderzijds wel in staat bent om dat lokale maatwerk te blijven leveren. Het behouden van je eigen identiteit in die samenwerking: de ambtelijke fusie moet de drie gemeenten in staat stellen om de eigen ambities te versterken'*. Kritische kanttekeningen zijn er ook. Zoals een respondent noemt: *'In de constructie hier is gesteld dat er voor de drie gemeenten voldoende maatwerk moet zijn, daar is ook geld voor vrijgemaakt. Met andere woorden: we zijn wel samen een organisatie, maar eigenlijk zijn we toch ook nog een beetje onze eigen organisatie. (...) En dan is Albrandswaard daar als kleine jongen natuurlijk heel erg op gespitst, en het vereist dus enorm veel energie om duidelijk te maken dat je echt naar een organisatie toe moet die de verbijzonderingen ook best kan invullen'*.

Lokale gerichtheid van ambtenaren

De derde component wordt gevormd door meer ambtelijke capaciteit met lokale focus. Daar waar bij maatwerk de focus lag op het bedienen van specifieke kernen, ligt het accent in deze component meer op het ambtelijk apparaat dat zich nadrukkelijk bezighoudt met een bepaalde kern of voormalige gemeente. Verondersteld wordt dat in intensieve samenwerkingsverbanden door de bestuurlijke autonomie meer ambtelijke capaciteit aanwezig zal zijn dan in fusiegemeenten. In een visiedocument wordt genoemd: *'iedere gemeente gaat beschikken over een regieteam. Het regieteam ondersteunt het bestuur in zijn taak visies en beleid op en met de samenleving te ontwikkelen'* (BAR-organisatie, 2012).

Vanuit de BAR-organisatie wordt genoemd dat er beleidsadviseurs zijn die dit eigenlijk als een gegeven beschouwen. Deze adviseurs gaan al in een vroeg stadium praten met bestuurders om te horen wat zij zelf nu precies willen in het beleid, zodat de Albrandswaardse, Barendrechtse en Ridderkerkse nuances een duidelijke plek kunnen krijgen in het beleid. Een respondent benadrukt dat er ook beleidsadviseurs zijn die veel meer op het generaliserende zitten: *'waarom zou ik eigenlijk drie verschillende verhalen schrijven als ik denk dat ik gewoon een goed verhaal heb dat ik aan drie gemeentebesturen kan verkopen?'*. Benadrukt wordt dat dit een ongewenste werkwijze is, en dat er in de BAR-organisatie ook stevig op training wordt ingezet om ambtenaren op een efficiënte manier om te laten gaan met het feit dat er voor een organisatiemodel is gekozen waarbij ambtenaren ondanks het feit dat ze in één organisatie werken, toch lokale focus in beleid aan blijven brengen.

Een andere respondent stelt dat het ook wel iets vraagt van ambtenaren: *'je moet het wel leuk vinden om voor drie opdrachtgevers te werken!'*. Er is ook een sterke focus aangebracht op die lokale gerichtheid, juist om te voorkomen dat ambtenaren in het uniforme stramien van één organisatie gaan werken: *'we denken: als het allemaal op één manier kan, dat werkt een stuk gemakkelijker dan wanneer dat op drie manieren moet'*. De waarde van het werken voor drie organisatie met hun eigen lokale focus wordt in de ogen van respondenten vanzelf duidelijk en er wordt met de eerder genoemde trainingen ook op gestuurd om dat duidelijk te maken. De ultieme synthese ligt volgens een respondent in het specifiek door Albrandswaard gekozen model van regiegemeente. Zij zijn volledig toegespitst op het lokale gebeuren. Zoals een respondent noemt: *'het maakt niet zoveel uit dat we met zijn drieën beleid maken, het gaat om het feit dat hier niet de knop gaat op BAR en efficiency, maar meer om de vraag: kunnen we bereiken wat we wilden doen?'*. Een andere respondent noemt: *'Mensen moeten mij adviseren met kennis over Albrandswaard, niet met kennis over de BAR-organisatie, maar kennis over de gemeente'*. Daarbij is de insteek van het regieteam om die focus ook heel sterk te leggen op de in de gemeente aanwezige krachten. Als regisserende gemeente wil Albrandswaard dan ook heel sterk optrekken met haar eigen maatschappelijke organisaties, waarmee het ambtelijk apparaat dan ook intensief contact moet zoeken. Zoals een respondent noemt: *'een regisserende gemeente gebruikt niet alleen maar maatschappelijke instellingen om de gemeentelijke ambities te realiseren, een regisserende gemeente als Albrandswaard brengt juist instellingen in positie om hun verantwoordelijkheid in de samenleving te kunnen vervullen'*. Toch wordt ook genoemd dat het heel goed mogelijk is dat een Ridderkerkse ambtenaar beleid schrijft voor Albrandswaard, en dat dit in praktijk al behoorlijk goed gaat. Er wordt sterk ingezet op het éérs ophalen van informatie bij bestuurders of het regieteam (als het om Albrandswaard gaat). Toch gaat dit niet altijd goed: *'we kregen hier soms stukken dat we dachten van: wie heeft dat verzonnen? En dat we ze dus ook gewoon hebben teruggestuurd en gezegd: hier hebben we niet om gevraagd, hoeven we helemaal niets mee, is allemaal al geregeld, hebben we geen behoefte aan. Het aanbrengen van die lokale capaciteit kost kortom ook moeite, en wordt er soms vanuit het apparaat beleid geleverd waar de gemeente zelf niets mee hoeft'*.

Versterking positie afzonderlijke kernen

Een respondent uit Albrandswaard benoemt: *'een euro in Albrandswaard is een andere euro dan in Ridderkerk of Barendrecht'*. De respondent ervaart ook dat de rol van Albrandswaard als kleine gemeente ook echt zo is doorgezet in de samenwerking: *'Albrandswaard is de kleinste qua*

inwoneraantal maar is ook degene met de minste financiële mogelijkheden. Dat was in mijn vorige periode makkelijk uit te leggen, uiteindelijk wisten al mijn collega's waar ik vandaan kwam, waarom ik af en toe een spelbreker moest zijn en niet overal aan meedeed. Ik merk dat dat nu ook weer weg is'. Er wordt gesteld dat alle gemeenten dezelfde taken hebben gekregen om uit te voeren, maar dat ook binnen BAR-verband daar nog veel verschillen tussen bestaan. Omdat Albrandswaard een veel kleinere gemeente is dan Ridderkerk of Barendrecht, krijgt zij een aantal subsidies die Barendrecht en Ridderkerk wel krijgen, niet. Hierdoor kan Albrandswaard als kleine gemeente niet in alles mee met de twee grotere collegagemeenten, en moet een respondent zoals ze zelf aangeeft 'vaak de spelbreker zijn'. In een visiedocument wordt meer uitgegaan van financiële gelijkheid: 'Beschouw financiële krapte en ruimte gezamenlijk. Verdeel kosten en opbrengsten op basis van solidariteit en billijkheid' (BAR-organisatie, 2012-2016). Anderzijds wordt door alle respondenten erkend dat zonder de BAR-samenwerking Albrandswaard in ieder geval financieel ten onder was gegaan. De BAR-samenwerking is in hun optiek een directe voorwaarde geweest voor het voortbestaan van het bestuurlijk zelfstandige Albrandswaard, en heeft daarnaast de toename in ambtelijke massa er toe geleid dat de drie gemeenten hun taken veel beter uit kunnen voeren dan in de situatie vóór de intensieve samenwerking. Al eerder kwamen de 'eilandjes' binnen de BAR ter sprake. Naar de mening van een respondent wordt de 'eigen' positie in de samenwerking zo sterk bewaakt, dat gemeenten eerder van elkaar af bewegen dan naar elkaar toe: 'men bewaakt zo sterk het eigene, dat er nu doordat bepaalde dingen niet altijd soepel lopen wantrouwen is ontstaan. Barendrecht en Ridderkerk: ze mogen elkaar niet. En met z'n tweeën mogen ze misschien Albrandswaard niet. Dat is de situatie'.

Controlevariabelen bij specifieke factoren gemeentelijke fusie

Betrokken actoren

De gemeente Albrandswaard heeft binnen de BAR-organisatie heel nadrukkelijk gekozen voor samenwerking met externe actoren, waar binnen het WMO-domein de Stichting Welzijn Albrandswaard de belangrijkste speler is. Ook de keuze van de gemeente Albrandswaard om binnen de BAR-samenwerking een regisserende gemeente te zijn speelt daarin volgens respondenten een cruciale rol. Naar de mening van een respondent betekent het zijn van een 'regiegemeente' dat je juist als gemeente heel bewust op zoek gaat naar de krachten die er in de samenleving bestaan, en zaken als gemeente uit handen geeft aan actoren die het zelf kunnen organiseren of misschien wel beter kunnen organiseren als gemeente. Ook de gemeente Albrandswaard zoekt in die zin actief naar partnerschappen met allerhande actoren uit de lokale samenleving om de beleidsvorming en uitvoering ook vooral met de samenleving te doen. Zoals in een visiedocument beschreven: 'het maatschappelijke middenveld heeft een nieuwe betekenis gekregen. De overheid is medespeler geworden in een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit, voortdurende verandering, minder voorspelbaarheid, minder hiërarchie en meer horizontale verhoudingen. Het is een overheid die onderhandelt en voorwaarden scheidt'(BAR-organisatie, 2012).

De gemeenteraad van Albrandswaard heeft de keuze gemaakt om op die manier binnen BAR-verband te werken, en door gebruik te maken van een regieteam dat zich uitsluitend op Albrandswaard richt ligt er ook meer nadruk op samenwerking. Verder wordt ook door respondenten vanuit Albrandswaard genoemd dat het aantal actoren rondom de WMO die er voor de intensieve samenwerking al waren, waarbij met name grote zorgaanbieder als Argos en verzekeraars als CZ worden genoemd, met de intensieve samenwerking is veranderd. Ook de gemeente Rotterdam en de regio Rijnmond spelen hierin een belangrijke rol, aangezien een groot gedeelte van de zorg vanuit deze regio wordt georganiseerd. Omdat deze grote partijen voor een groter gebied in de regio dan alleen Albrandswaard actief zijn, en door het feit dat er op het sociaal domein tussen Albrandswaard en Ridderkerk al een samenwerking bestond.

Afstemming

Alle respondenten in de BAR-organisatie erkennen dat er door de intensieve samenwerking meer afstemming nodig is, simpelweg omdat je niet zonder die afstemming kunt. Met name het gegeven dat de besturen volledige beleidsvrijheid hebben, maakt volgens de respondenten dat afstemming soms veel energie kost, met name voor het ambtelijk apparaat. In een visiedocument wordt daar al vanuit gegaan: *'We zullen ons beleid met elkaar afstemmen. Of we ook over zullen gaan tot harmonisatie van beleid tussen de drie gemeenten is steeds een keuze, die de raad maakt'* (BAR-organisatie, 2016). Een respondent noemt dat beleidsvorming en processen veel stroperiger worden, omdat er voortdurend *'aan de muren wordt gekrabd'* omdat bestuurders toch ook graag in beleid hun eigen nuances willen zien, waar veel tijd voor nodig is om al die accenten inderdaad te kunnen leggen. Al in een visiedocument wordt dat direct duidelijk gemaakt: *'Raden en colleges zijn autonoom in het bepalen van hun beleid. Complexe beleidsvraagstukken worden in samenwerking met elkaar voorbereid en uitgevoerd'*. In de BAR-organisatie ziet een respondent dat de afstemming zeker is geïntensiveerd na de samenwerking, maar dat dat in zijn optiek ook voordelen heeft. Door die afstemming word je verrijkt: veel afstemming levert extra inspiratie, kennis en inzichten op. *'In de agenda wordt het wel drukker, maar je ervaart het niet als een offer in tijd'*. Een andere respondent stelt dat het niet te ontkennen valt dat er veel meer moet worden afgestemd, maar dat dat ook te relativeren valt.

Juist al die afstemming geeft in de optiek van de respondent ook de ruimte om een eigen koers te kunnen varen. Een respondent die tijdens het invoeren van de BAR-samenwerking actief was, en dat na een tussenpoos van een jaar nu weer geworden is, constateert dat de momenten van afstemming geheel tegen haar zin afnemen. *'Collegaportefeuillehouders trekken zich weer terug op hun eigen eiland'*. De respondent ziet daarin een beweging van *'ik wil niet wat jij doet, ik wil het zelf doen'* van de gemeenten, en constateert dat er in het afgelopen halfjaar pas twee keer is vergaderd door de gezamenlijke colleges. Deze respondent wil eigenlijk dat er meer afstemming zou komen tussen collegaportefeuillehouders. In de visie op de BAR werd nog van een heel ander scenario uitgegaan: *'Rondom de inhoudelijke thema's komen de vakportefeuillehouders uit de drie gemeenten frequent bijeen. We noemen de bijeenkomst van de portefeuillehouders met hun ambtelijke adviseurs en ondersteuners. Door op deze wijze in bepaalde vraagstukken onze krachten te bundelen en onze netwerken te gebruiken worden we er gezamenlijk beter van'*. Een andere respondent binnen de BAR-organisatie noemt dat daar uit voortvloeit dat het ambtelijk apparaat helemaal niet meer weet waar het aan toe is: *'Sommigen zijn al een half jaar niet met hun collega's aan tafel gaan zitten! Hoe kan je dan verwachten dat een ambtenaar die dat ook weet, want met stafoverleg hier wordt dat natuurlijk zichtbaar, hoe kan je dan volgen als die wethouders al niet bij elkaar gaan zitten?'* (BAR-organisatie, 2012).

Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie

Regiopositie

In de visie op de BAR-organisatie wordt over de regiopositie gezegd: *'we willen op deze thema's vervolgens strategischer omgaan met regionale ontwikkelingen en een sterkere positie verwerven in de beslissingen die onze gemeenten raken. Daar waar de gemeenten een gezamenlijk belang hebben, trekken we samen op in grotere samenwerkingsverbanden en naar andere partners'* (BAR-organisatie, 2012). Ook wordt aangegeven dat de BAR een belangrijkere speler is geworden in regionale debatten. Zoals een respondent stelt: *'we kunnen ook op regionaal niveau een grotere vuist maken, want wat betekent Albrandswaard in zijn uppie, maar wat betekent Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk met gezamenlijk toch 115.000 inwoners!'* Een andere respondent stelt ook dat de BAR in de regio serieuzer is genomen, en dat ze bijvoorbeeld in het zorgdebat niet alleen een 'volger' van Rotterdam zijn geweest, maar ook een inhoudelijke sparringpartner, waarin de BAR ook echt een eigen inbreng heeft gehad. Niet alleen de positie ten opzichte van andere gemeenten wordt echter genoemd, ook de positie die de BAR inneemt in bijvoorbeeld GGD-verband worden als versterkt ervaren sinds de intensieve samenwerking: *'Als Albrandswaard alleen kon je bij een GGD*

roepen wat je wilde, maar dan had je erg weinig in de melk te brokkelen maar dat is nu gewoon meer. Een respondent noemt daarbij wel dat de versterking in de regio vooral tot zijn recht komt op de punten waar de BAR-gemeenten het onderling met elkaar eens zijn, en hij ervaart daarnaast dat die versterking ook echt plaatsvindt. In de beleving van de respondent is dat lastiger op de punten waar de gemeenten het onderling niet met elkaar eens zijn: *‘Maar soms heb je ook intern verschillende meningen over bepaalde dingetjes, en probeer dat dan maar eens in regioverband als één mening naar buiten te brengen. Dat valt dan niet heel erg mee’*.

Best Practices

In de BAR-samenwerking wordt er wisselend gereageerd op de vraag of er inderdaad uitwisseling van best practices is geweest. In de visie op de BAR-organisatie wordt er heel duidelijk op ingezet: *‘Wij willen inzetten op de kracht van de drie gemeenten door actief te leren van elkaars aanpak’* (BAR-organisatie, 2012). Een respondent noemt dat dat zeker aan de orde is, en dat dat kenmerkend is voor de manier waarop je een nieuwe organisatie opbouwt. De respondent ervaart door het opnieuw opbouwen en structureren dat de ambtenaren uit de voormalige drie gemeenten echt met elkaar zijn gaan kijken van *‘wat werkte goed, en wat kunnen we behouden in het nieuwe werkproces?’* En andere respondent benoemt daarentegen heel stellig dat dat te weinig gebeurt.

De respondent noemt daarin dat ook zo’n organisatie met drie gemeenten een log geheel is, waarbij de aanvankelijke intentie binnen de BAR-organisatie heel duidelijk was om ervoor te zorgen dat alle drie de gemeenten bepaalde dingen zouden gaan ‘proberen’, en vervolgens met elkaar zouden uitwisselen wat er nu precies goed gaat. Dit zou dan vervolgens kunnen leiden tot het overnemen van succesvolle initiatieven in andere gemeenten.

In de beleving van deze respondent is er een toenemende mate van *‘eilandjesgedrag’* binnen de BAR-organisatie: bestuurders houden zich erg met hun eigen agenda’s bezig en zoeken veel minder de samenwerking. Door die verminderde integrale benadering is het naar mening van die respondenten ook veel moeilijker om bestuurlijk en ambtelijk met elkaar uit te wisselen wat er nu eigenlijk goed gaat, of wat de samenwerkingspartners op bepaalde terreinen van elkaar kunnen leren. Zoals de respondent stelt: *‘Dat gebeurt nu nog veel te weinig, dat zou echt iets moeten zijn waar ze volgens mij meer op in moeten zetten’*.

Een andere respondent ervaart het uitwisselen van de best practices vooral op uitvoerend niveau, bijvoorbeeld tussen de verschillende wijkteams die in de BAR actief zijn en die tweewekelijks overleg hebben. Op beleidsniveau ervaart de respondent ook zeker uitwisseling van best practices en inzichten, maar vindt het lastig om te bepalen in hoeverre dat al tot daadwerkelijk andere inzichten geleid heeft. De respondent stelt dan ook: *‘dus de best practices: daar zie je nog niet de revenuen van. Op lange termijn zal dat denk ik zeker komen’*. Dezelfde respondent noemt ook dat je daarnaast in ieder geval *‘elkaars mening hebt’*. De drie gemeenten proberen alle hun eigen dingen, waarbij de respondent concreet de opvang van vluchtelingen noemt, en vervolgens kun je praten over de vraag welke resultaten dat heeft geboekt en wat je daar als andere gemeenten mee kunt.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces

Middelen

Door de intensieve samenwerking zijn er veel hoogwaardigere beleidsproducten naar de raad gegaan, benoemt een respondent, en is zelfs de mogelijkheid ontstaan om aandacht te geven aan beleidsgebieden waarvan voor de intensieve samenwerking geen sprake kon zijn: *‘Op bijvoorbeeld het financiële gebied, op het gebied van risicomanagement in de gemeente, het zijn allemaal wat van de gespecialiseerdere gebieden waarvan je voorheen dacht: nu even niet, even prioriteiten stellen’*. Kleine gemeenten moeten in de ogen van de respondent teveel ballen in de lucht houden, waardoor het op een bepaald moment gewoon wachten is totdat het mis gaat. Met de intensieve samenwerking zijn de ambtelijke middelen dusdanig toegenomen, dat *‘die grotere organisatie in staat is om een kwalitatief hoogwaardiger beleidsproduct op tafel te leggen dan dat relatief kleine, kwetsbaardere organisaties dat kunnen’*. Door de intensieve samenwerking is er meer ambtelijke

capaciteit ontstaan, wat er ook voor zorgt dat er minder snel gaten vallen op het moment dat mensen de organisatie verlaten: *'en als er dan eens iemand vertrekt, dan wordt dat redelijk makkelijk opgevangen door achterliggende groep'*. Zaken als wijkteams en maatwerk leveren voor inwoners had een kleine gemeente als het losse Albrandswaard misschien wel gekund, maar het heersende idee was toch dat er meer capaciteit en middelen nodig waren om dat inderdaad zo goed mogelijk te organiseren *'en dat was dan de BAR'*. Als voornaamste element met betrekking tot de middelen wordt benoemd dat alle gemeenten binnen de BAR een te smalle basis hadden. Te weinig middelen, te weinig kennis, te smal ontwikkeld, te weinig tijd, en te weinig geld om talentvolle medewerkers aan te trekken. Naar de mening van een respondent heeft de BAR hier zeker een positieve invloed op gehad. De kanttekening wordt geplaatst dat intensieve samenwerking niet betekent dat de drie gemeenten gelijk zijn of gelijk worden qua middelen. *'Albrandswaard blijft ook qua financiën gewoon de kleinste van de klas'*. Een euro in Albrandswaard is een andere euro dan in Ridderkerk of Barendrecht noemt een respondent. En het is wel eens moeilijk en het leidt weleens tot frustratie bij andere partners wanneer dat ook steeds uitgelegd moet worden. De drie gemeenten zijn geen gelijke partners, wat ook te maken heeft met het feit dat grotere gemeenten van het Rijk meer geld krijgen dan kleinere. Deze constructie blijft ook binnen intensieve samenwerkingsverbanden overeind. Dat de drie gemeenten qua middelen geen gelijke partners zijn vormt voor deze respondent het grootste obstakel in de intensieve samenwerking. Ook moet de organisatie als geheel bezuinigingen. Zoals in de visie verwoord: *'Gemeenten kunnen door samenwerking kosten reduceren. Wij hebben dit in het verleden al gedaan door regelmatig gezamenlijk te gaan aanbesteden'* (BAR-organisatie, 2012;2016). Er wordt daar gesproken over het feit dat er ondanks de samenwerking toch ook flink gesaneerd moet worden in de organisatie, en de lasten eigenlijk steeds zwaarder worden voor gemeenten.

Specialisatie

Sommige werknemers kiezen ervoor om specialisme te ambiëren, terwijl anderen zich meer aangetrokken voelen tot generalisme. Voor beide typen ambtenaren is er ruimte binnen de BAR-organisatie. Vanuit de visie op de BAR wordt in ieder geval sterk ingezet op de ontwikkeling en specialisatie van alle medewerkers: *'De medewerker moet kunnen groeien vanuit zijn kracht. Hij weet waar hij sterk en minder sterk in is. De vaardigheden van de medewerker worden ingezet op de taakvelden waar deze het beste tot zijn recht komen. Talentmanagement noemen we dat!'* (BAR-organisatie, 2012). Een respondent merkt daarbij op dat hij ook nu al, hoewel de BAR pas ruim twee jaar onderweg is, merkt dat de deskundigheid en specialistische kennis van ambtenaren ook daadwerkelijk toeneemt. Als voornaamste bron hiervoor wordt genoemd dat de ambtelijke apparaten vóór de samenwerking nog zo klein waren, dat er geen ruimte of tijd was om specialistische kennis op te bouwen.

Met de intensieve samenwerking is die ruimte wel ontstaan, waarmee in de optiek van een respondent de bestuurlijke discussie wordt opgetild en er hoogwaardigere beleidsproducten aan bestuur en raad worden geleverd. Binnen het sociale domein van de BAR is de specialisatie ook aangejaagd door vanaf het begin in te zetten op zogeheten kernteams, waarin werd gefocust op bepaalde beleidsdomeinen en waarin veel kennis werd uitgewisseld waardoor specialisatie kon ontstaan. Een respondent noemt het heel praktisch: *'ik zoek alle wettelijke dingetjes bij elkaar, jij gaat bij de verschillende gemeenten ophalen wat ze belangrijk vinden, jij gaat stukken schrijven, jij gaat praten: je kan veel meer je specialisatie inzetten en doen waar je goed in bent'*.

Een respondent benoemt zelfs dat er binnen het sociale domein een grote leegloop is geweest van werknemers omdat zij binnen de BAR 'te algemeen' moesten zijn, waarbij een beweging werd ontdekt: eerst deed je het voor Albrandswaard, nu doe je het voor de BAR *'terwijl dat iemand is die niet alleen de landelijke ontwikkelingen volgde, maar ook alle huisartsen van Albrandswaard kende'*. Een andere respondent is ervan overtuigd dat intensieve gemeentelijke samenwerking inderdaad kan leiden tot meer specialisatie, maar dat dat vervolgens wel moet worden aangestuurd: *'Ik heb gevraagd: hoe wordt het opleidingsbudget benut? Niet! Ik zeg zijn jullie nu helemaal gek geworden? Jullie zijn een groeiende organisatie, jullie moeten iedere keer naar mij toekomen als*

gemeentesecretaris van: we hebben een tekort op ons opleidingsbudget!. Er wordt door bestuurders binnen de BAR dan ook nog te weinig resultaat gezien van specialisatie. De ambtenaren zijn nog teveel generalistisch maar dat kunnen ze eigenlijk ook niet zijn, want hoe kan een ambtenaar uit Albrandswaard alles weten van Barendrecht of Ridderkerk? *'Dan zie je dus dat mensen verzuipen, de output is niet goed genoeg meer: het wordt te algemeen'*.

Uitlijning

Wat de uitlijning betreft wordt genoemd dat er wel een en ander veranderd is, met name door het feit dat er meer mensen hebben meegedacht in de totstandkoming van beleid. Een respondent noemt dat hij merkt dat de intensieve samenwerking een soort stabiliserende werking op de uitlijning heeft. De respondent stelt dat er met de collegewissel in 2015 misschien wel een hele vreemde uitlijning was ontstaan als Albrandswaard nog zelfstandig was geweest. Doordat er nu één ambtelijk apparaat is, is er meer stabiliteit en worden de grillen die zo'n collegewissel met zich mee kan brengen getemperd. Waar wat uitlijning betreft de grootste nuance zit, is het feit dat Albrandswaard een eigen regieteam heeft en Barendrecht en Ridderkerk niet. Daardoor is de beleving dat er in Albrandswaard toch wel wat anders geschakeld wordt, omdat daar een heel team actief is dat zich uitsluitend met de bevolking van Albrandswaard bezighoudt en als taak heeft om beleid te maken dat passend is voor Albrandswaard.

Een respondent noemt: *'Ik kan daarin als Albrandswaardse regisseur gedeeltelijk de instrumenten kiezen die ik passend vind, want ik ben natuurlijk maar beleidsregisseur, maar bestuurlijk zou dat zeker kunnen. Die ruimte is er, en je wordt ook gesteund door het bestuur op het moment dat je daarom vraagt'*. Bestuurlijk wordt dit anders ervaren. Juist het behouden van die 'eigen lijn' en het kiezen van eigen beleidsinstrumenten wordt in de BAR nog weleens als lastig ervaren. Genoemd wordt dat de organisatie allerhande procedures en regels heeft binnen het sociaal domein die in feite BAR-breed zijn, maar dat het soms heel goed kan zijn dat Albrandswaard wel eens iets anders wil dan die vastgelegde procedures.

Daarnaast kan het zijn dat Albrandswaard instrumenten wil gebruiken die zij passender vindt dan hoe het in BAR-verband is bedacht. Op dat moment kost het naar de mening van respondenten moeite om je gemeentelijke lijn die je kiest ook door te laten dringen in een grote ambtelijke organisatie, die misschien uit efficiencyoverwegingen wel een heel andere kant op wil. Uitlijning van beleid is in die zin naar de mening van respondenten ook complexer geworden: niet wat de BAR kan staat centraal, maar wat in dit geval Albrandswaard wil en het maatwerk dat de gemeente wil leveren en dat besef is naar de mening van de respondenten niet altijd even sterk aanwezig.

Loyaliteit

Binnen de BAR-gemeente zijn de meningen over loyaliteit aan de BAR-organisatie sterk wisselend. Uit een gehouden medewerkertevredenheidsonderzoek is gebleken dat een deel van de medewerkers het uitdagend en leuk vindt om voor drie verschillende opdrachtgevers te werken, terwijl een ander deel van de medewerkers zich er totaal niet bij thuis voelt en het allemaal maar veel te ingewikkeld vindt. Juist dat laatste wordt door een respondent betiteld als loyaliteit: *'ik vind het eerder getuigen van weinig loyaliteit als mensen doen alsof ze het iets vinden, dat nieuwe DNA, maar vervolgens een kwalitatief laagwaardig product afleveren'*. Als het gaat over loyaliteit is een extra complicerende factor dat sommige mensen al tientallen jaren voor dezelfde gemeente werken, en nu in de nieuwe organisatie ineens twee andere gemeenten moeten gaan bedienen die ze totaal niet kennen. Dat is voor sommige ambtenaren heel complex, en dat maakt ook dat loyaliteit op dat moment niet zo snel richting de BAR-organisatie gaat, maar eerder bij de 'eigen' gemeente blijft liggen.

Vanuit de visie komt hetzelfde beeld naar voren: *'Maar werken aan een nieuwe start betekent niet dat we het verleden willen wegpoetsen. Ontkennen van het verleden is gelijk aan diskwalificeren van de mensen die eraan gewerkt hebben. Zorgvuldig omgaan met het geheugen van de drie organisaties is dan ook geboden!'* (BAR-organisatie, 2012). Daarbij wordt ook genoemd dat het zelfs zo is dat ambtenaren in feite moeten kunnen 'schakelen' in loyaliteit: *'De cultuur van: ik moet als ambtenaar beleid schrijven voor Albrandswaard maar eigenlijk is Barendrecht mijn organisatie wordt nu steeds*

minder. Daar waar ambtenaren voor schrijven, daar gaat ook hun loyaliteit naar uit. En dat is een proces dat nog niet is afgerond'. Een andere respondent noemt dat er binnen het ambtelijk apparaat maar weinig voeling is met de 'andere' gemeenten waar ambtenaren voor moeten werken: 'de meesten weten niet eens waar de andere kernen liggen. En ze investeren er ook niet in. Het is heel ver weg.. Er wordt dus eigenlijk te weinig geïnvesteerd in de eenheid. En dat ze zeggen van ja maar dit is ook van ons!'. En dat terwijl er in de visie veel meer uit werd gegaan van verbinding: 'Wij willen ook de interactie tussen de medewerkers van de drie gemeenten stimuleren' (BAR-organisatie, 2012). Hierbij heeft Albrandswaard zelfs een regieteam om het 'eigene' te behouden: 'Maar ze worden gedwongen om loyaal te zijn aan de eigen gemeente, ik heb hier een hele regiegroep zitten! Met een eigen domein: dat zijn de jongens van Albrandswaard'. Ook het feit dat binnen de BAR politieke partijen bestaan die de toekomst van de BAR tot inzet van het verkiezingsprogramma maken wordt als loyaliteitsbepalende factor gezien. Op het moment dat in de politiek wordt geroepen dat men de BAR wil laten klappen, werkt dat door op de loyaliteit van ambtenaren: 'ze hebben een loyaliteitsprobleem. Ze zijn voor 1/3 BAR en voor 2/3 Albrandswaard'.

Behapbaarheid

Wat betreft de behapbaarheid van de WMO leeft binnen De BAR-organisatie sterk het idee dat de losse gemeenten zonder de intensieve samenwerking nooit zover gekomen waren. Doordat er veel meer ambtelijke capaciteit voorhanden komt met een ambtelijke fusie is het naar mening van de respondenten veel beter mogelijk om integraal naar bepaalde problemen te kijken, en daardoor ook veel betere kwaliteit af te leveren. *'Door extra middelen en personen ben je gewoon in staat om dat beter te doen'. In de visie op de BAR worden ook vijf thema's benoemd waarop de gemeenten zich heel nadrukkelijk in gezamenlijkheid willen ontwikkelen, en ook stevig op willen inzetten. De doelen rond die vijf thema's zijn ook door de drie gemeenten gezamenlijk opgesteld. Doordat er op het gebied van WMO al voor de intensieve samenwerking een samenwerkingsverband bestond tussen Ridderkerk en Albrandswaard was het eenduidig en helder formuleren van doelstellingen al een stuk makkelijker. Een respondent noemt: 'Die sterkte in de WMO zit 'm in het feit dat ze op dat onderwerp al veel langer bij elkaar zijn gaan zitten, toch de problemen hebben gezien van: hoe gaan we dat regelen met die huishoudelijke hulp'. Toch wordt de grootste waarde gehecht aan de toename van ambtelijke capaciteit en middelen, die ervoor gezorgd hebben dat de WMO en decentralisaties voor de gemeenten in het samenwerkingsverband behapbaarder zijn geworden. Wat betreft de helderheid van doelen worden wel enige problemen ervaren omdat er bestuurlijke autonomie heerst binnen het samenwerkingsverband: besturen willen soms andere dingen of op verschillende manieren bepaalde doelen bereiken. Het kost in de ogen van sommige respondenten moeite om die ruimte inderdaad te nemen. Wanneer die nuances inderdaad bereikt worden, kost het het ambtelijk apparaat vervolgens extra moeite om de verschillende colleges gelijkwaardig te bedienen, en misschien wel drie manieren te zoeken die alle leiden tot het oplossen van een gelijk probleem. Wat dat betreft heeft de ambtelijke fusie negatieve invloed op de helderheid en consistentie van beleidsdoelen.*

Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces

Externe actoren

Vanuit de theorie wordt verondersteld dat intensieve gemeentelijke samenwerking een positief effect heeft op de participatie van externe actoren, dat wil zeggen: in intensieve samenwerkingsverbanden neemt het aantal externe actoren dat participeert toe. Het regieteam in Albrandswaard speelt in het betrekken van externe actoren een centrale rol. Zoals een respondent benoemt: *'we doen het hier makkelijk en veel, en wij vinden het ook niet zo eng om op een gegeven moment gewoon dingen uit handen te geven. Dus als mensen wat willen doen, dan gaan ze dat doen. Dat is ook eigenlijk de gang geweest richting die fusie: wij willen een regiegemeente zijn méér dan op papier'. Hierbij wordt ook heel specifiek benoemd dat het juist de regiegedachte is dat de gemeente niet alles zelf moet doen, maar vooral in de samenleving moet zoeken naar kracht, en de*

samenleving vooral die dingen zelf moet laten doen die ze ook zelf kan doen. Daarbij treedt de gemeente min of meer op als facilitator die doet wat nodig is. Het betrekken van externe actoren is kortom iets wat vanuit de regiegemeente sterk wordt aangejaagd en waarvan in Albrandswaard ook de duidelijke sporen zichtbaar zijn. In het WMO-dossier is zelfs een externe partner nagenoeg volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de WMO, namelijk de Stichting Welzijn Albrandswaard. Hoewel de gemeente verantwoordelijk is voor het te voeren beleid is de Stichting Welzijn aanspreekpunt wat zorg betreft voor burgers én gemeentebestuur.

Beslispunten

In de BAR-organisatie wordt direct toegegeven dat er inderdaad veel meer beslispunten zijn gekomen in de besluitvorming en dat er veel meer afgestemd moet worden met de andere twee gemeenten in het samenwerkingsverband wanneer er een besluit moet worden genomen. Toch ziet de respondent dit niet direct als een obstakel: de respondent noemt dat het overleg ook leidt tot vruchtbare nieuwe inzichten die ook kunnen leiden tot betere inzicht in de materie en uiteindelijk ook tot betere resultaten. *‘Een bestuurder die stelt: ik ben er juist op uit om ook eens met mijn collegabestuurders uit de andere gemeenten te sparren omdat dat mijn eigen mening kan scherpen, en juist omdat het dan ook bestuurders zijn en geen ambtenaren mezelf misschien iets beter kan spiegelen omdat het mensen zijn die ook in een politiek-bestuurlijke omgeving functioneren’* aldus een respondent. Een andere respondent noemt daarnaast dat je er niet omheen kunt te benoemen dat in de intensieve samenwerking besluitvorming en beslispunten stroperiger zijn geworden, maar dat de mindset van bestuurders bepalend is voor de vraag hoe je daarmee omgaat.

Een andere respondent binnen de BAR-organisatie benoemt daarnaast dat zij de genoemde ‘stroperigheid’ in de eerste periode van de samenwerking nog als een hinderpaal zag, maar dat al snel bleek dat het in praktijk wel meeviel, en er eigenlijk helemaal niet zo extra veel overleg nodig was om in de samenwerking uiteindelijk besluiten te nemen, omdat er tussen gemeenten helemaal niet zoveel beleidsnuances blijken te zijn dan vaak verondersteld wordt: *‘80% is hetzelfde’*. Hierdoor neemt in de samenwerking naar de mening van de respondent het aantal beslispunten dan ook niet explosief toe. Er wordt in de beleidsvorming zoveel mogelijk afgestemd tussen de gemeenten en er wordt actief gezocht naar wat er in gezamenlijkheid kan worden opgepakt. Voor het ambtelijk apparaat leidt dit niet tot extra belasting en afstemming.

Zoals een respondent noemt: *‘Dus de zaak waarvan we zeggen: dat is echt een ambtelijk iets, we moeten alles, ook wat met wettelijke dingetjes te maken heeft, heel goed onderling afstemmen, dat je bij wijze van spreken bij de eerste tussenrapportage niet voor Ridderkerk klaar bent als medewerker, en dan niet een paar tellen later ook nog die van Albrandswaard en Barendrecht moet doen’*. Een heel opvallend element is dat een respondent die afstemming en beslispunten binnen de samenwerking juist mist momenteel, en dat zij graag meer afstemming en beslispunten zou zien binnen de organisatie. De respondent signaleert dat na ruim anderhalf jaar bestuurders zich terugtrekken op hun eigen gemeentelijke eiland, en zoveel mogelijk ‘zelf’ willen doen, zonder dat af te stemmen of te bespreken met portefeuillehouders uit de andere gemeenten. Voor de betreffende respondent zit de kracht van samenwerking juist in die afstemming en het samen beslissen tussen de samenwerkende partners. Een andere respondent noemt dat er in het half jaar dat hij actief is binnen het college twee keer overleg is geweest met de collegabesturen uit Barendrecht en Ridderkerk: *‘vind je dat niet ontstellend?!’*. In de optiek van de respondent kan één ambtelijk apparaat nooit goed functioneren als er niet genoeg overleg wordt gepleegd door de besturen, en dat overleg is er ook in de optiek van deze respondent veel te weinig.

Binnen Albrandswaard wordt in de empirie dan ook een duidelijke tweedeling zichtbaar: op ambtelijk niveau ervaart men toegenomen afstemming maar ervaart men dat niet direct als een belemmering. Op bestuurlijk niveau wordt er te weinig afstemming ervaren en zijn er grote zorgen over de toekomst van de organisatie als dat niet verbetert: *‘er wordt aan de muren gekrabd waardoor men achterom moet kijken. Dat betekent dus twee stappen naar voren zetten en een stap naar achteren’*.

Doorklinken beleidsdoelen

Wat betreft het laten doorklinken van beleidsdoelen in de toepassing, wordt in de BAR-samenwerking benoemd dat vastgesteld beleid per definitie eigen beleid is: *'BAR-beleid bestaat niet'*. In de visie wordt ook gesteld: *'De BAR-samenwerking heeft geen formele invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden. Of de raden de samenwerking willen zoeken in het vervullen van deze rollen en in welke vorm dat dan zal gebeuren, is een aangelegenheid van de raden'* (BAR-organisatie, 2012). Daarbij wordt genoemd dat het kan voorkomen dat er drie gelijklopende notities bij de drie gemeenteraden voorliggen, maar dat het dan toch gewoon Barendrechts, Albrandswaards of Ridderkerks beleid is. Soms wordt er naar de beleving van de respondenten te weinig ruimte genomen om ook inderdaad die 'eigen' doelen in de toepassing van beleid te laten doorklinken, maar wordt er door de raden en besturen meer gevolgd wat er door het ambtelijk apparaat wordt geproduceerd dan dat er eigen nuances worden aangebracht.

Respondenten noemen dat zij soms beleid op het bureau krijgen waarvan ze zich afvragen wat ze ermee moeten en dat ze dat beleid helemaal niet willen. De ambtelijke organisatie dreigt daarbij soms de overhand te krijgen op het bestuur: alle beleid op dezelfde manier uitvoeren en uitrollen is immers efficiënter en goedkoper dan op drie verschillende manieren: *'het is allemaal wat onbeheersbaarder geworden. Je kent het allemaal ook wat minder, het staat op afstand'*. Daarbij wordt al snel genoemd dat de verschillende politieke kleuring van de drie colleges daarin een extra beperkende factor is. Een respondent noemt: *'Ik denk wel dat de heel verschillende politieke kleuring van de drie colleges voor de BAR-medewerkers wel heel ingewikkeld is af en toe. Om te zeggen van joh, wat willen jullie op WMO gebied, en als ze dan hier in Albrandswaard komen die willen dan weer wat anders'*. Een andere respondent bevestigt: *'één verantwoordelijk wethouder is natuurlijk veel makkelijker als aanspreekpunt dan vier, die soms hun eigen dingetje willen doen wat vervolgens weer afgestemd moet worden'*. Verder wordt ook genoemd dat de doorwerking van de 'eigen doelen' soms ook een kwestie van 'bevechten' is in het grotere geheel dat de BAR-organisatie vormt: *'Maar op een gegeven moment is het gewoon die opmerking: hartstikke leuk en aardig, maar wij houden gewoon vast aan SWA, ook voor het regieteam hebben we moeten vechten. Toen hebben we gezegd van joh, we kunnen met zijn allen over dat regieteam gaan praten, maar dat regieteam blijft. Punt'*.

Een andere respondent noemt: *'Nu echter zitten ze veel meer op: het moet efficiënt, het moet hetzelfde, dat ik denk: waar ben je nu dan zelf, met je eigen kracht van Albrandswaard?'* Over dat bevechten van het 'eigene' en de doorwerking van de eigen bestuurlijke doelen in de toepassing is een andere respondent uit de BAR zeer sceptisch: *'maar hoe kun je dan in godsnaam verwachten van een totaal versnipperd politiek landschap, waarin de tegenkrachten zich verder ontwikkelen naar verdere samenwerking, zelfs inzet maken van de verkiezingen, nou vergeet het dan maar'*. Wat betreft gemeenteraden wordt ook genoemd dat de beleving is dat de BAR-organisatie wel meer op afstand staat, maar dat zij nog steeds heel goed in staat zijn om hun eigen doelen in het beleid te stellen en te controleren op doorwerking van die gestelde doelen in beleid: *'Ik denk dat onze raad over het vaststellen van lokaal beleid tevreden is. Dat ze het gevoel hebben dat ze dat ook daadwerkelijk in de klauwen hebben'*.

Met het oog op de lijnen tussen college, raad en ambtelijk apparaat worden met de ambtelijke fusie geen grote veranderingen gemerkt. Raadsleden stellen nog steeds hun eigen beleid vast en kunnen hun bestuur erop aanspreken als zij het idee hebben dat dat niet voldoende gebeurt: *'Men krijgt ook de eigen rapportages over het eigen beleid uit de BAR-organisatie. Het enige wat we met elkaar delen zijn de bedrijfsvoeringsrapportages'*. Respondenten benoemen dan ook dat daarin eigenlijk geen verandering is opgetreden sinds het moment dat de intensieve samenwerking een feit werd: *'dus ik denk dat in de hoofden van mensen de schaal en de afstand wel is vergroot, maar in de feitelijke controlelijnen en vooral de verantwoordingslijnen is het niet anders dan voorheen geregeld'*.

Werkorganisatie Duivenvoorde

Keuzemotieven intensieve samenwerking

In een visiedocument wordt genoemd: *‘Voor de inwoners van Voorschoten en Wassenaar is van essentieel belang dat hun identiteit bewaard blijft en vanuit de gemeente wordt ondersteund’* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014). Ook hier werd door respondenten het belang van de ‘couleurs local’ in het beleid aangehaald. Met name de gemeenteraden hechten er grote waarde aan dat heel duidelijk is welk beleid voor welke gemeente wordt gemaakt. Respondenten stellen zelfs dat het tot grote problemen kan leiden als er ergens in een verordening in plaats van Wassenaar Voorschoten wordt genoemd. Wassenaar wil ook zoveel mogelijk zelf blijven doen op de manier waarop ze dat zelf gewend zijn. Er is dan ook voor gekozen om niet naar buiten te treden als de entiteit ‘Duivenvoorde’ of een fusie aan te gaan waarbij de lokale eigenheid zou verdwijnen. De decentralisaties hebben in die keuze een belangrijke rol gespeeld. In een visiedocument wordt benoemd: *‘De beide afzonderlijke organisaties zullen die uitdagingen niet zelfstandig aan kunnen zonder kwaliteitsverlies en zonder lastenverhoging voor de burger. Samenwerking is noodzakelijk’* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014). Respondenten benoemen dat de aparte gemeenten Wassenaar en Voorschoten te weinig specialisme en ambtelijke massa hadden om de grote vraagstukken als de decentralisaties het hoofd te kunnen bieden. Zoals een respondent stelt: je kunt dan (met zo’n klein ambtelijk apparaat) eigenlijk geen dag missen! Met de keuze voor een ambtelijke fusie zou enerzijds de bestuurlijke autonomie kunnen worden gehandhaafd, maar was het tegelijk mogelijk om een robuuster ambtelijk apparaat te creëren. Respondenten stellen daarbij dat ze met een inwonertal van 50.000 dat Wassenaar en Voorschoten samen tellen zaken als de decentralisaties goed kunnen organiseren, maar dat dat met de 25.000 inwoners die de gemeenten los van elkaar telden nooit was gelukt. Hierbij wordt ook benoemd dat door de keuze voor ambtelijke fusie de werkorganisatie Duivenvoorde ook een aantrekkelijker werkgever is geworden, waardoor er meer ambtelijk talent en specialisme kan worden aangetrokken om uitdagingen als de decentralisaties het hoofd te bieden. Tenslotte benoemen respondenten dat ook de positie in de regio van Wassenaar en Voorschoten een belangrijk motief was om te kiezen voor een intensieve samenwerking, zeker de ervaren kwetsbaarheid ten opzichte van Den Haag.

Specifieke bijdrage intensieve gemeentelijke samenwerking

Contact burgers-bestuurders

Wat betreft het contact tussen burgers en bestuurders het volgende. In Wassenaar geeft men aan dat het bestuur zeer benaderbaar is. Drie van de vier wethouders wonen in het dorp, en worden nog steeds volop aangesproken door hun eigen bevolking. Een respondent geeft aan dat de wethouder die níet in Wassenaar woont dat ook direct merkt: die heeft de lokale voeling niet, wordt niet aangesproken en weet daarom niet zo direct wat er onder de lokale bevolking leeft. Een andere respondent binnen het werkverband merkt eveneens weinig verandering ten opzichte van de situatie voor de intensieve samenwerking wat het contact met burgers betreft. Uit de visiedocumenten blijkt ook dat dat bij de samenwerking de insteek was: *‘De lokale volksvertegenwoordiging blijf daarbij bekend, zichtbaar en aanspreekbaar. Daardoor zal er ook in de contacten met de burgers niets veranderen’* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014;2015), waarbij vervolgens ook de *‘dienstverlening dicht bij de burgers’* moet worden georganiseerd. De respondent stelt dat de burger niets merkt van de intensieve samenwerking omdat de cliënten nog steeds vanuit hun eigen gemeente worden benaderd op de manier zoals dat ook voor de fusie ging. *‘Je bent bestuurder op kleine dingen’*, noemt een respondent.

Maatwerk

Maatwerk van beleid In Duivenvoorde krijgt in zowel Voorschoten als Wassenaar grote nadruk: het beleid rond de WMO is door de twee aparte raden vastgesteld, en die zitten er ook bovenop om ervoor te zorgen dat de Wassenaarse of Voorschotense nuances duidelijk merkbaar zijn in het te

voeren beleid. Daarnaast noemt een respondent dat het grote problemen oplevert wanneer er ergens in een beleidsnota Voorschoten staat waar Wassenaar had moeten staan: *'Er is hier een grote hang naar het behoud van het lokale per kern'*. Zoals ook in een visiedocument benoemd: *'Doel van de samenwerking tussen de twee gemeenten is het borgen en verbeteren van de dienstverlening, kwaliteit, continuïteit, slagkracht en efficiency, zonder afbreuk te doen aan de lokale identiteit en de lokale dienstverlening'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014). Op bestuurlijk niveau wordt er dus een grote hang naar lokaal maatwerk ervaren. Zoals een respondent noemt: *'En dat is ook heel belangrijk, misschien voor de raden nog wel meer dan voor de colleges. Dat wij heel erg duidelijk maken wat wij voor welke gemeente doen, zodat die couleur locale ook steeds herkenbaar is'*. De organisatie zelf heeft er daarom ook voor gekozen om richting de lokale bevolking nog steeds naar buiten te treden als Wassenaar of Voorschoten, en niet als het werkverband. *'Het model wordt zo ingericht dat plaatselijke belangen van beide gemeenten behartigd worden'*, aldus de Gemeenschappelijke Regeling. Een respondent uit Voorschoten stelt dat maatwerk leveren mogelijk is en ook daadwerkelijk gebeurt, maar dat het voor ambtenaren in de werkzaamheden enorm divergerend werkt, en dat je ook enorm goed moet luisteren naar wat nu precies de behoeften zijn in de verschillende kernen. Er wordt naar de mening van de respondent wel heel sterk ingezet op maatwerk, maar voor het ambtelijk apparaat levert dat wel een grote belasting op. Besturen staan heel duidelijk voor hun eigen lokale situatie, en hebben allen *'hun eigen verlanglijstje voor het eigen gebied'* ook in het beleid. De respondent stelt hierbij dat het veel efficiënter zou werken wanneer er uniform beleid wordt gemaakt dat in beide gemeenten door de raden gaat. In de optiek van de respondent verlangen eigenlijk alle burgers hetzelfde, maar wanneer je dan als beleidsmedewerker inderdaad twee verhalen moet opschrijven, is dat voor beleidsambtenaren een grote opgave.

Lokale gerichtheid ambtenaren

Wat betreft de ambtelijke capaciteit met lokale focus wordt in de werkorganisatie Duivenvoorde opgemerkt dat er in het ambtelijk apparaat nog steeds Wassenaarders en Voorschotenaren zitten. Er wordt gesproken van twee bloedgroepen binnen het ambtelijk apparaat, die hoewel ze allemaal voor de werkorganisatie Duivenvoorde werken, toch in de optiek van een respondent zullen zeggen dat ze voor Wassenaar of voor Voorschoten werken. Een respondent merkt dat bijvoorbeeld in het managementteam, waar sinds kort een aantal directeuren zitten die afkomstig zijn vanuit adviesbureau BMC. De respondent merkt heel duidelijk dat die directeuren geen lokale focus hebben, of in ieder geval een andere lokale focus dan ambtenaren die duidelijk in een dorp hebben gewerkt. Er wordt daarnaast ook gesproken van ambtenaren die al lange tijd voor Wassenaar of Voorschoten werkten, en die ook in de samenwerking absoluut voor de gemeente wilden blijven werken waar ze voorheen voor hadden gewerkt. Dit geldt hoofdzakelijk voor de 'oudere' werknemers.

Bij de jonge werknemers wordt gemerkt dat er meer integratie plaatsvindt, die het schakelen tussen de twee gemeenten en hun specifieke doelgroepen ook leuk en uitdagend vinden om te doen. Wat betreft de lokale focus noemen respondenten wel dat de verschillende gerichtheid van de gemeenten erg gecompliceerd is. Voorschoten is erg gericht op Hollandse Rijn, terwijl Wassenaar meer is gericht op Haaglanden. Dit leidt er in de ogen van respondenten toe dat er een soort verplichte blik is naar de grotere regio's waarin zij samenwerken. Hierbij wordt het voorbeeld van woonvisies genoemd. Door de gerichtheid op twee verschillende regio's moeten ambtenaren soms twee compleet verschillende visies schrijven, wat wordt ervaren als een complicerende factor in de samenwerking.

Deze competenties worden in de visie op de werkorganisatie wel van ambtenaren gevraagd: *'De besturen blijven door de gezamenlijke organisatie goed en tijdig bediend worden en blijft er bovendien ruimte voor de eigenheid van beide gemeenten'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014;2015). Dat de ambtenaren in de werkorganisatie hun lokale focus hebben behouden wordt bevestigd door het feit dat een respondent aanhaalt dat *'er een wethouder in Wassenaar geweest is voor de verkiezingen, en die is nu wethouder in Voorschoten. En die was totaal verrast dat hij hier in*

Voorschoten door dezelfde mensen werd bediend! Dat had hij een heel jaar niet doorgehad. Voor het gevoel hebben zij nog steeds het ambtelijk apparaat ten dienste van hun eigen clubje!

Versterking positie afzonderlijke kernen

Wanneer het gaat over de versterking van de afzonderlijke gemeenten in het samenwerkingsverband zien we dat er regelmatig contact is tussen de beide gemeenten, en respondenten geven aan dat de twee gemeenten eigenlijk een hoge mate van gelijkvormigheid hebben. Een andere respondent stelt dat er op het financiële vlak wel degelijk dezelfde problemen spelen als in de BAR-samenwerking. *'De ene portemonnee is groter dan de andere'*. Doordat er afspraken zijn gemaakt over de financiële verhoudingen van beide gemeenten ten opzichte van de werkorganisatie kan de gemeente met de grotere portemonnee dus geen extra geld uitgeven om de capaciteit te vergroten, en andersom zien respondenten ook dat de kleinere portemonnee ook geen taken af kan stoten naar de grotere portemonnee, en dat werkt belemmerend. Als dat weg zou vallen is er naar de mening van de respondenten pas echt mogelijkheid om die versterkende werking uit te doen gaan, maar omdat er nu afspraken liggen dat beide gemeenten er ongeveer 50% insteken, is dat niet mogelijk. In de werkorganisatie is de heersende gedachte dat de afzonderlijke gemeenten de decentralisaties nooit zelfstandig hadden kunnen implementeren, en dat de werkorganisatie er wel toe heeft bijgedragen dat de gemeenten in de uitvoering van deze taken zijn versterkt in een bestuurlijk autonome situatie. Dit heeft volgens de respondenten met name te maken met de toename van ambtelijke massa: door de ambtelijke fusie zijn de 'separate' gemeenten beter in staat om hun taken uit te voeren en is in die zin de positie van de losse gemeenten versterkt ten opzichte van de situatie voor de intensieve samenwerking

Controlevariabelen bij specifieke factoren gemeentelijke fusie

Betrokken actoren

Wat betreft het aantal betrokken actoren rond een maatschappelijk vraagstuk wordt in de werkorganisatie Duivenvoorde benoemd dat die samenwerking alleen maar toeneemt, met name de samenwerking die zij boven de intensieve samenwerking met andere gemeenten in de regio voeren. *Zij spreken daarbij over 'samenwerkingsovereenkomsten, informele samenwerkingsovereenkomsten, samenwerkingsverbanden, platforms, bestuurlijke overleggen'* en stellen dat het aantal actoren rondom gemeentelijke vraagstukken ook na de intensieve samenwerking niet is afgenomen. Zeker rond de inkoop van zorg bestaan er meerdere gemeentelijke samenwerkingsverbanden als de H6 en de H10. Daarnaast bestaan er ook informele samenwerkingsverbanden binnen de regio's Haaglanden en Holland Rijnland, en is er een intensieve samenwerking met Leidschendam-Voorburg als het gaat over werk en inkomen.

Ook de metropoolregio Rotterdam-Den Haag wordt genoemd als speler waarmee de organisatie veel te maken heeft bovenop de intensieve samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar. Zoals in een rapportage over de ambtelijke integratie benoemd wordt: *'Voorschoten en Wassenaar zijn gelet op hun positie als kleine gemeente in samenwerkingsvormen (Holland Rijnland, Haaglanden, decentralisaties) beperkt in staat om invloed uit te oefenen. Krachtige en hoogwaardige belangenbehartiging, geworteld in de regio, maar ook ten opzichte van steeds groter wordende maatschappelijke partners, is essentieel. Zoals eerder aangegeven is er in onze directe omgeving een trend waarneembaar die vraagt om strategische partnerships, schaalvergroting en scopeverbreding'*. In een tussentijdse evaluatie wordt ook duidelijk dat dit besturen zeker niet makkelijker maakt: *'Besturing wordt door samenwerking dus altijd moeilijker. Een van de lastigste aspecten voor gemeenten is het zoeken naar een optimaal evenwicht tussen het organiseren van samenwerking op de optimale schaal voor de betreffende opgave en het hanteerbaar houden van het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert'*.

Afstemming

Wat betreft de afstemming wordt ook in de werkorganisatie Duivenvoorde genoemd dat er veel moet worden overlegd, en dat de werkorganisatie met 50.000 inwoners daar wel heel veel capaciteit aan kwijt is. Zo stellen respondenten daar: *'grote gemeenten kunnen mensen vrijmaken voor al die overleggen, maar wij moeten met onze capaciteit gewoon zuinig met onze uren omgaan!'*. Juist ook door het feit dat de werkorganisatie Duivenvoorde wat WMO betreft bovenop de ambtelijke fusie nog in veel andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden participeert, bijvoorbeeld rondom de inkoop van WMO, zit ook daar een grote hoeveelheid afstemming. Hierbij moet worden gedacht aan de H6 en H10 gemeenten, Leidschendam-Voorburg en andere spelers in de regio Haaglanden/Hollandse Rijn waarmee wordt samengewerkt op bepaalde terreinen. Bestuurlijk wordt er intensief overlegd op het gebied van het sociaal domein. Respondenten spreken van goede afstemmingsmomenten, iedere twee weken, waarop ook in de visiedocumenten sterk is ingezet: *'Gewaarborgd wordt dat overleg en afstemming tussen en ondersteuning aan beide colleges op gelijkwaardige wijze zal plaatsvinden'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2012). Zij stellen daarbij echter wel dat het, zoals ook in de BAR-samenwerking, moeilijk is om als ambtenaar rekening te houden met de wensen van de verschillende bestuurders. Door alle afstemming tussen bestuurders en ambtenaren stellen respondenten dat dat veel energie vergt, en dat de tijd die een beleidsstuk nodig heeft totdat het in een commissie of een raad besproken kan worden, zeker niet korter is geworden sinds de intensieve samenwerking. In een evaluatie van de ambtelijke integratie komt hetzelfde beeld naar voren: *'Deze inrichting werkt goed; de directeuren stemmen in hun gezamenlijk overleg de opgaven van beide colleges af. Vervolgens worden opgaven in de gezamenlijke ambtelijke organisatie uitgezet'*. De weg van beleid is daarmee langer geworden.

Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve gemeentelijke samenwerking

Regiopositie

Een respondent noemt dat met name de samenwerking van Duivenvoorde met Leidschendam-Voorburg, waarmee er een gebied van ruim 125.000 inwoners wordt bestreken, ertoe heeft geleid dat de werkorganisatie Duivenvoorde in de Haaglanden-samenwerking een versterkte positie heeft ingenomen. Het werkverband ligt met dat inwoneraantal meer op *'het niveau van bijvoorbeeld Zoetermeer'*. In een evaluatie wordt daarnaast geschreven: *'Het behoeft geen toelichting dat een organisatie die ten minste 50.000 inwoners representeert en bedient eerder wordt gezien als een serieuze gesprekspartner, dan twee individuele (kleine) organisaties'*. Ook in de inkoop van WMO wordt genoemd dat niet zozeer het ontstaan van de werkorganisatie Duivenvoorde tot een versterking van de regiopositie heeft geleid, maar met name de samenwerking met Leidschendam-Voorburg.

Zoals een respondent stelt: *'Leidschendam-Voorburg is natuurlijk op zich ook al een grote partij, dus als Duivenvoorde en Leidschendam-Voorburg samen optrekken, dan sta je ook écht stevig bij onderhandelingen en inkoop'*. Dat de werkorganisatie zelf daadwerkelijk heeft bijgedragen aan versterking van de regiopositie wordt ook door andere respondenten betwijfeld. Zij stellen dat het lastig is in te schatten of dit aan de orde is, *'omdat we met 50.000 nog steeds klein zijn'*. *'We zitten aan tafel, maar wel met Zoetermeer, Delft, Lansingerland, Den Haag.. Die zijn allemaal groter! Dus of de werkorganisatie dan voldoende is...'*

Daarnaast wordt in de visiedocumenten op de werkorganisatie duidelijk dat er rond de gemeenten Wassenaar en Voorschoten al veel andere gemeentelijke fusies hebben plaatsgevonden, waardoor een samenwerking bijna onafwendbaar is willen de twee gemeenten hun partij mee kunnen blijven blazen in de regio: *'In de Randstad is er een trend tot (forse) schaalvergroting waarneembaar. Gemeenten in de regio werken op allerlei terreinen met elkaar samen; de vorm waarin en de schaal waarop is zeer divers'. Als het aanbod van arbeid afneemt ten gevolge van vergrijzing, zal in de kennisintensieve Randstad een onderlinge concurrentiestrijd ontbranden om personeel. Dit levert*

voor Voorschoten en Wassenaar in de nabije toekomst problemen op' (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014;2015).

Best practices

Binnen de werkorganisatie Duivenvoorde is de beleving dat er zeker gebruik wordt gemaakt van het uitwisselen van best practices. In de evaluatie van de ambtelijke integratie wordt grote waarde toegekend aan het uitwisselen van best practices: *'Er ontstaan betere werkprocessen door de bundeling van kennis en expertise uit beide gemeenten. Het uitgangspunt daarbij is gebruik maken van de best practice. De kwaliteit van de dienstverlening neemt toe door kortere doorlooptijden en het optimaliseren van de processen achter de dienstverlening'*.

Een respondent spreekt daarnaast over pilots die worden uitgevoerd binnen H10 verband, en waarin iedere gemeente binnen de H10 een aantal van die pilots voor zijn rekening neemt: *'Wassenaar doet er eentje, maar anderen kijken mee en we delen daar de resultaten ook van, iedereen profiteert daarvan mee in bijvoorbeeld volgende contracten of afspraken die we maken. Dit gebeurt op bestuurlijk niveau, maar ook op directie niveau, en de niveaus daar weer onder zeg maar'*. Ook andere respondenten geven aan dat het uitwisselen van kennis in het gefuseerde ambtelijke apparaat wel degelijk aan de orde is geweest. Zo stelt een respondent dat Voorschoten als heel sterk uit de bus kwam op de manier waarop zij het indiceren en de uitvoering van WMO hadden georganiseerd, en dat Wassenaar na de ambtelijke fusie heeft meegelift op de succesvolle manier die Voorschoten had ontwikkeld. Een andere respondent stelt ook dat er vanuit de samenleving om een andere manier van reageren op maatschappelijke problemen wordt gevraagd, en dat dat op zijn beurt weer vraagt om andere competenties van gemeenteambtenaren. Respondenten ervaren dat het dan inderdaad mogelijk is om je als meerdere medewerkers binnen één domein aan elkaar op te trekken: *'En dan zie je inderdaad ongeacht wat iemands expertise is, hee, die doet het zo of die doet het zo, en dat maakt dat je door de fusie wel die slag ook kunt maken. Kennis delen en het uitwisselen van verschillende ervaringen'*. Het feit dat je door de ambtelijke fusie niet meer 'alleen' als beleidsmedewerker zit, maar als 'koppeltje' kunt functioneren, kennis kunt delen en elkaar kunt inspireren worden daarin eveneens als belangrijke factoren genoemd.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces

Middelen

In de werkorganisatie Duivenvoorde wordt genoemd dat zeker in het eerste stadium van de decentralisaties de toegenomen ambtelijke capaciteit die was ontstaan door de intensieve samenwerking van doorslaggevend belang is geweest voor het slagen van de decentralisaties. In de geanalyseerde documenten worden zelfs de toenemende middelen als een van de belangrijkste voordelen van de ambtelijke fusie genoemd: *'De organisatie krijgt meer slagkracht en continuïteit door de toegenomen schaalgrootte. De kwetsbaarheid vermindert omdat er minder éénpitters-functies zijn dan voorheen en er zijn goedkopere processen, omdat personeel en middelen waar mogelijk gezamenlijk worden ingezet'*. Hierbij wordt genoemd dat de organisaties alléén het nooit hadden gekund wat middelen betreft *'De grenzen van de financiële mogelijkheden en van de strategische capaciteit van de (aparte) organisaties komen in zicht'*. Niet alleen de samenwerking Wassenaar-Voorschoten wordt daarbij genoemd, ook de samenwerking met Leidschendam-Voorburg is daarin zeer belangrijk geweest.

Zoals een respondent benoemt: *'Je ontkomt er niet aan, zeker als het gaat over deskundigheid en specialistische kennis rond beleidsregels en wetgeving'*. Met de toegenomen ambtelijke capaciteit en de uitgebreidere kennis die daardoor ontstond waren de gemeenten veel beter in staat om de decentralisaties op een goede manier door te voeren: *'je hebt elkaar gewoon nodig'*. In de visie op de intensieve samenwerking wordt geschreven dat de intensieve samenwerking moet leiden tot *'Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het verminderen van de kwetsbaarheid en het vergroten van de efficiency van de beide organisaties (sterker, beter, goedkoper)'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014). Ook het element van een 'aantrekkelijke werkgever' zijn wordt hier genoemd.

Door de intensieve samenwerking was de werkorganisatie Duivenvoorde in staat om een aantal hooggekwalificeerde consultants binnen te halen die op de eerste lijn van het sociale domein actief zijn. Een respondent noemt dat het de gemeenten op zichzelf nooit gelukt was om deze mensen aan te nemen, maar dat de intensieve samenwerking er wel toe heeft geleid dat ook de bemensing binnen de organisatie een professionaliteitsslag heeft doorgemaakt.

Ook in de werkorganisatie Duivenvoorde blijkt de financiële ongelijkheid tussen de gemeenten binnen de samenwerking een beperkende factor te zijn. De portemonnee van de ene gemeente is groter dan die van de andere gemeente. Dat wekt de illusie dat er bij de ene gemeente meer kan dan bij de andere gemeente of dat er geld kan worden overgeheveld, maar het is nu zo geregeld dat beide gemeenten ongeveer 50% moeten insteken. De rijkere gemeente kan in die zin niet meer geld uitgeven aan extra capaciteit, omdat precies is vastgelegd wat er mag worden uitgegeven. Door deze vastgestelde kaders kan er dus weinig extra investering plaatsvinden en zit de organisatie in feite in een financieel keurslijf, waardoor ook de voordelen van financiële ongelijkvormigheid niet kunnen worden benut. Tenslotte benoemt een respondent dat de intensieve samenwerking ook heeft opgeleverd dat op het gebied van organisatiemiddelen een verbetering is opgetreden: kwalitatief betere ondersteunende diensten en betere faciliteiten op het gebied van bijvoorbeeld ICT.

Specialisatie

In de werkorganisatie Duivenvoorde wordt wat specialisatie betreft een groei gezien in het ambtelijke apparaat, wat ook in de tussentijdse evaluatie van de intensieve samenwerking tot uitdrukking komt: *'er ontstaan mogelijkheden voor specialisatie en taakroulatie, zodat medewerkers beter in staat zijn meerwaarde te bieden. De ruimte voor specialisatie op een hoog niveau maakt de organisatie ook aantrekkelijker als werkgever'*. Dit wordt allereerst gekoppeld aan het feit dat er op ieder beleidsdomein nu in ieder geval meerdere ambtenaren zijn, in plaats van één zoals dat het geval was voor de intensieve samenwerking. Doordat er meerdere ambtenaren op een beleidsdomein zitten is het mogelijk geworden om competenties te ontwikkelen en dieper in de materie te duiken. Doordat er met de intensieve samenwerking een groter ambtelijk apparaat is ontstaan wordt er ook meer ruimte ervaren om mensen in te zetten op die terreinen waar ze goed in zijn. Van een meer generalistische instelling kunnen mensen op die manier meer specialistisch gaan werken. Er wordt genoemd dat ambtenaren in Wassenaar voor de fusie 'eenpitters' waren, en dat dat kwetsbaarheid met zich meebrengt. Met het integreren van de verschillende ambtelijke apparaten is die kwetsbaarheid fors gereduceerd. Zoals in de evaluatie genoemd: *'Door de samenvoeging van beide organisaties is de formatie robuuster geworden. Onderling kan vervanging beter worden georganiseerd'*.

Uitlijning

Wat de uitlijning van beleid betreft noemt een respondent dat daar wel ingewikkeldheden in zijn gekomen met de komst van de intensieve samenwerking. Als voorbeeld wordt het onderdeel werk en inkomen genoemd, wat door de werkorganisatie geheel is uitbesteed aan de gemeente Leidschendam-Voorburg. Er is binnen het werkverband op dat terrein dus ook geen beleids capaciteit aanwezig. Het is in de ogen van de respondent lastig om daar dan grip op te houden, omdat er in het managementteam bijvoorbeeld ook geen vertegenwoordiging is vanuit dat domein. Juist door die afhankelijkheid van een andere gemeente is het volgens de respondent lastig om met een 'eindplaatje' te werken omdat er weinig te zeggen valt over het verloop van het proces. De ervaring van de bestuurders in de BAR, namelijk dat het aanbrengen van de 'eigen' lokale lijn in de ambtelijke organisatie moeite kost wordt niet gedeeld in de werkorganisatie Duivenvoorde. Er wordt enerzijds ervaren dat bestuurders nog steeds hun eigen instrumenten in kunnen zetten om doelen te bereiken, ambtenaren geven aan dat dit enorm veel extra energie kost en dat het voor hen een grote extra belasting is om voor twee colleges soms op nuances verschillend beleid te schrijven waarbij ze het toch met beide alternatieven éven eens moeten zijn. Toch kan gezegd worden dat het ambtelijk apparaat daar goed in slaagt, gezien het feit dat de bestuurders zelf tevreden zijn over de manier waarop dit verloopt.

Loyaliteit

Wat loyaliteit aan de werkorganisatie betreft, noemt een respondent dat wanneer er aan respondenten wordt gevraagd waar ze werken, in dat geval geantwoord zal worden: voor Wassenaar of voor Voorschoten. Daarbij komt dat de werkorganisatie de bewuste keuze heeft gemaakt om niet als entiteit naar buiten te treden. Hierbij wordt benoemd: *'En ik vind, we komen nu in een situatie waarvan ik denk dat het goed zou zijn dat je trots bent op je eigen club en dat is: de werkorganisatie Duivenvoorde'*. Vanuit de ambtelijke respondenten wordt genoemd dat er geen twee bloedgroepen binnen het ambtelijk apparaat worden ervaren, maar dat er als één geheel wordt gewerkt: *'En dan maakt het niet uit waar je vandaan kwam, en dan je richten op waar je naartoe moet maakte, denk ik, dat voor deze afdeling wel snel die samenvoeging zeg maar succesvol is geworden'*. Het transitiejaar is daarbij wel een overgangperiode voor veel mensen geweest, zo ervaren een aantal respondenten, waarbij veel mensen ook hebben moeten ontdekken wat het dan is om voor zo'n werkorganisatie te werken in plaats van een losse gemeente. Nu het werkverband langer bestaat merkt een respondent op: *'Mensen werken nu ook voor Duivenvoorde, niet meer voor Wassenaar of voor Voorschoten, zo voelt dat. De sectie beleid werkt echt voor de werkorganisatie'*. Het wij-zij gevoel is daarbij volgens de ambtelijke respondenten na verloop van tijd geheel verdwenen.

Behapbaarheid

Wat de behapbaarheid van de WMO betreft wordt het volgende genoemd: *'Al die nota's die toen geschreven moesten worden, dat hadden we nooit alleen gekund. Maar dat zei ik ook al, dat hebben we ook samen met Leidschendam-Voorburg gedaan'*. Omdat de gemeenten Wassenaar en Voorschoten ervoeren dat zij te maken hadden met problematiek die zeer gelijksoortig was, lag samenwerking voor de hand en door de gelijkvormigheid van beide gemeenten was het ook eenvoudig om heldere en consistente doelen te formuleren wat de decentralisaties betreft. Vooral het feit dat met de samenwerking de ambtelijke capaciteit is toegenomen heeft in de ogen van respondenten de WMO en decentralisaties behapbaarder gemaakt: *'omdat je toch veel te maken hebt met dezelfde problemen! Maar ook qua bemensing, Het is natuurlijk heel belangrijk dat je voldoende mensen hebt om dingen te laten doen en ja, alleen was dat niet gelukt. Natuurlijk niet, dat weet ik wel zeker. Het gaat dan over middelen, ervaring, over mensen die we in het veld hebben.. die dus bezig zijn'*.

Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces

Externe actoren

Wat betreft de participatie van externe actoren wordt binnen Duivenvoorde benoemd dat er nog steeds enorm veel aansluiting gezocht moet worden en dat er *'In GR'en, in samenwerkingsovereenkomsten, informele samenwerkingsovereenkomsten, samenwerkingsverbanden, platforms, bestuurlijke overleggen'* heel veel samenwerking nodig is. Zoals in een visiedocument verwoord: *'Krachtige en hoogwaardige belangenbehartiging, geworteld in de regio, maar ook ten opzichte van steeds groter wordende maatschappelijke partners, is essentieel'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014). Dit wordt niet als een verrijking genoemd, maar wel als een noodzakelijke voorwaarde. Deze samenwerkingsverbanden focussen zich met name op andere gemeenten, over maatschappelijke organisaties wordt niet gesproken.

Beslispunten

Een respondent benoemt: *'Je werkt nu gewoon voor twee colleges met eigen wensen, en het vraagt natuurlijk wel veel afstemming om precies te leveren wat zij willen'*. De respondenten geven aan dat er binnen het sociaal domein iedere twee weken overleg plaatsvindt tussen de wethouders en de ambtenaren die zich met het sociale domein bezighouden, en dat ook de wethouders onderling in ieder geval iedere twee weken met elkaar om de tafel zitten. Er wordt genoemd dat dat het werken soms eerder makkelijker dan moeilijker maakt, omdat snel duidelijk kan worden wat de bestuurlijke

wensen zijn en in hoeverre die wensen ook tot uitvoering gebracht kunnen worden. Ook hier wordt benoemd dat het beleid dat Wassenaar en Voorschoten voeren niet veel van elkaar verschilt, maar dat het toch wel de nodige extra tijd kost: *'Het is niet zo dat de ene wethouder die kant op gaat en de andere wethouder die kant.. tenminste niet in het domein waarmee ik te maken heb, dus ik vind dat op zich wel prettig'*. Toch wordt ook direct benoemd dat al deze noodzakelijke overleggen wel veel energie kosten, met name van het ambtelijk apparaat.

Een respondent benoemt dat je de drie decentralisaties toch niet als losse delen wilt zien, maar als een geheel. En als je dan in een grote(re) organisatie werkt met twee opdrachtgevers, en je wilt de decentralisaties als ondeelbaar zien dan moet er heel veel worden afgestemd en heel veel worden overlegd, wat ervoor zorgt dat beslispunten toenemen. Zoals een respondent noemt: *'Als je het binnen een afdeling zou hebben kan je het makkelijker sturen en regelen, terwijl je nu toch het idee hebt dat er wel wat boven je macht zit zeg maar'*. In dit licht noemt een andere respondent ook dat het om andere competenties van ambtenaren vraagt wanneer je in een intensief samenwerkingsverband actief bent. Het feit dat er meer beslispunten komen in een intensieve samenwerking wordt door deze respondent als een gegeven gezien: *'En ik denk ook dat wij als gemeente een meer dan gemiddelde hoeveelheid mensen nodig hebben die dat leuk vinden'*.

Wat daarbij als 'extra' factor wordt benoemd is dat de beslispunten ook op allerhande niveaus ontstaan. Niet alleen tussen afdelingen of bestuurders, maar ook met andere gemeenten waarmee samenwerkingsverbanden bestaan, zoals met Leidschendam-Voorburg of samenwerkingsverbanden op nog hoger niveau zoals de metropoolregio Rotterdam – Den Haag. Er wordt benadrukt dat dit veel vergt van ambtenaren, en dat er sinds de samenwerking bijvoorbeeld geen winsten zijn geboekt in de tijd die nodig is om een voorstel naar de raad te krijgen: *'dat vraagt in de afstemming en in de besluitvormingsroute heel veel van ambtenaren, soms de tijd tussen toetsen, in besluitvorming brengen in de commissie in de raad is daardoor niet korter geworden'*. Als grootste struikelblok wordt daarbij de eigen agenda van de verschillende besturen genoemd, die alle hun eigen nuances in het beleid terug willen zien, terwijl er in visiedocumenten op de intensieve samenwerking geen hiaten worden gezien, maar slechts wat problemen die te maken hebben met de transitie: *'Deze nieuwe taakverdeling leidt niet tot nieuwe afstemmingsproblemen, maar vanzelfsprekend zoeken we in de nieuwe organisatie soms nog naar wat waar thuis hoort of belegd is'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014;2015). Om beleid uiteindelijk zo te krijgen zoals de bestuurders het willen, zijn vele beslispunten gepasseerd, aldus een van de respondenten.

Doorklinken beleidsdoelen

Wat betreft het laten doorklinken van beleidsdoelen in de concrete toepassing ervan valt binnen de werkorganisatie Duivenvoorde het volgende op. In zowel Voorschoten als Wassenaar zitten raden en bestuurders bovenop de door henzelf vastgestelde doelen en de doorwerking ervan in beleid. Dat dat goed werkt binnen de werkorganisatie, leiden respondenten af van het feit dat er sommige verordeningen in de raad van Wassenaar zonder enig probleem doorkomen, terwijl de raad van Voorschoten er nog tal van opmerkingen over heeft of bepaalde zaken anders wil zien: *'dus wat dat betreft zie je ook in hun uitvoering dat ze helemaal autonoom zijn'*. Ook in de toelichting op de gemeenschappelijke regeling wordt sterk benadrukt dat de twee raden absoluut kaderstellend zijn: *'De operationele uitwerking van de samenwerking is een bevoegdheid van de colleges, maar de uitgangspunten bij de keuze voor een samenwerkingsmodel worden hierbij aangegeven. Op deze manier bepalen de gemeenteraden de kaders waarbinnen de colleges mogen opereren'* en verder nog: *'Het politieke primaat en de bestuurlijke zelfstandigheid zijn leidend bij de verdere uitwerking van de samenwerking'*.

Tegelijkertijd merkt een andere respondent op: *'Voor de raden is dat meestal heel diffuus, waar zit wat, en op welk gremium hebben wij nog invloed ja of nee'*. Doordat er daarnaast ook veel contacten zijn tussen de raden en de bestuurders onderling wordt er ook voor gezorgd dat de 'eigen' doelen een duidelijke plaats krijgen in het beleid. In een visiedocument op de intensieve samenwerking wordt deze ontwikkeling met bijbehorende kanttekeningen al benoemd: *'Essentieel bij het werken voor twee besturen is het werken met heldere en eenduidige opdrachten, resultaatgericht*

(waaronder projectmatig) te werken en systeem van plannen en rapportages waarmee ook op bestuurlijk niveau prioriteiten gesteld kunnen worden ten aanzien van de inzet van de ambtelijke capaciteit' (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2012;2014). In de praktijk blijkt dit een stuk weerbarstiger te zijn.

Voor ambtenaren is het enorm lastig om alle 'verlanglijstjes' van bestuurders mee te nemen. Zoals een respondent noemt: *'maar het ene bestuur wil het toch anders dan het andere, en jij zou dat als één beleidsmedewerker moeten gaan vertalen, dan zit je in een soort van spagaat: Ik ben er volledig van overtuigd dat dat de goede manier is, maar hoe ga ik opschrijven dat dát ook een goede manier is?'* Respondenten benoemen dat er in feite een soort stapeling plaatsvindt. Er wordt beleid vastgesteld, vervolgens komen de wethouders toch weer met een eigen verlanglijst. Wat de een krijgt wil de ander vervolgens ook graag hebben, waardoor er dus voor het ambtelijk apparaat een grote uitdaging is om hetzelfde probleem op te lossen op een manier waarin beiden raden en bestuurders hun eigen lijn herkennen waarbij ook nog eens instrumenten worden gebruikt die ook daadwerkelijk effectief zijn.

Wanneer het gaat over de verhouding tussen raad, ambtelijk apparaat en bestuur werd er in de werkorganisatie een grote controledrang door de gemeenteraden ontdekt, waarbij veel kritische vragen werden gesteld over bijvoorbeeld de uitgaven binnen de werkorganisatie. Een respondent noemt: *'en ik denk dat dat komt doordat ze ervaren: we hebben te weinig grip. In de gemiddelde gemeente wordt niet zo vaak aan de gemeentesecretaris gevraagd. Ik heb het gevoel dat ik heel vaak moet uitleggen waarom wij bepaalde beslissingen nemen.'* Ook het vermoeden dat de ene gemeente meer of beter krijgt dan de andere gemeente wordt als belangrijk motief genoemd voor deze grote aandacht. Wat betreft de relatie van gemeenteraad tot ambtelijk apparaat en bestuur wordt eveneens genoemd dat er dankzij de intensieve samenwerking wel meer 'professionele afstand' is ontstaan: *'Ook in de zin van dat ambtenaren het nu niet meer meemaken dat er een raadslid aan je bureau staat'*. Hierdoor blijven de onderlinge contacten wel goed, maar vindt het contact meer plaats op gepaste afstand. Ook in de visie op de intensieve samenwerking wordt hier al over gesproken: *'Twee gemeentebesturen hebben na integratie één ambtelijke organisatie die invulling geeft aan de wensen van de twee gemeenteraden. Hierdoor kan een grotere afstand en een verzakelijking in de relatie tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie ontstaan. Doordat de besturen hun ambtelijke capaciteit delen moet worden gezorgd voor SMART opdrachten'* (Werkorganisatie Duivenvoorde, 2014).

5. Analyse

In de analyse wordt de empirie getoetst aan de theorie. Aan de hand daarvan worden uitspraken gedaan over de verbanden zoals geschetst in het conceptuele model.

Goeree-Overflakkee

Keuzemotieven voor fusie

Wat betreft de keuzemotieven voor fusie zien we dat er in Goeree-Overflakkee vanuit een bestuurskrachtmeting een opgave werd neergelegd voor de vier voormalige gemeenten, namelijk om te komen tot een fusiegemeente. Het regerend herverdelingsmotief is daarbij een veel belangrijkere factor geweest. De vier gemeenten vertrouwden elkaar goeddeels, en de samenwerking werd als positief ervaren. Dat vertrouwen en die goede ervaringen hebben geleid tot een situatie waarin fusie een voor de hand liggende stap was. Doordat de vier gemeenten het idee hadden dat zij goed bij elkaar pasten heeft de bestuurskrachtmeting eigenlijk als de katalysator gewerkt om het fusietraject verder te versnellen. De druk die de provincie Zuid-Holland heeft uitgeoefend heeft er tenslotte toe geleid dat de fusie ook inderdaad snel beklonken was. Als belangrijkste motief kan dan ook het regerend herverdelingsmotief worden genoemd, waarbij de bestuurskrachtmeting (onder druk van de provincie) als katalysator gewerkt heeft.

Specifieke bijdrage gemeentelijke fusie

Aantal betrokken actoren

Binnen Goeree-Overflakkee komt naar voren dat de fusie er niet toe heeft geleid dat het aantal actoren is afgenomen. Veel partijen die een rol spelen binnen de WMO zoals zorgaanbieders speelden die rol ook al binnen het intensieve samenwerkingsverband. De geografische afbakening van het eiland heeft daar zeker een rol in gespeeld: veel zorgaanbieders en andere partijen zijn actief op het eiland, en niet daarbuiten. Die natuurlijke grenzen maken ook dat de actoren binnen die grenzen actief zijn: en dat is met de fusie niet veranderd. De gemeente Goeree-Overflakkee heeft daarnaast zelf in aanloop naar de decentralisaties aansluiting gezocht bij betrokken partijen zoals kerken, mantelzorgers, verpleegkundigen, etc. Juist door met elkaar die uitdaging uit te denken en vorm te geven, ontstaat een goed product was de gedachte. Aansluiting met andere gemeenten is door die afbakening die het eiland biedt al minder noodzakelijk: veel wordt op het eiland zelf geregeld, alleen op het terrein van jeugdzorg is er een samenwerking met de gemeente Rotterdam. Het aantal actoren is daarmee eerder toegenomen dan afgenomen na de fusie, mede door het eigen initiatief dat de gemeente hierin getoond heeft.

Afstemming

In Goeree-Overflakkee komt heel duidelijk naar voren: de afstemming neemt af. Bestuurlijk werd het mogelijk om veel rechtere lijnen te trekken, omdat er nog maar één bestuurlijke opdrachtgever actief is. De gemeente Goeree-Overflakkee had daarbij een referentiekader: voordat zij fuseerden was er sprake van een intensieve samenwerking. Juist vanuit die situatie werd enorm veel afstemming ervaren doordat er bestuurlijke autonomie bestond van de gemeenten in het intensieve samenwerkingsverband. De fusie heeft die drempels weggenomen en ervoor gezorgd dat er veel slagvaardiger kan worden beslist. De verloren tijd die voorafging aan het kunnen nemen van een besluit en de andere inefficiënties die dat met zich meenam zijn door de fusie teniet gedaan. Een wethouder die de leiding heeft in plaats van vier wordt daarbij als belangrijkste factor genoemd.

Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking

Afstand burger-bestuur

De afstand tot burgers en bestuurders neemt in Goeree-Overflakkee niet toe, maar men is zich er in de gemeente wel zeer van bewust dat burgers het idee kunnen hebben dat die afstand wél toeneemt. Daarom nemen zij actieve maatregelen, zoals het instellen van dorpsraden en het

toewijzen van kernen aan verschillende wethouders waarmee de burger het idee krijgt dat die afstand niet toeneemt. Er is kortom wel degelijk sprake van een toenemende afstand tussen burger en bestuurders, simpelweg omdat het gemeentehuis bijvoorbeeld op 35 kilometer afstand staat, maar de beleving van die vergrote afstand wordt zoveel mogelijk weggenomen door inspraak dichterbij de burger te organiseren, bevoegdheden neer te leggen bij organen waar burgers direct in kunnen participeren, actiever zichtbaar te zijn als bestuurder en als bestuurder ook enkele kernen in het bijzonder onder de hoede te nemen.

Maatwerk in beleid

Binnen Goeree-Overflakkee wordt ingezet op maatwerk van beleid. Met ongeveer 50.000 inwoners vond men dat het wijkgericht werken geen geschikt alternatief zou zijn, en is er daarom voor gekozen om de concrete invulling van zorgpakketten of andere WMO-gerelateerde zaken heel duidelijk bij de burger én zorg verlenende organisaties neer te leggen. Doordat deze behapbare omvang wat inwoners betreft en het feit dat de gemeenten binnen Goeree-Overflakkee geografisch en demografisch zeer gelijkvormig zijn, maakt dat deze ‘persoonlijke’ benadering van beleid het leveren van maatwerk heel goed mogelijk maakt. Ook de extra capaciteit die de gemeente ambtelijk met de fusie heeft gekregen is daarbij een belangrijke factor: door de vergrote ‘backoffice’ is de gemeente als geheel ook beter in staat om de regie te voeren over deze invulling van maatwerk. De grote vergelijkbaarheid tussen de kernen op het eiland onderling heeft daarbij zeker een belangrijke rol gespeeld, de overzichtelijke schaal van 50.000 inwoners heeft er daarnaast voor gezorgd dat men op het gemeentehuis een duidelijk beeld heeft van wat er zoal aan de hand is onder de bevolking. Deze factoren gecombineerd maken dat het leveren van maatwerk goed mogelijk is.

Lokale gerichtheid

In Goeree-Overflakkee wordt direct duidelijk: het lokale is de gehele gemeente. Ambtenaren weten precies wat er in de gemeente speelt, ook in de zorg, en waar de knelpunten liggen. De fusie heeft er duidelijk voor gezorgd dat er nog wel lokale gerichtheid is, maar dat dat lokale niet meer wordt gevormd door één specifieke kern, maar de gehele gemeente is het lokale, en daar is men op gericht. Juist ook doordat men ervoor heeft gekozen om niet wijkgericht te gaan werken, waarmee wordt bereikt dat ambtenaren zich focussen op een specifiek gebied, maakt die integrale benadering van de gemeente als geheel ook mogelijk.

Positie afzonderlijke gemeenten na fusie

Doordat de ‘oude’ gemeenten vervallen na een fusie en geheel opgaan in een nieuwe organisatie is het moeilijk om uitspraken te doen over de positie van de afzonderlijke gemeenten in een gefuseerde organisatie. Wat we in Goeree-Overflakkee wel zien is dat er door de gelijkvormigheid van de vier voormalige gemeenten eigenlijk nauwelijks sprake is van ‘een voordeel’ ten opzichte van de ander. Hierdoor is er met de fusie voor de afzonderlijke kernen niets veranderd, maar is de gemeente als geheel wel versterkt. Goeree-Overflakkee is méér dan Middelharnis. Doordat de vier afzonderlijke gemeenten zich aan elkaar hebben opgetrokken is het krachtige Goeree-Overflakkee ontstaan. De schaalprong is daarbij voor alle vier de gemeenten van evenveel waarde geweest.

Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking

Regiopositie

Door de fusie is de gemeente Goeree-Overflakkee een begrip geworden. Het eiland profileert zich als schakel tussen Rotterdam en Antwerpen. Doordat de gemeente ook geografisch een groot gebied beslaat is de regiopositie zeker versterkt. Dit is anders als het gaat over de inwoneraantallen. Met 50.000 inwoners is de Gemeente Goeree-Overflakkee nog steeds relatief klein, en ook in de provincie een kleinere speler. Doordat het eiland echter een sterke uitstraling heeft en daarnaast een helder afgebakend gebied is, is die begripsvorming van Goeree-Overflakkee in de regio wel degelijk sterk toegenomen. Dit is daarnaast mogelijk omdat veel op het eiland zelf georganiseerd wordt, waardoor er in de regio nauwelijks afhankelijkheid is van andere partijen of gemeenten. Deze zelfstandigheid

van opereren, het sterke beeld naar buiten (andere gemeenten kijken op naar Goeree-Overflakkee!) en de geringe afhankelijkheid van andere gemeenten maakt dat de regiopositie van Goeree-Overflakkee met de fusie zeker is versterkt.

Best practices

Het samengaan van de ambtelijke apparaten heeft voor de Gemeente Goeree-Overflakkee een hoger ambtelijk kwaliteitsniveau gebracht. Als belangrijkste factor wordt hier inderdaad het uitwisselen van best practices genoemd: doordat meerdere mensen gaan nadenken over hetzelfde beleidsdomein en deze met de fusie ook bij elkaar komen in één apparaat, worden ideeën verrijkt. De fusie is hierin echter niet doorslaggevend geweest. De eerder genoemde intensieve samenwerking is hierin van veel groter belang: doordat verordeningen al gelijkloidend waren vóór de fusie, en er ook toen al intensieve ambtelijke samenwerking was, liep dat proces van uitwisseling van best practices ook al voordat de fusie een feit werd. Niet zozeer de fusie heeft daarom bijgedragen aan uitwisseling van best practices, maar de eerdere intensieve samenwerking.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO

Gemeentelijke middelen

Na de fusie nemen de financiële mogelijkheden voor de gemeente niet toe. Het is zelfs zo dat vier losse gemeenten bij elkaar opgeteld meer geld krijgen dan één fusiegemeente. In Goeree-Overflakkee worden de toegenomen middelen dan ook vooral gezocht in de ambtelijke capaciteit en de grotere denkkracht die daardoor is ontstaan. Hoewel het ambtelijk apparaat ook voor de gemeentelijk fusie al gefuseerd was en daarmee de capaciteit al was toegenomen, is er na de fusie een vliegwieleffect tot stand gekomen. Doordat er één beleidslijn ontstond waar één opdrachtgever verantwoordelijk voor was werden ambtenaren in hun functioneren alleen maar verder versterkt doordat zij nog maar voor één opdrachtgever hoefden te werken. Wat financiën betreft heeft de fusie niets gebracht maar wat ambtelijke capaciteit en de kwaliteit daarvan betreft heeft de fusie zeker vooruitgang gebracht.

Ambtelijke specialisatie

Meer mensen op hetzelfde domein zorgt ervoor dat er specialisatie plaatsvindt, zo ook in de gemeente Goeree-Overflakkee. Doordat de totale ambtelijke capaciteit sterk toeneemt worden verantwoordelijkheden verdeeld, en kan er meer gefocust worden op specifieke elementen van het beleid. In Goeree-Overflakkee heeft de eerdere intensieve samenwerking daar zeker een rol in gehad: doordat in die situatie de ambtelijke capaciteit al bij elkaar zat is die specialisatie een traject geweest dat zich lange tijd heeft kunnen ontwikkelen, wat tijdens de fusie alleen maar door is gegaan. Specialisatie heeft daarbij ook geleid tot steeds meer professionalisering van het ambtelijk apparaat: doordat er steeds meer focus op details kan worden gelegd, en 'generalisten' worden vervangen door specialisten transformeert een ambtelijke organisatie van kneuterig naar professioneel. Goeree-Overflakkee stimuleert daarnaast heel duidelijk specialisatie door ook meer generalisme na te streven: door ambtenaren een 'overview' te geven van die zaken die spelen in de gemeente en hen breed te interesseren, is de kans groter dat ambtenaren uiteindelijk op de posten terecht komen waar zij het beste passen, en specialisatie en kwaliteit weer verder toeneemt. Er is hiermee in Goeree-Overflakkee sprake van een vliegwieleffect.

Uitlijning

Voor de uitlijning van beleid is in Goeree-Overflakkee de eerdere intensieve samenwerking van zeer groot belang geweest. Doordat alle verordeningen op sociaal gebied al in de intensieve samenwerking tot stand waren gekomen, kostte dat in de fusie geen enkele moeite, maar werd de uitlijning ook niet per definitie makkelijker. De neuzen stonden immers al dezelfde kant op voordat de fusie een feit werd. De intensieve samenwerking heeft sterk geleid tot het besef dat de gemeenten het in de toekomstige fusiesituatie hoe dan ook samen zouden moeten doen. De

intensieve samenwerking heeft daardoor wat uitlijning betreft al een heel sterk harmoniserend effect gehad. De fusie was een hierop een logisch gevolg.

Loyaliteit

Eilanders zijn loyaal, dat zit in hun aard. Niet lullen maar poetsen, en loyaal zijn aan degene voor wie je werkt. Een hoog arbeidsethos speelt daarbij zeker een grote rol. Een andere belangrijke rol moet worden toegekend aan de marketing die het eiland heeft opgezet. Het eiland is een begrip in de regio, veel mensen weten het te vinden en daarnaast zijn ze goed in het bereiken van resultaten én het organiseren van zichtbaarheid door bijvoorbeeld de organisatie van het NK wielrennen. Juist het gegeven dat Goeree-Overflakkee zich tot een sterk 'merk' heeft ontwikkeld dat tegelijk heeft laten zien dat zij als fusiegemeente tot nóg meer in staat is dan in de intensieve samenwerking, gekoppeld aan dat hoge arbeidsethos maakt dat mensen trots zijn om voor die gemeente te werken, en daardoor ook loyaal zijn aan de organisatie.

Behapbaarheid

Wat betreft de consistentie van beleidsdoelen is het ISGO voor Goeree-Overflakkee van groot belang geweest. Door de intensieve samenwerking is er veel voorgekookt voor de fusiesituatie. De slagkracht die de gemeente na de fusie heeft bereikt is iets wat daarbij nooit bereikt had kunnen worden in de samenwerking, hoewel respondenten overtuigd zijn van het feit dat de fusie niet van doorslaggevend belang is geweest voor het behapbaarder maken van de decentralisaties: ook in de intensieve samenwerking hadden de decentralisaties op een goede manier vorm kunnen krijgen, maar de slagkracht die met de fusie werd bereikt komt met name door de eenheid van bestuur. Door die eenheid van bestuur, die er in de intensieve samenwerking niet was, werd de organisatie vele malen slagvaardiger en kon er zonder al het overleg dat in een intensieve samenwerking wel nodig is, worden doorgepak. Voor de implementatie van de decentralisaties sec is de fusie kortom geen doorslaggevende factor geweest wat behapbaarheid betreft. Voor de slagkracht in de uitvoering van de decentralisaties die in de organisatie is ontstaan absoluut wel.

Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces

Beslispunten

Wat betreft de beslispunten is er maar één heldere factor te noemen die hier invloed op heeft uitgeoefend: eenheid van bestuur. Doordat Goeree-Overflakkee vanuit een intensieve samenwerking waarin sprake was van vier besturen ging naar een fusiegemeente waar nog maar één bestuur is, worden lijnen in besluitvorming veel rechter, en hoeft er veel minder overlegd te worden dan in een samenwerkingsverband. Het ISGO was daarin voor Goeree-Overflakkee een goed referentiekader. De eenheid van bestuur in een fusiegemeente maakt dat er geen eindeloze discussies hoeven plaats te vinden over beleidsnuances en hoe verschillende gemeenten precies hun eigen voorkeuren in het beleid terug willen zien, zoals dat wel in het ISGO het geval was. Er hoeft niet langer te worden onderhandeld over de wensen van vier gemeentebesturen, er is nu één gemeentebestuur dat de route uitstippelt, en dat heeft de beslispunten met de fusie sterk doen afnemen. Ook de omvang van de organisatie is daarbij van belang: 50.000 inwoners lijkt een behapbare schaal te zijn, ook voor de organisatie. In de organisatie bestaan geen strikte hiërarchische lijnen die veel verantwoording en afstemming ook noodzakelijk maken. De lijntjes blijven ook in de fusieorganisatie kort, waardoor de beslispunten beperkt zijn gebleven.

Doorklinken van beleidsdoelen

Na de fusie is er sprake van één politieke opdrachtgever. Met de fusie verdween de situatie van het ISGO, namelijk dat er vier politieke opdrachtgevers gediend moesten worden. Doordat er met de toegenomen ambtelijke capaciteit veel meer ambtelijke achtervang is gecreëerd, kunnen bestuurders zich veel meer toeleunen op input vanuit de samenleving. Daar waar zij voor de fusie te maken hadden met beperkte middelen is dat in de fusieorganisatie weggevallen, en door het besef dat burgers meer afstand kunnen ervaren tot een gefuseerde organisatie hebben bestuurders een

grotere taak om zich intensiever met de inwoners bezig te gaan houden, wat ook daadwerkelijk gebeurt. Voor ambtenaren geldt in feite hetzelfde: doordat zij met een bestuur en een gemeenteraad te maken hebben, is het laten doorklinken van beleidsdoelen in de uitvoering van beleid vele malen eenvoudiger geworden met de fusie, en kunnen zij hun kennis en kunde in de toepassing en uitvoering geheel toespitsen op die ene lijn, waarmee de door raad en bestuur vastgestelde doelen beter tot uiting komen in het beleid. Het 'schakelen' tussen meerdere opdrachtgevers is verleden tijd. De samenwerking tussen ambtelijk apparaat, raad en bestuur komt daarbij naar voren als een zichzelf versterkende factor: door de afstand in deze driehoek zo klein mogelijk te houden is het mogelijk om enerzijds goed toe te zien op het verwerken van de doelstellingen in beleid, en anderzijds is het duidelijk welke doelen er in beleid verwerkt moeten worden.

Nissewaard

Keuzemotieven voor fusie

Voor Nissewaard geldt dat de nieuwe bestuurlijke opgaven een belangrijke rol hebben gespeeld. Met name voor de gemeente Bernisse gold dat zij de grote opgaven die de decentralisaties met zich meebrachten niet alleen tot een einde kon brengen, en een grote partner nodig hadden om hetzelfde dienstverleningsniveau aan te kunnen blijven bieden aan de burgers. Voor Spijkenisse lag dit geheel anders: door de grote omvang van de gemeente was voor haar de fusie niet noodzakelijk, maar voor Bernisse wel. Voor Spijkenisse heeft in de keuze voor fusie dan ook het regerend herverdelingsmotief een belangrijke rol gespeeld: de eerdere ervaringen met Bernisse als samenwerkingspartner waren goed bevallen, en hebben er ook toe geleid dat Bernisse voor Spijkenisse als geschikte fusiepartner werd gezien. Hier is dan ook duidelijk een tweedeling waar te nemen: voor het kleine Bernisse speelt in belangrijke mate het motief van de nieuwe opgaven, terwijl voor het grote Spijkenisse meer het regerend herverdelingsmotief een rol speelde: in Bernisse vond men een geschikte partner met wie de eerdere samenwerking positieve ervaringen had opgeleverd. Doordat er daarnaast verbondenheid werd gevoeld onder de twee gemeenten in de verbinding tussen stad en platteland op het oostelijke gedeelte van het eiland Voorne-Putten maakte ook, dat zij voor elkaar kozen in de fusie.

Specifieke bijdragen fusie

Aantal betrokken actoren

Nissewaard heeft te maken met regionale spelers op het gebied van de WMO die ook al in beeld waren voordat de fusie plaatsvond, maar er wordt tegelijkertijd tegen 50 partners gezegd: kom maar met ideeën! De insteek daarbij is dat juist het in samenwerking nadenken over uitdagingen op het gebied van de decentralisaties veel betere ideeën oplevert dan wanneer gemeenten dat op eigen houtje doen. Het idee is ook dat op die manier een hogere kwaliteit van dienstverlening kan worden geleverd door juist de kracht van de samenleving in allerhande partnerschappen zelf op te zoeken. Binnen Nissewaard is het benaderen van die 'extra' actoren een eigen initiatief geweest: zij hebben zelf actief de vraag uitgezet naar allerhande partners om mee te denken: in feite een soort regiegedachte, namelijk het zoveel mogelijk aansluiten bij maatschappelijke partners met de fusiegemeente laat zich hier zien. Ook andere gemeentelijke (informele) samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de metropoolregio of de stadsregio Rotterdam worden daarbij genoemd, maar ook gemeenten op het eiland Voorne Putten voor wie Nissewaard taken uitvoert. Uit eigen beweging en vanuit het idee dat we in een 'netwerksamenleving' leven, wordt het aantal betrokken actoren alleen maar groter.

Afstemming

In Nissewaard komt naar voren: beleidsnuances ben je met een fusie kwijt, in de zin dat ieder verschil dat een gemeente zou willen maken niet langer geldig is. Er is één lijn die gevolgd moet worden door de hele organisatie. Doordat er in een fusiegemeente ook maar één opdrachtgever is, is het ook

makkelijker om te bewaken dat die ene lijn ook inderdaad gevolgd wordt. Ook Nissewaard heeft daarbij een referentiekader, omdat zij op dit moment ambtelijk taken uitvoeren voor de gemeente Brielle: zij merken zelf al dat ze daar veel meer tijd kwijt zijn met het afstemmen van de precieze wensen vanuit Brielle dan dat zij dat in hun eigen organisatie moeten doen. Juist die nuances en de wensen van bestuurders binnen autonome gemeenten zorgt ervoor dat er veel meer afstemming nodig is: alle opdrachtgevers moeten immers op hun wenken worden bediend, maar er is één ambtelijke organisatie die zorg moet dragen voor de uitvoering. Daar is veel extra overleg voor nodig.

Controlevariabelen specifieke bijdragen intensieve samenwerking

Afstand burger-bestuur

In Nissewaard wordt zeker voor de kleine gemeente Bernisse genoemd dat de afstand tussen burger en bestuur zeker is toegenomen, doordat het bestuur nu gevestigd is in het stadse Spijkenisse. Toch is ook in Nissewaard heel duidelijk het besef ontstaan bij het bestuur dat zij zelf inspanningen moeten leveren om die ervaren afstand inderdaad te verkleinen. In Nissewaard is dat duidelijk te danken aan de lokale partij ONS, die door haar sterke lokale gerichtheid de andere partijen heeft doen beseffen dat zij dat contact met haar burgers moet intensiveren. Het college en ambtelijk apparaat probeert op alle mogelijke manieren responsief te zijn, waarbij zij zich beseffen dat de implicaties voor met name het kleine Bernisse groot zijn: de ongelijkvormigheid in de fusie is hier de belangrijkste oorzaak van. Vanuit dat bewustzijn probeert het bestuur dan ook vooral richting Bernisse zo responsief mogelijk te zijn en veel tijd te investeren om ook in die kernen zichtbaar te zijn. Voor een stadse gemeente als Spijkenisse verandert er eigenlijk niets, en dat is voor het dorpse, lokale Bernisse volstrekt anders. Een duidelijke tweedeling tussen de twee voormalige gemeenten is daarbij dan ook duidelijk zichtbaar.

Maatwerk in beleid

Voor Nissewaard geldt heel duidelijk dat er tussen Spijkenisse en Bernisse een heel positieve synthese heeft plaatsgevonden tussen Spijkenisse en Bernisse. Spijkenisse had door haar grote, stads schaal van 77.000 inwoners wijkgericht werken ontwikkeld, juist doordat er in verschillende delen van de stad ook inderdaad verschillende problematiek aan de orde was. Met dat wijkgericht werken konden de specifieke problemen die in bepaalde wijken speelden op een adequate manier worden bestreden. In Bernisse had men kerngericht werken ontwikkeld, waarmee per kern met haar specifieke behoeften maatwerk geleverd kon worden. Met de fusie heeft er een synthese tussen beide plaatsgevonden, waarmee het gebiedsgericht werken is ontstaan. Dit integreren van twee werkwijzen heeft ertoe geleid dat alle kernen binnen de gemeente Nissewaard goed bediend kunnen worden omdat er eigenlijk voor hen niets veranderd is en er op een passende manier beleid wordt gemaakt voor de kernen of wijken. Juist dat integreren heeft ervoor gezorgd dat dit heeft kunnen gebeuren: als een werkwijze door de andere was vervangen was dit veel moeizamer geweest, omdat er in een stad andersoortige problemen centraal staan dan in een dorpse, kleinschalige kern.

Lokale gerichtheid

In Nissewaard wordt de gemeente als één geheel gezien, waarbij ambtenaren werken voor de nieuwe gemeente, en niet langer voor een voormalige kern. Toch is het wel zo dat met het gebiedsgericht werken dat in Nissewaard wordt gebruikt, een sterke lokale gerichtheid in de hand wordt gewerkt: juist door wijken in Spijkenisse en de kernen in Bernisse te zien als specifieke aandachtsgebieden waarop ook ambtelijke kracht wordt ingezet is er binnen de fusiegemeente Nissewaard wel degelijk sprake van lokale gerichtheid. De ongelijkvormigheid van beide gemeenten speelt hierin wederom een rol: door de grote verschillen in samenstelling in Spijkenisse zelf, maar ook in vergelijking tussen Spijkenisse en Bernisse is het niet mogelijk om bijvoorbeeld op het zorggebied een 'eenheidsworst' van beleid te maken. Door de grote omvang moet het beleidsterrein behapbaarder worden gemaakt, wat is gebeurd met het gebiedsgericht werken.

Positie afzonderlijke gemeenten na fusie

Voor Spijkenisse heeft de fusie weinig betekenis gehad: met haar 77.000 inwoners was Spijkenisse al een grote gemeente. Voor Bernisse met haar 12.000 inwoners is het echter een heel ander verhaal. In deze fusie is de positie van Bernisse nadrukkelijk versterkt: met haar oorspronkelijke omvang was zij tot veel minder in staat dan nu in fusie met Spijkenisse het geval is. Van een optrekeffect is in deze context dan ook heel duidelijk sprake. Voor de professionalisering van dienstverlening en het aanbieden van een breder takenpakket is de fusie alleen voor Bernisse een noodzakelijke stap geweest. Ook in deze factor heeft de ongelijkvormigheid van beide gemeenten een belangrijke rol gespeeld, waarbij de positie van de 'kleine' gemeente is versterkt, en de positie van de 'grote' gemeente eigenlijk niet is veranderd.

Generieke bijdragen van gemeentelijke fusie en intensieve samenwerking

Regiopositie

Voor Nissewaard is de regiopositie een factor van belang: na de gemeente Rotterdam zijn zij de grootste gemeente in de Stadsregio Rotterdam, waardoor zij ook voor Rotterdam een belangrijkere gesprekspartner zijn geworden. Doordat de gemeente Nissewaard maar de helft van het eiland Voorne-Putten beslaat is er nog veel kruisbestuiving te zien met onder andere Hellevoetsluis en Brielle. Doordat die gemeenten samen op een eiland liggen, ligt dat ook voor de hand. Die kruisbestuiving was met de oude gemeente Spijkenisse ook al het geval. Spijkenisse had daarnaast al zitting in de metropoolregio, terwijl Bernisse dat niet had. Met de fusie is Bernisse hier ook indirect aan tafel gekomen. De fusie heeft dan ook met name de positie van Bernisse versterkt. Voor de gemeente Nissewaard als geheel heeft de fusie gezien de sterke positie in de regio die Spijkenisse al had, weinig veranderd wat betreft de regiopositie. Voor Bernisse heeft zij echter een grote versterking betekend.

Best practices

Voor Nissewaard is de fusie voor beide gemeenten een verrijking geweest, juist door de kennis die beide gemeenten met zich meebrachten. Doordat een landelijke gemeente als Bernisse veel kennis heeft over bijvoorbeeld agrarische zaken en kleine kernen, en er in Spijkenisse veel meer kennis was over bijvoorbeeld stedelijke problematiek, heeft er met de fusie een synthese plaatsgevonden, die ook heeft geleid tot soms een nieuwe manier van werken (denk aan het gebiedsgericht werken), wat echt een uitkomst is geweest van het beste halen uit de werkwijzen van de voormalige gemeenten. Door de totaal verschillende omvang én onvergelykbaarheid van de twee voormalige gemeenten (stad vs. platteland) kan die uitwisseling van best practices daadwerkelijk plaatsvinden, omdat de voormalige gemeenten heel duidelijk hun eigen specialismen en met eigen, niet vergelijkbare problematieken te maken hadden. In de visievorming was hier al sterk op ingezet: de fusie heeft bevestigd dat het inderdaad zo werkt.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces WMO

Gemeentelijke middelen

In de gemeente Nissewaard heeft de fusie nauwelijks verandering gebracht in de gemeentelijke middelen. De begroting van Spijkenisse is door de fusie met Bernisse slechts met enkele procenten toegenomen. De toegenomen ambtelijke en financiële capaciteit heeft daarmee voor Bernisse wel degelijk betekenis gehad. Zij hebben hun dienstverlening en producten met de fusie alleen maar verder zien professionaliseren en in kwaliteit zien toenemen. Voor Spijkenisse is dit niet het geval, al komt daar wel naar voren dat door de andere manier van werken in Bernisse er in het ambtelijke apparaat wel meer creativiteit is gekomen, doordat je op een andere manier naar zaken gaat kijken. De denkkraft van het ambtelijk apparaat is hiermee beduidend groter geworden. Met name voor Bernisse heeft de fusie wat ambtelijke en financiële middelen betreft betekenis gehad, namelijk een toename van deze middelen. Ook in deze variabele speelt de ongelijkvormigheid van beide voormalige gemeenten een belangrijke rol.

Ambtelijke specialisatie

In Nissewaard is het vooral de kruisbestuiving tussen de twee ambtelijke groepen geweest dat uiteindelijk ook geleid heeft tot specialisatie. Doordat er in beide gemeenten specifieke kennis aanwezig was over bepaalde thema's, heeft dat er na de fusie toe geleid dat je vanuit de twee ambtelijke apparaten specialistische kennis hebt over de situatie in Bernisse én Spijkenisse. Ook hier geldt voor Bernisse dat er door de kleine omvang sprake was van veel generalisten: met een klein ambtelijk apparaat moet immers de gemeente worden bediend. Na de fusie kwamen zij terecht in een organisatie die ruim 15 keer zo groot was, waardoor het veel beter mogelijk werd om te specialiseren. De fusie heeft kortom voor Bernisse meer specialisatie betekend door de toegenomen omvang van het ambtelijk apparaat, en heeft voor Spijkenisse betekend dat er kennis in huis kwam die voorheen niet aanwezig was. Tegelijk heeft de Gemeente Nissewaard ook heel bewust in willen zetten op specialisatie door talentontwikkelingsprogramma's in te zetten. Specialisatie heeft zich binnen Nissewaard dus op verschillende manieren gemanifesteerd.

Uitlijning

De ambtelijke samenwerking vóór de fusie tussen Spijkenisse en Bernisse was beperkt tot het sociale domein. Al in de intensieve samenwerking waren hierover gelijklopende verordeningen geschreven, wat de harmonisatie met de fusie vereenvoudigde. Op andere beleidsterreinen hadden de twee gemeenten wel degelijk hun eigen lijn, die met de fusie bij elkaar gekomen zijn. Hierin is vertrouwen een belangrijke factor geweest. Doordat beide gemeenten met de fusie het idee hadden dat zij elkaar konden versterken en dat dat ook op een goede manier zou gebeuren, zijn de 'beleidslijnen' die van elkaar verschilden met de fusie als het ware in elkaar gevlochten. Ondanks het vertrouwen trekt de grootste gemeente vaak aan het langste eind: Bernisse heeft zich vaker moeten conformeren aan Spijkenisse dan andersom. Dit kan echter niet aan een gebrek aan vertrouwen worden toegeschreven, ook vanuit Bernisse zijn immers wel degelijk beleidselementen als het kerngericht werken overgenomen. De uitlijning van Nissewaard is daarom wel degelijk een gezamenlijk product waar beide gemeenten achterstaan, maar Spijkenisse heeft daar meer invloed uit uitgeoefend, waardoor ook veel Bernisser beleidselementen zijn gesneuveld. De ongelijkvormigheid van beide gemeenten is hiervan de belangrijkste oorzaak.

Loyaliteit

Loyaliteit aan Nissewaard als geheel is zeker aanwezig, al was dat voor de Bernisser ambtenaren een grotere stap dan voor de ambtenaren uit Spijkenisse. Doordat Bernisser ambtenaren vanuit een huiselijke organisatie van ongeveer 50 personen gingen naar een organisatie waar bijna 15 keer zoveel mensen werkten, was dat een grote omschakeling. Zij kwamen immers in een organisatie terecht waar dingen op een heel andere manier werden geregeld en bijvoorbeeld de afstand en de professionaliteit op een veel hoger niveau lagen. Ook hier trekt de grootste organisatie aan het langste eind, en werd het toch vooral de Spijkenisser manier van werken die de overhand kreeg. Ondanks deze overstap is er nu loyaliteit aan de gehele gemeente door onder andere al in de visievorming in te zetten op gezamenlijke kernwaarden, zodat er voor alle kernen herkenbare elementen in de organisatiecultuur terug zouden komen en daarmee loyaliteit verder zou worden versterkt. Ook het gegeven dat ambtenaren ondervonden dat de fusie inderdaad verbetering bracht en daadwerkelijk heeft geleid tot professionelere dienstverlening en beleidsproducten heeft daarin zeker meegespeeld.

Behapbaarheid

Als voormalige gemeente met stadse omvang heeft de fusie wat betreft de behapbaarheid van het decentralisatiebeleid voor Spijkenisse weinig betekend. Voor Bernisse is dat een ander verhaal: zonder fusie hadden zij het financieel en qua bemensing niet kunnen redden met de decentralisaties: voor hen heeft de fusie het kunnen handhaven van het serviceniveau en het verder professionaliseren van hun dienstverlening betekend. Een grote fusiepartner als Spijkenisse was daarbij een uitkomst: daar waren de ambtelijk capaciteit én de financiën wel degelijk aanwezig,

waardoor Bernisse zich kon optrekken. De doelstellingen waren ook na de fusie nog helder en consistent: vanuit de eerdere intensieve samenwerking in het sociale domein waren de verordeningen en beleidsdocumenten wat de decentralisaties betreft al gelijklopend. Hierin heeft de fusie dus geen verandering gebracht. Wat daarin extra heeft meegespeeld is de stroomlijning van bestuurlijke processen: al in de visie werd er sterk ingezet op het verhelderen van processen, en het zoveel mogelijk afstemmen van werkwijzen. Doordat Spijkenisse echter als grote gemeente toch een zwaarder stempel heeft gedrukt op het proces dan Bernisse, moest de laatste zich meer conformeren om mee te kunnen in de werkprocessen zoals deze door de grote gemeente Spijkenisse al werden gebruikt. De fusie heeft de decentralisaties om deze redenen voor Bernisse wel behapbaarder gemaakt, maar voor Spijkenisse niet.

Bijdrage specifieke factoren gemeentelijke fusie aan implementatiesucces

Beslispunten

In Nissewaard komt naar voren dat de fusie vooral heeft gebracht dat er nog maar één belang telt, namelijk het belang van de hele gemeente. Het 'elkaar vliegen afvangen' dat bestaat in een intensieve samenwerking waardoor veel onderhandeling en afstemming nodig is, bestaat in een fusiegemeente niet meer. De eenheid van bestuur laat zien dat ook in Nissewaard daardoor het aantal beslispunten sterk is afgenomen. Wel moet worden opgemerkt dat in een grote gemeente die Nissewaard nu is (85.000 inwoners), de organisatiecultuur een stuk hiërarchischer is georganiseerd dan in kleine gemeenten met een wat meer overzichtelijke schaal. Door alle ingebouwde controle, verantwoordingslijnen en vaste momenten van afstemming is het niet zozeer de fusie geweest die invloed heeft gehad op de beslispunten, maar de organisatiecultuur in een grote organisatie als de gemeente Nissewaard.

Doorklinken beleidsdoelen

Momenteel bestaat het college van B&W in Nissewaard volledig uit Wethouders uit het voormalige Spijkenisse. Hoewel zij aangeven dat zij zich daar zeer van bewust zijn, en zoveel mogelijk aandacht aan Bernisse geven, blijkt toch dat de doelen die worden geformuleerd vaker het 'grote' stadsbelang van Spijkenisse dienen (m.n. de beleidsdomeinen waar veel geld in omgaat), en dat Bernisse in die zin iets meer de rol van ondergeschoven kindje op zich neemt. Ditzelfde geldt vanzelfsprekend voor de samenstelling van de raad, waarin het grote merendeel van de zetels door Spijkenissers wordt ingevuld. De ongelijkvormigheid van beide gemeenten speelt ook hierin een grote rol: ondanks de inspanningen van het college om ook Bernisse zoveel mogelijk te dienen blijkt toch dat het voor hen als kleine gemeente lastig is om tegen het grote Spijkenisse op te boksen. Als het echter gaat over de politieke lijn, dan heeft de fusie ook hier geleid tot meer eenduidigheid: met een politieke opdrachtgever voor de troepen en een raad die het geheel controleert is het laten doorklinken van beleidsdoelen in de toepassing van beleid vele malen makkelijker: het bestuur heeft daarbij zelfs per wethouder vijf specifieke doelen meegegeven die voor hen prioriteit hebben. Er is kortom in een fusieorganisatie veel meer ruimte om te sturen op bestuurlijke prioriteiten: doordat er geen onderlinge onderhandeling tussen besturen nodig is zoals die wel in een samenwerking nodig is, kan de politieke lijn veel makkelijker worden vertaald. De afstand tussen raad, bestuur en ambtenaren is daarbij kort gebleven: doordat er in Spijkenisse al sprake was van intensief contact tussen bestuurders en ambtenaren is dat met de fusie nauwelijks veranderd. De schaa sprong heeft voor Bernisse daarentegen betekend dat de afstand is geprofessionaliseerd: raadsleden staan niet meer bij ambtenaren aan het bureau om 'even dit voor die te regelen'. Ook hier is wederom sprake van conformering aan de cultuur zoals die al in Spijkenisse bestond: het ambtelijk apparaat voert de opdrachten van de raad en het bestuur uit, en heeft daarin een zekere discretionaire ruimte, die voornamelijk bedoeld is om creativiteit van ambtenaren meer ruimte te geven. Voor Bernisse heeft dit een professionaliteitsslag betekend: van een familiale cultuur, naar een zakelijke, professionele cultuur met een heldere taakverdeling.

BAR-organisatie

Keuzemotieven voor intensieve samenwerking

In de BAR blijkt het behoud van eigenheid en autonomie het belangrijkste keuzemotief te zijn geweest voor een intensieve samenwerking. Er was daarbij zowel bestuurlijk als vanuit de raad de sterke wens om het 'eigene' te blijven doen, waarbij men zich tegelijkertijd realiseerde dat het alleen niet meer lukte. Belangrijkste factor om niet direct voor een fusie te gaan blijkt het onderlinge vertrouwen tussen de gemeentebesturen te zijn. Dat vertrouwen was nog niet zo groot om direct te kiezen voor een fusie. Een intensieve samenwerking met behoud van bestuurlijke autonomie bleek voor alle betrokkenen een veiligere keuze. Door een robuuster ambtelijk apparaat te creëren kon daarmee wel de 'eigen' dienstverlening en beleidlijn worden doorgezet, waarmee de intensieve samenwerking eigenlijk het 'eigene' van de gemeenten kon voortzetten of zelfs versterken, waarbij direct werd opgemerkt dat de samenwerking ook voorwaarde is voor het volwaardig blijven functioneren van de gemeentebesturen. De inzet van een regieteam in Albrandswaard laat zien dat de behoefte aan behoud van eigenheid zeer groot was: het regieteam is immers geheel gericht op de eigen gemeente en niet op de rest van het samenwerkingsverband. Juist het aanbrengen van die lokale focus in de samenwerking door meer lokaal georiënteerde, ambtelijke slagkracht met gemeenten die in dezelfde context opereren en zich verbonden voelen, blijkt daarin het doorslaggevende keuzemotief te zijn geweest.

Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking

Contact burger- bestuur

Het regieteam van de gemeente Albrandswaard laat zien dat er hoog wordt ingezet op het contact tussen burgers en bestuurders: de benaderbaarheid van bestuur is een belangrijk keuzemotief geweest om te gaan voor een intensieve samenwerking. Dit heeft echter niet alleen te maken met het feit dat de bestuurders graag dichtbij hun burgers willen staan. Het gaat ook om het feit dat men met de keuze voor een regieteam duidelijk heeft gemaakt dat zij opgaven samen met burgers en andere betrokken partijen willen oppakken en het niet alleen willen doen. Ook het gegeven dat de begrotingen van de drie gemeenten nog altijd separaat zijn maakt dat Albrandswaard die aansluiting met burgers en organisaties ook moet zoeken: gemeentelijk liggen er niet de mogelijkheden om alles zelf te financieren. Het contact met burgers behouden is daarom enerzijds een belangrijke bijdrage die ook in de intensieve samenwerking dankzij onder andere het regieteam wordt behouden, maar het intensieve contact komt daarnaast ook voort uit het feit dat de gemeenten (financieel) niet alles zelf meer kunnen en vanuit de regiegedachte ook niet meer willen doen.

Maatwerk

Het leveren van gemeentelijk maatwerk staat in de BAR met stip op een. Zoals eerder genoemd worden de voordelen van een groter ambtelijk apparaat breed erkend, maar de gemeenten vinden het minstens net zo belangrijk om 'zichzelf' te kunnen blijven. Hierbij wordt in de BAR een heel duidelijk spanningsveld waargenomen: alles op dezelfde manier doen binnen de intensieve samenwerking is goedkoper en efficiënter, daartegenover staat echter de uitdrukkelijke wens om alles op de eigen manier te blijven doen. En dat kost strijd: als Albrandswaard iets anders wil dan Barendrecht of Ridderkerk dan is dat niet makkelijk, ook niet voor het ambtelijk apparaat. Op dat moment moet het aanbrengen van die 'eigen' beleidsnuances bevochten worden, wat veel energie kost. In de BAR-samenwerking is het leveren van maatwerk dan ook geen vanzelfsprekendheid: het is voor de gemeente Albrandswaard erg belangrijk, wat zij ook laten zien met het regieteam, maar dat maakt nog niet dat het vanzelf gaat. Het spanningsveld tussen 'samen in een organisatie, maar toch zoveel mogelijk apart' wordt hierin heel duidelijk zichtbaar. Ook de relatie van bestuurders onderling speelt daarin een belangrijke rol: wanneer een gemeente iets anders wil dan de andere twee gemeenten dan moet er ook het vertrouwen én de wil zijn dat dat ook een goede mogelijkheid is. De capaciteit van ambtenaren is daarbij eveneens van groot belang: zij moeten in staat zijn om voor drie

gemeenten voor hetzelfde probleem een verschillende oplossing te schrijven waar zij zoveel mogelijk achterstaan. Dat is wel degelijk mogelijk, maar zoals eerder genoemd gaat daar een grote inspanning mee gepaard.

Lokale gerichtheid van ambtenaren

Door de bestuurlijke autonomie in intensieve samenwerkingsverbanden is lokale gerichtheid van ambtenaren in de BAR een vereiste. Het eerder genoemde regieteam in Albrandswaard speelt daar een enorm belangrijke rol in. BAR-beleid bestaat daarin niet. Het gemaakte beleid moet passend zijn voor de drie gemeenten. En dat levert in een gefuseerd ambtelijk apparaat moeilijkheden op. Het kan daarbij voorkomen dat een Albrandswaardse beleidsambtenaar beleid moet schrijven voor Ridderkerk, terwijl er in Albrandswaard ook een groep ambtenaren in de vorm van een regieteam zit dat uitsluitend gaat over Albrandswaard. Het betekent concreet dat ambtenaren enerzijds gefuseerd zijn en samen één organisatie vormen, maar tegelijk dat ze de drie specifieke lokale situaties zó goed moeten kennen dat ze er passend beleid voor kunnen schrijven en dat vraagt nogal wat aanpassingsvermogen. Hoewel het voor de hand ligt om de te denken dat in een intensieve samenwerking die lokale gerichtheid eenvoudig te realiseren is, blijkt dit in de realiteit toch een spanningsveld op te werpen van generalisme versus specialisme: generalisme is makkelijk en efficiënt (hetzelfde beleid voor drie gemeenten), specialisme is de eis: ook ambtenaren die nooit met een andere gemeente dan hun eigen gemeente te maken hebben gehad moeten daar nu beleid voor schrijven. De lokale gerichtheid is er kortom wel, maar levert in de praktijk moeilijkheden op, met name voor ambtenaren.

Versterkte positie van afzonderlijke kernen

Intensieve samenwerking leidt er in de BAR-organisatie nadrukkelijk niet toe dat de drie gemeenten gelijkwaardige spelers worden. Albrandswaard blijft de kleinste gemeente met de minste financiële mogelijkheden, wat ervoor zorgt dat zij soms niet de dingen kan doen die Barendrecht en Ridderkerk wel kunnen doen. Hieruit blijkt dat aan de in de visie geformuleerde doelstelling, namelijk dat financiële krapte gezamenlijk moet worden beschouwd en gezamenlijk gehandeld moet worden op basis van solidariteit, nu niet wordt behaald. Hiermee wordt de positie van afzonderlijke kernen met de samenwerking niet per se versterkt. Wel is het zo dat het gefuseerde ambtelijk apparaat maakt dat de gemeenten hun eerdere dienstverleningsniveau kunnen handhaven of zelfs kunnen versterken en professionaliseren. Doordat echter met name op het financiële terrein ongelijkheid blijft bestaan kan niet worden gesproken van een versterking van bijvoorbeeld Albrandswaard als kleinste gemeente in het samenwerkingsverband. De sterke wens om het 'eigene' te behouden leidt er daarnaast toe dat er ondanks de samenwerking nog steeds hoge muren staan tussen de drie gemeenten: zij regelen dingen liever zelf dan dat ze het samendoen, wat er voor zorgt dat de status quo eigenlijk gehandhaafd blijft en er ook geen ruimte is om de afzonderlijke kernen te versterken.

Specifieke bijdragen van fusie (controlevariabelen)

Betrokken actoren

In de BAR-samenwerking wordt veel aansluiting gezocht met maatschappelijke actoren. De gemeente Albrandswaard heeft haar hele organisatiemodel in de keuze voor een 'regiegemeente' daar zelfs geheel op gebaseerd. In dat model is het ideaal dat de gemeente alleen die middelen biedt die een burger of maatschappelijke organisatie nodig heeft om bepaalde dingen zelf op te kunnen pakken. Het idee daarachter is dat er vervolgens betere kwaliteit van dienstverlening ontstaat, omdat mensen zelf mede-eigenaar zijn: de kracht van de samenleving wordt als het ware optimaal benut, waarbij ook de al bestaande actoren zoals zorgaanbieders of samenwerkingsverbanden binnen de stadsregio gewoon blijven bestaan. De manier waarop de intensieve samenwerking in Albrandswaard is ingestoken, namelijk met een regieteam, is daarbij oorzaak van een toenemend aantal betrokken actoren.

Afstemming

De intensieve samenwerkingsverbanden laten zien dat veel meer afstemming nodig is. Niet alleen tussen de gemeenten in de organisatie, maar ook nog bovenop de intensieve samenwerking met andere gemeenten in de regio. De betekenis die daarin wordt toegekend is wisselend. In de BAR-organisatie wordt erkend dat er veel meer afstemming nodig is, dat dat veel energie en capaciteit kost, maar ook dat dat inspirerend en verrijkend kan werken. Daarnaast is er in de BAR-organisatie bestuurlijk ook een roep om veel meer afstemming, en dreigen bestuurders zich terug te trekken op hun eigen 'eilandjes'. Zij willen het liever op eigen houtje doen dan samen met hun collega's in het samenwerkingsverband kijken naar hoe bepaalde zaken het beste kunnen worden aangepakt. Om de vruchten te kunnen plukken van de intensieve samenwerking wordt juist gewenst dat er meer afgestemd kan worden: zonder die afstemming blijft er van één van de kerngedachtes achter een intensieve samenwerking, namelijk dat de gemeenten zich aan elkaar op kunnen trekken, elkaar kunnen versterken en de aanvankelijke visie dat besturen zoveel mogelijk met elkaar overleggen om de krachten te bundelen weinig over. Voor het welslagen van de BAR-organisatie wordt op dit moment meer afstemming als noodzakelijke voorwaarde gezien. De autonomie van het gemeentebestuur lijkt hier echter het grootste obstakel in te zijn, en van het in de visie geuite 'respect voor elkaar behoeften' is weinig sprake meer.

Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie

Regiopositie

De BAR-organisatie heeft met de inwoners van de drie gemeenten bij elkaar opgeteld 115.000 inwoners. Die omvang maakt ook dat de organisatie als geheel in de regio, en ook aan tafel bij de stadsregio Rotterdam een versterkte positie heeft. De BAR is daarin een inhoudelijke sparringpartner geweest, en ook binnen een regioverband als de GGD wordt een versterkte positie bemerkt. De crux zit echter wel in de organisatie als geheel: de positie is inderdaad pas versterkt op het moment dat de BAR als geheel naar buiten kan treden op de punten waarop de participerende gemeenten het alle eens zijn. Juist door die grote hang naar het eigene en het lokale binnen de BAR zijn die momenten tamelijk schaars, waardoor het krachtige beeld dat in de regio uitgestraald zou kunnen worden niet altijd tot zijn recht komt. Door het ontbreken van eenheid van bestuur blijft de BAR eigenlijk een optelsom van drie gemeenten in plaats van één organisatie, waardoor de BAR zich niet vaak als één geheel kan uiten. Het positieve effect van intensieve samenwerking op de regiopositie is kortom wel aanwezig, maar kan aan kracht winnen.

Best practices

In de BAR-samenwerking is wel degelijk sprake geweest van de uitwisseling van best practices. Met het samenvoegen van de drie ambtelijke apparaten zijn alle werkprocessen ter discussie gesteld, en is het beste uit de drie voormalige ambtelijke apparaten geïntegreerd. Op beleidsniveau komt dat daarnaast tot uiting in frequent overleg dat bijvoorbeeld wijkteams uit de verschillende kernen met elkaar hebben om de voortgang te bespreken en te bezien hoe elementen die goed werken kunnen worden overgenomen. De 'eilandjes' zoals die in de BAR worden bemerkt spelen daarnaast ook een rol. Doordat de gemeenten veel dingen toch vooral op hun eigen manier willen blijven regelen is er bestuurlijk het idee dat er te weinig ruimte is voor het uitwisselen van best practices: iedereen wil het op zijn eigen manier, en daarom is er weinig ruimte voor leren van elkaar. Bestuurders blijven hun eigen agenda's vasthouden waardoor het beeld op de specifieke gemeenten gericht blijft. Ook hiervan is het Albrandswaardse regieteam een goed voorbeeld. Door zaken ook binnen de BAR meer integraal aan te pakken zou het uitwisselen van best practices, dat nu met name laag in de ambtelijke organisatie plaatsvindt, meer door de gehele organisatie getrokken kunnen worden. Ook de bijdrage van de intensieve samenwerking aan het uitwisselen van best practices is wel aanwezig, maar kan door een meer integrale visie binnen de gehele BAR-organisatie beter worden benut.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces

Middelen

Albrandswaard had het qua middelen als kleine gemeente (22.000 inwoners) nooit alleen gered. Juist de intensieve samenwerking, waarmee ambtelijk veel meer mogelijk werd heeft ervoor gezorgd dat Albrandswaard haar dienstverlening heeft kunnen professionaliseren of in ieder geval het bestaande serviceniveau heeft kunnen handhaven. Daarnaast heeft de vergrote ambtelijke achtervang ervoor gezorgd dat een kleine gemeente als Albrandswaard zich toe heeft kunnen leggen op bijvoorbeeld risicomangement. Voor de intensieve samenwerking was dit niet mogelijk door het kleine ambtelijke apparaat. Ambtelijk heeft de samenwerking voor Albrandswaard dan ook als verreweg de kleinste gemeente in het samenwerkingsverband het meeste betekend. Voor de ook voor de intensieve samenwerking al grote gemeenten als Ridderkerk en Barendrecht was die impact veel kleiner. Wat ambtelijke middelen betreft zijn de gevolgen voor de kleinste gemeente dus het grootst. Een intensieve samenwerking leidt daarnaast niet tot meer financiële middelen. De begrotingen blijven separaat, waardoor iedere raad nog gaat over zijn eigen budget en er geen uitwisseling van financiële middelen plaatsvindt: *'een Barendrechtse euro is een andere euro dan een Albrandswaardse'*. Doordat de begrotingen niet geïntegreerd worden en er dus geen gezamenlijk budget ontstaat blijft de ongelijkheid, waardoor de ene gemeente in het samenwerkingsverband meer kan dan de andere. Juist door de bestuurlijke autonomie, waarmee budgetten gescheiden blijven, wordt deze ongelijkheid van financiële middelen in de hand gewerkt, waardoor het serviceniveau in de drie gemeenten onderling verschilt. Daarnaast levert de intensieve samenwerking ook geen rijkere organisatie op: bezuinigingen op de organisatie blijven nodig om het hoofd boven water te houden, en aan alle kanten moet meer efficiency worden behaald om de organisatie draaiende te houden. De enige concrete bijdrage wat middelen betreft zit dan ook in het ambtelijk apparaat.

Specialisatie

Binnen de BAR samenwerking is specialisatie een lastig item. In de visie op de BAR werd sterk ingezet op talentmanagement, en werd er grote waarde gehecht aan het op de plek terecht laten komen waar medewerkers het beste in zijn. Enerzijds wordt er gesproken over verbeterde mogelijkheden tot het splitsen van taken, omdat met de intensieve samenwerking het ambtelijk apparaat als geheel een stuk groter is geworden. Hierdoor kunnen ambtenaren zich beter specialiseren en focussen op één specifiek element binnen bepaalde dossiers. Door deze focus en betere spreiding van taken kan meer specialistische kennis ontstaan. Aan de andere kant blijft de bestuurlijke autonomie een probleem: één ambtelijk apparaat moet beleid schrijven voor drie opdrachtgevers. Dat vraagt aan de ene kant heel specialistische kennis over de drie gemeenten: in Barendrecht zijn immers andere wensen dan in Albrandswaard, maar aan de andere kant ook heel generalistische kennis. Je moet immers als ambtenaar ook snel kunnen schakelen en dingen van de ene gemeente ook mee kunnen nemen naar de andere gemeente. Voor sommige ambtenaren betekent dat dat ze 'verzuipen' in de informatie en daar niet goed mee om kunnen gaan. Juist die bestuurlijke autonomie in een intensieve samenwerking leidt er dus toe dat specialisatie op dossiers goed mogelijk is door de toegenomen ambtelijke capaciteit, maar dat specialisme op drie opdrachtgevers veel moeite kost en voor ambtenaren een spanningsveld oplevert dat moeilijk is te overbruggen.

Uitlijning

Wat betreft de uitlijning van beleid is in de BAR- samenwerking heel duidelijk de tweedeling tussen de BAR als geheel en de drie losse gemeenten waar te nemen. In Albrandswaard wordt aangegeven dat het nog steeds mogelijk is om als gemeente je eigen beleidslijn uit te zetten. Albrandswaard neemt daar door haar regieteam wel een bijzondere plaats in: zij hebben immers een groep ambtenaren die zich specifiek op de Albrandswaardse context richt. In een BAR-organisatie is het zo uniform mogelijk organiseren echter veel efficiënter. Op het moment dat een gemeente als Albrandswaard op dat moment zegt dat zij iets 'eigens' wil dat anders is dan Barendrecht en

Ridderkerk, dan gaan beleidslijnen elkaar snijden en moet de eigen beleidslijn van Albrandswaard bevochten worden tegen de lijn die de BAR-organisatie als geheel voorstaat. Hoewel juist een intensieve samenwerking voor individuele gemeenten in die samenwerking de ruimte zou moeten bieden om de eigen beleidslijn door te zetten, blijkt dat in de praktijk moeite te kosten. Wat voor de BAR 'makkelijk' is lijkt daarbij vaak zwaarder te wegen dan wat een individuele gemeente wil. Hierdoor ontstaat een interne strijd tussen de drie gemeenten die leidt tot onderlinge fricties en wantrouwen. De uitlijning wordt met een intensieve samenwerking daardoor eerder ingewikkelder dan makkelijker.

Loyaliteit

In de BAR-samenwerking zijn de voormalige ambtelijke apparaten van Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk gefuseerd tot één ambtelijk apparaat. Door de bestuurlijke autonomie moeten ambtenaren die voorheen misschien wel 20 jaar in Barendrecht hebben gewerkt nu beleid schrijven voor Albrandswaard. Er is dus in feite geen sprake meer van loyaliteit naar één gemeente, maar naar de gemeente waarvoor je als ambtenaar op dat moment beleid schrijft. Ambtenaren moeten kortom schakelen in loyaliteit per gemeente, terwijl er in Albrandswaard een regieteam is, dat 100% loyaal moet zijn aan Albrandswaard. Er is in de BAR-organisatie soort permanent loyaliteitsconflict: zij werken misschien al heel wat jaren voor een gemeente, moeten in de intensieve samenwerking ook voor een andere gemeente én de eigen gemeente gaan werken, of zitten in een constructie waarin ze voor de eigen gemeente moeten werken: 2/3 loyaal aan de eigen gemeente, 1/3 loyaal aan de BAR-organisatie. De eenheid van het ambtelijk apparaat tegenover de autonomie van de verschillende besturen levert op dat het voor ambtenaren een voortdurend spel is aan wie zij op een bepaald moment loyaal moeten zijn: aan de eigen gemeente, aan een andere gemeente of aan de BAR. Loyaliteit is hierdoor in intensieve samenwerkingsverbanden lastig en niet eenduidig.

Behapbaarheid

Het clusteren van ambtelijke capaciteit heeft het implementeren van de WMO zeker behapbaarder gemaakt binnen de gemeenten in de BAR. De gezamenlijke kennisdeling en de slagkracht die een grote ambtelijke organisatie met zich meebrengt hebben daarin de belangrijkste rol gespeeld. Ook hierin neemt Albrandswaard als kleinste gemeente een bijzondere plaats in: voor hen is de behapbaarheid het meest toegenomen. In Ridderkerk en Barendrecht was door de gemeentelijke omvang al een groot ambtelijk apparaat aanwezig. In Albrandswaard was dat veel minder het geval. De helderheid van beleidsdoelen is daarbij al een stuk problematischer. Ondanks het feit dat er op het gebied de WMO vóór de BAR-samenwerking al een samenwerking bestond tussen Ridderkerk en Albrandswaard zijn de beleidsdoelen binnen de BAR niet uniform. Iedere raad en ieder bestuur heeft zijn eigen wensen, waardoor beleidsdoelen diffuus worden. BAR-beleid bestaat niet. Er is dus WMO beleid in drie kleuren, en dat komt de eenduidigheid en helderheid van beleidsdoelen niet ten goede. Er moet voortdurend een vertaalslag worden gemaakt naar de gemeentespecifieke situatie, die er verschillende doelen op nahoudt. Wat betreft de ambtelijke capaciteit neemt de behapbaarheid binnen een intensieve samenwerking voornamelijk voor de kleine gemeenten toe, wat betreft de consistentie en helderheid van beleidsdoelen is er binnen intensieve samenwerkingsverbanden een sterke afname.

Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces

Externe actoren

Binnen de BAR-organisatie wordt duidelijk aansluiting gezocht met externe actoren. Voor Albrandswaard komt dit in belangrijke mate door de gekozen constructie van regiegemeente. In een regiegemeente wordt de bewuste keuze gemaakt om zoveel mogelijk in samenwerking met burgers en andere organisaties te doen, en als gemeente op dat moment alleen als facilitator op te treden. Het betrekken van externe actoren komt dan ook niet specifiek voort uit de vorming van een intensieve gemeentelijke samenwerking, maar veel meer door de mindset van bestuurders en de

raad die hebben gezegd: wij willen zoveel mogelijk gebruik maken van de kracht uit de samenleving en kiezen daarom voor een regiegemeente. Ook op het zorgdomein komt dat naar voren: in Albrandswaard heeft men er specifiek voor gekozen om alles extern via Stichting Welzijn Albrandswaard te laten lopen. In Barendrecht en Ridderkerk is het veel meer intern-ambtelijk geregeld. De keuzes die bestuurders maken zijn kortom veel bepalender in de vraag of er externe actoren betrokken worden dan de vorming van een intensieve gemeentelijke samenwerking.

Beslispunten

Veel afstemming is nodig in een intensief samenwerkingsverband, ook in de BAR-samenwerking. In de eerste fase van de intensieve samenwerking werd ervaren dat besluitvorming stroperiger werd, maar dat er toen een heel duidelijke gemeenschappelijke drive was om met zijn drieën de BAR-organisatie tot een succes te maken. Meer beslispunten werden daarbij gezien als onoverkomelijk: met drie gemeentebesturen en één organisatie zal meer overlegd moeten worden. Daarnaast waren de beleidsnuances tussen de drie gemeenten ook niet zo enorm groot dat er gesproken kan worden van drie keer volledig anders beleid. Wat echter in de BAR-organisatie het meest opvallend is, is dat er op dit moment veel meer beslispunten worden gewenst door bestuurders. Door het onderlinge wantrouwen van de verschillende bestuurders is er een soort terugtrekkende beweging zichtbaar binnen de BAR-organisatie: we hebben jullie niet nodig, we regelen het liever zelf: in het afgelopen jaar is er door de colleges slechts twee keer overleg geweest. Er worden daarom door sommige bestuurders op dit moment meer beslispunten gewenst: het inzicht moet terugkomen dat er door veel samen te werken veel betere resultaten worden bereikt dan wanneer iedereen het voor zichzelf zou doen. Bestuurlijk vertrouwen blijkt in de BAR dan ook de doorslaggevende factor te zijn in het aantal beslispunten: bij hoog bestuurlijk vertrouwen zijn er veel beslispunten: men wil veel samen doen en moet daar veel voor overleggen, bij laag bestuurlijk vertrouwen zijn er weinig beslispunten: men doet het liever zelf en betreft de anderen daar niet in. In de BAR-organisatie is het laatste scenario aan de orde, terwijl het eerste scenario gewenst is. Hierdoor zal vertrouwen tussen de besturen moeten worden hersteld.

Doorklinken beleidsdoelen

Zoals al eerder in deze analyse genoemd is er een grote hang naar eigenheid binnen de BAR-organisatie. Het gegeven dat het soms veel efficiënter is om bepaalde dingen binnen de BAR-organisatie op één manier te regelen, maakt ook dat het ambtelijk apparaat soms eerder het voortouw dreigt te nemen dan de raden. Op dat moment moeten gemeentebesturen laten zien dat zij zelf bepalen wat ze willen. In Albrandswaard komt dat naar voren met de Stichting Welzijn Albrandswaard. Albrandswaard regelt haar zorg via een externe partner, terwijl Barendrecht en Ridderkerk het intern ambtelijk regelen. Dat is voortdurend het bevechten van de eigenheid tegenover een ambtelijk apparaat dat de grote voordelen ziet van alles op een uniforme manier regelen. De grote verschillen in politieke kleuring van de drie colleges is daarbij een zeer beperkende factor. In Barendrecht heeft de grootste coalitiepartij het laten ontploffen van de BAR tot verkiezingsinzet gemaakt bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, en is er al na het eerste jaar van de BAR-organisatie op aandringen van Barendrecht een onderzoek gedaan door de Rekenkamer, waarin blijkt dat de BAR meer nadelen dan voordelen heeft. Juist het uitgesproken wantrouwen van bestuurders richting de constructie van de BAR-organisatie maakt dat dat grote invloed heeft op het functioneren van ambtenaren binnen de organisatie, en maakt het werken voor drie opdrachtgevers gecompliceerder. De 'eigen wensen' van gemeenten ten opzichte van het grote uniformerende ambtelijke apparaat, het politieke wantrouwen in de BAR-organisatie maakt dat het laten doorklinken van beleidsdoelen in een intensieve samenwerking een gecompliceerd en energierovend proces is. In de driehoek tussen bestuurders, ambtelijk apparaat en gemeenteraad is weinig veranderd: raden en bestuurders stellen nog steeds hun eigen beleid vast maar zeker in relatie tot het ambtelijk apparaat is dat zoals hier boven betoogd problematisch. Politiek is het vaststellen van de 'eigen' doelen nog steeds goed mogelijk, in de vertaalslag door het ambtelijk apparaat van die doelen van de drie gemeenten schuilen de moeilijkheden.

Werkorganisatie Duivenvoorde

Keuzemotieven intensieve samenwerking

Bestuurlijke zelfstandigheid was voor zowel Voorschoten als Wassenaar voorwaarde om de intensieve samenwerking aan te gaan. Zij kiezen er dan ook bewust voor om niet als entiteit naar buiten te treden, maar nog steeds als losse gemeenten. Het diepere motief om de werkorganisatie Duivenvoorde te vormen waren allereerst de decentralisaties, die de gemeenten apart van elkaar nooit op een goede manier vorm hadden kunnen geven, en het feit dat zij in de regio eigenlijk geen positie van naam hadden. Met het vormen van een werkorganisatie zou ook de regiopositie al sterker worden. Het dieper liggende motief achter de intensieve samenwerking was dus om een sterkere en slagvaardigere organisatie te maken, die ook goed in staat is het hoofd te bieden aan de grote uitdagingen die op de gemeenten afkwamen. Ook met die schaa sprong is echter wel heel sterk de wens uitgesproken om het eigene te bewaren, vooral richting de burgers en zo maatwerk te kunnen blijven leveren. Op deze grond was de keuze voor een intensieve samenwerking tussen Voorschoten en Wassenaar voor beide partijen een logische, ook omdat het alternatief van gemeentelijke fusie voor beide gemeentebesturen nog een stap te ver bleek. De keuze voor intensieve samenwerking werd daarbij als goede 'opstap' tot een mogelijke fusie gezien.

Specifieke bijdrage van intensieve gemeentelijke samenwerking

Contact burger-bestuur

Juist door als gemeente veel aandacht te besteden aan 'het behoud van het lokale' leeft het idee dat er voor de burger niets veranderd is. Het beleid is niet veranderd, maar ook de manier waarop er contact is met de gemeente is niet veranderd. Door de overzichtelijke schaal van zowel Wassenaar als Voorschoten (beide ongeveer 25.000 inwoners) is contact met bestuurders nog steeds sterk aanwezig, en heeft ook de 'tegenkomen bij de supermarktfactor' nog niet aan kracht ingeboet. Doordat er binnen de werkorganisatie Duivenvoorde ook de keuze is gemaakt om gewoon als Wassenaar en Voorschoten naar buiten te blijven treden in plaats van als werkorganisatie Duivenvoorde is er alles aan gedaan om zo min mogelijk veranderingen aan de burger op te dringen, waardoor er wat het contact tussen burger en bestuurders betreft met de intensieve samenwerking praktisch niets veranderd is.

Maatwerk

De eigenheid van beide kernen in de werkorganisatie Duivenvoorde is van doorslaggevend belang, wat ook tot uiting komt in het leveren van maatwerk. In de werkorganisatie wordt heel duidelijk ingezet op het feit dat de behoeften die leven in beide kernen behartigd moeten worden. Juist door de bestuurlijke autonomie én het feit dat beide raden en besturen grote waarde hechten aan het feit dat er voor hun eigen kern passend beleid wordt gemaakt en de grote mate van controle die zij daar op uitoefenen geeft ook de prikkel om maatwerk te blijven leveren. Zeker in de gemeenteraden is de sterke wens om duidelijk te maken dat het gaat om specifiek 'Voorschotens' of 'Wassenaars' beleid. Doordat daarnaast Wassenaar en Voorschoten tamelijk homogeen zijn wat betreft de bevolkingssamenstelling is het ook gemakkelijker om maatwerk te kunnen leveren: er spelen immers voor een groot deel gelijksoortige problemen. De gelijkvormigheid in omvang én bevolkingssamenstelling en de overzichtelijke schaal maken dat het leveren van maatwerk daarnaast goed te realiseren is. Doordat in het ambtelijk apparaat tenslotte ook alle medewerkers uit de 'oude' gemeenten hun plek hebben gevonden is ook die continuïteit van kennis over de lokale situaties gewaarborgd, waarmee het leveren van maatwerk nog beter kan plaatsvinden.

Lokale gerichtheid van ambtenaren

Door de bestuurlijke autonomie willen wethouders graag bediend worden met beleid dat voor hun eigen gemeente van toepassing is. Ambtenaren krijgen hiermee al vanuit hun opdrachtgever sterk de taak mee om zich te richten op het lokale: ofwel Wassenaar, ofwel Voorschoten. Toch is dit in praktijk niet zo makkelijk als het lijkt, wat voor een groot gedeelte lijkt voort te komen uit de cultuur

van beide organisaties. Daar waar Wassenaar 'van oudsher' meer gericht is op de regio Haaglanden, is Voorschoten 'van oudsher' meer gericht op Holland Rijnland. Dat heeft implicaties voor de manier waarop ambtenaren moeten werken: zaken als woonvisies worden in Holland Rijnland of Haaglandenverband geschreven, waardoor er binnen de organisatie Duivenvoorde een tweedeling ontstaat. Doordat de besturen in de werkorganisatie Duivenvoorde gescheiden zijn, is het ook niet zomaar mogelijk om te zeggen: we richten ons als werkverband geheel op Haaglanden. Eerder gemaakte keuzes bepalen die gerichtheid, die door de bestuurlijke autonomie in stand wordt gehouden. Ook de wens van bestuurders die heel specifiek vragen om 'eigen beleid' zorgt ervoor dat ambtenaren voortdurend in een spagaat zitten en beide bestuurders op hun wenken moeten bedienen. Lokale gerichtheid is binnen Duivenvoorde kortom zeker aanwezig, maar levert in de praktische uitvoering voor met name ambtenaren problemen op omdat er voortdurend geschakeld moet worden tussen twee opdrachtgevers met hun eigen wensen.

Versterking lokale kernen

Binnen de werkorganisatie Duivenvoorde zijn afspraken gemaakt over het insteken van geld in de werkorganisatie. Deze afspraken houden in dat beide gemeenten ongeveer 50% van de kosten op zich nemen. Doordat echter de begrotingen van beiden gemeenten gescheiden zijn en er vaststaande afspraken zijn gemaakt wie hoeveel insteekt, is het niet mogelijk voor de 'armere' gemeente om zich op te trekken aan de 'rijkere' gemeente. Op het financiële vlak is het binnen de werkorganisatie Duivenvoorde dan ook niet mogelijk om lokale kernen te versterken, ondanks de intensieve samenwerking. Wel wordt breed gedragen dat de intensieve samenwerking ertoe geleid heeft dat de ambtelijke dienstverlening sterk is geprofessionaliseerd, en dat dat de afzonderlijke gemeenten zonder de intensieve samenwerking nooit was gelukt. Op dit terrein heeft de intensieve samenwerking wel degelijk bijgedragen aan de versterking van Wassenaar en Voorschoten: de veel robuuster geworden ambtelijke achtervang heeft beide kernen versterkt in het uitvoeren van beleid. De lokale kernen zijn met name op ambtelijk terrein met de intensieve samenwerking zeker versterkt, op financieel terrein heeft de intensieve samenwerking geen enkele meerwaarde gehad.

Specifieke succesfactoren fusie (controlevariabelen)

Betrokken actoren

Binnen de werkorganisatie Duivenvoorde komt vooral naar voren dat het aantal gemeenten waarmee de werkorganisatie samenwerkt toeneemt. Buiten het werkverband zijn er nog tal van andere gemeenten waar in allerhande vormen mee wordt samengewerkt, wat ervoor zorgt dat het aantal actoren ook met de intensieve samenwerking alleen maar is toegenomen. Belangrijk zijn hierbij de gemeente Leidschendam-Voorburg, met wie een groot gedeelte van decentralisatietaken wordt vormgegeven. Ook de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, de gemeenten binnen de regio Haaglanden en de gemeenten binnen de regio Holland Rijnland spelen daarbij een belangrijke rol. Over actieve aansluiting met maatschappelijke actoren wordt niet gesproken. De intensieve samenwerking is dus niet afdoende gebleken: ondanks deze schaa sprong blijven nog steeds veel (boven)regionale samenwerking noodzakelijk om beleid op een goede manier uit te kunnen voeren, waarmee intensieve samenwerking niet heeft geleid tot een afname van betrokken actoren, maar eerder tot een toename.

Afstemming

In Duivenvoorde blijkt er voldoende afstemming te zijn tussen bestuurders onderling, maar ook met het ambtelijk apparaat. Ook hier wordt breed erkend dat het kunnen voldoen aan specifieke wensen van twee besturen veel afstemming én tijd kost, en dat beleidsprocessen hierdoor zeker niet sneller verlopen. Voor ambtenaren blijkt deze afstemming zelfs de grootste bottleneck te zijn. Tijdrovend en bovendien resulterend in onduidelijkheden over welke gemeente nu precies wat wil, en hoe dat door het ambtelijk apparaat vertaald zou kunnen worden. De bestuurlijke afstemming die iedere twee weken plaatsvindt blijkt daarnaast ook niet voldoende om ervoor te zorgen dat de 'verlanglijstjes'

van de verschillende wethouders verdwijnen. Het leidt er wel toe dat bestuurders veel vertrouwen hebben in elkaar en zoveel mogelijk samen proberen op te trekken in de vorming van beleid. Zoals genoemd blijven de nuances wel bestaan. Met name de ambtenaren ervaren hier veel extra inspanningen door: voor hetzelfde probleem twee volwaardige, maar toch verschillende beleidsalternatieven te schrijven wordt als een complexe aangelegenheid gezien. Afstemming is binnen de werkorganisatie kortom, zowel tussen bestuurders als tussen bestuurders met ambtenaren ruim voldoende aanwezig. Er is vertrouwen, maar dit leidt er niet toe dat er eenduidigere beleidswensen ontstaan: ambtenaren hebben nog steeds grote moeite met de vertaalslag.

Generieke bijdragen van intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie

Regiopositie

De werkorganisatie Duivenvoorde heeft niet specifiek bijgedragen aan een versterking van de regiopositie, omdat de schaal van 50.000 inwoners in het speelveld van de regio Haaglanden en Hollandse Rijn nog steeds te kleinschalig is om echt van betekenis te kunnen zijn. Wel heeft de intensieve samenwerking die bestaat met de gemeente Leidschendam-Voorburg bovenop de samenwerking binnen Duivenvoorde ertoe geleid dat de positie in de regio is versterkt, omdat er op dat moment een gemeente ontstaat met ruim 125.000 inwoners. Schaalgrootte blijkt een doorslaggevende factor te zijn in de regiopositie. Een schaal van 50.000 lijkt daarbij nog veel te klein te zijn, zeker in relatie tot omliggende gemeenten die twee of soms zelfs drie keer zo groot zijn. Voor een echt versterkte positie in de regio is Leidschendam-Voorburg daarom voor de werkorganisatie Duivenvoorde echt een noodzakelijke voorwaarde. Met de intensieve samenwerking tussen Wassenaar en Duivenvoorde zijn zij wel een serieuzere gesprekspartner geworden, maar heeft het niet geleid tot een echte versterking van de positie in de regio.

Best practices

De intensieve samenwerking heeft er binnen Duivenvoorde in ieder geval al toe geleid dat er op ieder beleidsdomein ambtenarenkoppels zijn ontstaan: niet langer hoeft één ambtenaar zich te focussen op een beleidsdomein, maar zijn het er minstens twee. Doordat die ambtenaren ook uit de twee voormalige gemeenten afkomstig zijn vindt hier ook een uitwisseling van best practices plaats. Daar waar Voorschoten het indiceren en uitvoeren van de WMO heel slim had georganiseerd, heeft Wassenaar op die kennis mee kunnen liften. Door de resultaten van pilots waarmee zowel Wassenaar, Voorschoten als Leidschendam-Voorburg gewerkt hebben met elkaar te delen, ontstaat eveneens uitwisseling van best practices. In dit element is de mindset van bestuurders en het vertrouwen dat bestuurders in elkaar hebben van doorslaggevend belang: binnen Duivenvoorde willen bestuurders elkaar versterken en gebruik maken van elkaars kennis om voor Duivenvoorde als geheel, maar ook voor hun eigen gemeente de dienstverlening te optimaliseren. Door ook in de aanloopfase naar de intensieve samenwerking in de visie al heel sterk in te zetten op kennisdeling en uitwisseling van best practices, heeft dit er ook in de praktijk toe geleid dat dit daadwerkelijk is gebeurd.

Bijdrage generieke factoren aan implementatiesucces

Middelen

In Duivenvoorde staat wat middelen betreft de toename van ambtelijke capaciteit met stip op een. Daar waar in de relatief kleine gemeenten Wassenaar en Voorschoten ambtenaren zich met veel dingen tegelijk bezig moesten houden, heeft de intensieve samenwerking ertoe geleid dat de gemeenten in staat waren om hun dienstverlening te professionaliseren en ervaren consultants vanuit BMC aan te nemen om dat dienstverleningsproces naar een nog hoger plan te tillen. Ook heeft hierin de samenwerking met Leidschendam-Voorburg bovenop de intensieve samenwerking een rol gespeeld. Het zoveel mogelijk bundelen van ambtelijke capaciteit, niet alleen binnen de werkorganisatie, maar ook in samenwerking met andere gemeenten heeft ervoor gezorgd dat er nu

een solide ambtelijk basis ligt. Hierdoor zijn Wassenaar en Voorschoten bestand tegen de grote uitdagingen waar gemeenten mee te maken krijgen. Wat financiën betreft heeft de werkorganisatie geen direct voordeel gebracht. Doordat er is vastgelegd hoeveel de gemeenten in het werkverband investeren is het niet mogelijk dat de 'armere' gemeente tot meer in staat is door de middelen die zij vanuit de 'rijkere' gemeente krijgt. Die financiële ongelijkheid zorgt er daarnaast voor dat dat iets wat in de ene gemeente wel mogelijk is, in de andere gemeente niet mogelijk is. Die ongelijkheid in financiële middelen levert ook voor ambtenaren extra denkwerk op: zij moeten immers binnen twee verschillende financiële kaders opereren, en er tegelijkertijd voor zorgen dat er geen te grote verschillen in beleid en dienstverlening tussen beide gemeenten ontstaan. Op het terrein van ambtelijke capaciteit heeft de intensieve samenwerking zeker bijgedragen, op financieel vlak werpt de intensieve samenwerking eerder belemmeringen op.

Specialisatie

Behalve het feit dat er door een geïntegreerd ambtelijk apparaat uit twee voormalige gemeenten uitwisseling van best practices plaatsvindt, komt er ook meer ruimte voor specialisatie in het ambtelijk apparaat. Simpelweg het feit dat er na integratie van twee ambtelijke apparaten meer mensen beschikbaar zijn maakt dat taken beter verdeeld kunnen worden en ambtenaren zich meer specifiek kunnen gaan richten op bepaalde taken of aspecten van beleid. Ook in dit opzicht blijkt Leidschendam-Voorburg van grote toegevoegde waarde. Doordat die gemeente anderhalf keer zo groot is als de werkorganisatie Duivenvoorde, wordt vooral in de dossiers waarop met hen wordt samengewerkt heel veel kracht verzameld, en veel mogelijkheden tot specialisering. De toename van ambtelijke krachten werkt specialisatie kortom in de hand, wat ook in de werkorganisatie Duivenvoorde aan de orde is: eenpitters hebben plaatsgemaakt voor meerdere personen op een beleidsdossier.

Uitlijning

In de ogen van ambtenaren levert de uitlijning van beleid met name in de praktijk aanzienlijke moeilijkheden op. De vertaalslag maken van de wensen vanuit twee gemeenteraden en besturen naar twee beleidslijnen die aan de ene kant uitvoerbaar zijn, maar aan de andere kant ook zo specifiek dat ze daadwerkelijk als Wassenaars of Voorschotens beleid kunnen worden herkend, is een grote opgave. Extra complicerend is bovendien dat sommige taken geheel zijn uitbesteed aan Leidschendam-Voorburg: ook zij hebben hun eigen manier van aanpakken, en daarom is het lastig om in dat geheel toch die beleidslijn die door Voorschoten en Wassenaar is gekozen ook in zo'n externe organisatie door te laten klinken. Juist door de autonomie die beiden besturen hebben is die uitlijning moeilijker geworden in de intensieve samenwerking: op sommige terreinen grijpen beleidslijnen in elkaar (zoals het indiceren en uitvoeren in Voorschoten, dat volledig is geïntegreerd in Wassenaar), maar op andere terreinen blijven die beleidslijnen volledig langs elkaar heen lopen door de verschillende bestuurlijke voorkeuren. Ambtenaren moeten daarmee omgaan en dat kost veel extra energie, omdat je beleid soms wel twee of drie keer moet schrijven. Met de intensieve samenwerking is binnen Duivenvoorde de uitlijning van beleid gecompliceerder geworden.

Loyaliteit

Binnen de werkorganisatie Duivenvoorde is geen sprake meer van wij-zij. Het ambtelijk apparaat is volledig geïntegreerd en dat heeft er ook toe geleid dat ambtenaren voor beide gemeenten werken, en dat ook zo voelen. Zoals eerder genoemd heeft Duivenvoorde de keuze gemaakt om niet als eenheid naar buiten te treden richting de burgers, maar juist te benadrukken dat burgers nog steeds te maken hebben met Wassenaar of met Voorschoten. Hierin zou het spanningsveld kunnen zitten dat er geen eenheid kan worden gevormd met het ambtelijk apparaat, omdat men nog teveel in de koker van de eigen gemeente werkt. Toch heeft de overgang naar werkorganisatie én de verminderde druk die dat met zich meebracht voor ambtenaren (vanwege de toegenomen capaciteit) duidelijk gemaakt dat het ambtelijk fuseren veel voordelen met zich meebrengt. Door deze positieve ervaringen is loyaliteit naar Wassenaar of Voorschoten nu omgeslagen in loyaliteit

naar Duivenvoorde, met de kanttekening dat ambtenaren nog steeds de mogelijkheden hebben om te blijven werken voor de gemeente waar zij oorspronkelijk vandaan kwamen door het sterke accent op lokaal maatwerk.

Behapbaarheid

De toegenomen ambtelijke capaciteit heeft ervoor gezorgd dat de decentralisaties voor Wassenaar en Voorschoten behapbaar zijn geworden. 'Alleen hadden we het nooit gekund' is ook binnen Duivenvoorde de teneur. Toch is het niet alleen de werkorganisatie die de behapbaarheid heeft vergroot. Voortdurend wordt ook Leidschendam-Voorburg genoemd, dat ook in de uitvoering van beleid in het sociale domein een grote rol speelt. Doordat de gemeenten individueel allen binnen afzienbare tijd tegen hun financiële grenzen aangelopen zouden zijn, en daarmee de uitvoering van beleid onder druk was komen te staan, heeft de intensieve samenwerking binnen Duivenvoorde en met Leidschendam-Voorburg continuïteit gebracht. De helderheid van beleidsdoelen is daarbij zoals eerder genoemd problematisch: hoewel er veel overleg is tussen bestuurders blijven de verlanglijstjes van iedere specifieke gemeente bestaan. Ambtenaren moeten hierdoor werken met beleidsdoelen die op de grote lijn wel hetzelfde zijn, maar toch ook gemeentespecifieke verschillen bevatten die moeten worden verwerkt. Ook in een gefuseerde ambtelijke organisatie kost het nog veel extra capaciteit én energie om dat inderdaad voor elkaar te kunnen krijgen. Wat ambtelijke capaciteit betreft heeft de intensieve samenwerking voor meer behapbaarheid gezorgd, de bestuurlijke autonomie zorgt ervoor dat raad en bestuur heel duidelijk hun eigen beleid hebben kunnen vaststellen, maar dat het in de doorwerking richting één gefuseerd ambtelijk apparaat een stuk gecompliceerder en inefficiënter is geworden om beleid te schrijven naar de precieze wensen van twee raden en besturen: wanneer er uniform beleid geschreven zou worden voor beide gemeenten zou dit een enorme winst opleveren in tijd en moeite en daarmee de behapbaarheid van het beleid nog groter maken.

Bijdrage specifieke factoren intensieve samenwerking aan implementatiesucces

Externe actoren

Bovenop de intensieve samenwerking wordt er door de werkorganisatie Duivenvoorde nog in tal van andere samenwerkingsverbanden geopereerd. Deze bestaan in allerlei vormen, zoals samenwerkingsovereenkomsten, informele samenwerkingen, bovenregionale instanties etc. Ook veel zaken in het sociale domein worden zeker ook in het sociale domein geregeld via deze bovenregionale samenwerkingsverbanden. Aansluiting met het maatschappelijke middenveld komt vanuit Duivenvoorde niet echt naar voren. De mindset die bestuurders hierin hebben blijkt doorslaggevend te zijn: op het moment dat bestuurders (zoals bijvoorbeeld in Albrandswaard) ervoor kiezen om een regiegemeente te zijn, dan impliceert dat automatisch dat de gemeente een stap terug doet waar burgers of maatschappelijke organisaties zelf bepaalde taken kunnen uitvoeren of overnemen. Met de keuze voor regiegemeente wordt er heel bewust ingezet op de kracht van de samenleving. In Duivenvoorde is die specifieke keuze niet gemaakt, waardoor de voornaamste externe actoren met wie wordt samengewerkt door andere gemeenten worden gevormd. Wat hieruit blijkt is dat intensieve samenwerking niet leidt tot de reductie van het aantal externe actoren, maar anderzijds dat gemeentebesturen ook de bewuste keuze kunnen maken om juist extra aansluiting te zoeken bij externe partijen als maatschappelijke organisaties, bedrijven en de burger. In Duivenvoorde is dat niet aan de orde doordat zij niet hebben gekozen voor een specifiek model als de regiegemeente of specifieke inzet tonen op burgerkracht. De externe actoren van de werkorganisatie Duivenvoorde worden dan ook vooral gevormd door andere gemeenten.

Beslispunten

De beslispunten nemen toe in de werkorganisatie Duivenvoorde. Dit komt hoofdzakelijk door het feit dat er voor meerdere opdrachtgevers gewerkt moet worden: het precies kunnen uitvoeren van de wensen van bestuurders, en beleid echt op zo'n manier opschrijven dat een bestuurder er ook zijn

eigen wensen in herkent, vraagt om veel afstemming en beslispunten. Doordat ook de werkorganisatie Duivenvoorde een deel van haar sociale taken bij Leidschendam-Voorburg heeft neergelegd, komt daar nog eens bovenop dat ook met die partij zorgvuldig moet worden besproken en kortgesloten of precies alle nuances die bestuurders vanuit Duivenvoorde willen zien ook verwerkt worden. Ook de andere, eerder genoemde regionale samenwerkingsverbanden leveren extra overleggen op, waar een grote hoeveelheid ambtelijke capaciteit aan opgaat. Hierbij benoemen ambtenaren wel direct dat de grote hoeveelheid afstemming met bestuurders er ook toe leidt dat wel heel duidelijk is wat bestuurders precies willen, en die precieze wensen van bestuurders zijn dan ook weer direct de bottleneck. Ambtenaren geven aan dat zij een enorme hoeveelheid werk extra hebben gekregen door de verlanglijstjes van bestuurders, en alle overleggen die nodig zijn om die bestuurlijke wensen te realiseren. Er zijn kortom twee factoren die ervoor zorgen dat in de werkorganisatie Duivenvoorde het aantal beslispunten sterk toenemen. Allereerst de bestuurlijke autonomie: doordat bestuurders hun eigen beleidsnuances willen moet dat allemaal worden afgestemd, waardoor veel extra beslispunten in de beleidsvorming ontstaan. Ten tweede zorgt het grote aantal samenwerkingsverbanden waarbinnen Duivenvoorde opereert voor veel extra beslispunten: door alle bovenregionale samenwerkingsverbanden én het feit dat een deel van de zorgtaken bij een andere gemeente is ondergebracht heeft de totstandkoming van de werkorganisatie Duivenvoorde daar geen verandering in gebracht.

Doorklinken beleidsdoelen

Dit element wordt door het ambtelijk apparaat als het meest problematisch in de hele intensieve samenwerking gezien, terwijl bestuurders vinden dat zij en de gemeenteraad uitstekend in staat zijn om hun eigen beleid vast te stellen, en hun eigen vastgestelde lijn ook duidelijk terug herkennen in wat er uiteindelijk voorligt. Het grote probleem zit ook hier in de bestuurlijke autonomie. Het idee dat een intensieve samenwerking leidt tot harmonisatie van beleid is ten dele waar. Dat wil zeggen: beleid van de gemeenten in het samenwerkingsverband verschilt niet fundamenteel van elkaar, maar op nuanceniveau zitten toch dusdanige verschillen, dat het ambtelijk apparaat enorm veel moeite en energie moet steken in het verwerken van die nuances. De situatie hierbij is dat ambtenaren voor hetzelfde probleem soms twee oplossingen moeten schrijven, en vervolgens moeten zij het met beide oplossingen ook evenveel eens zijn: de gestelde beleidsdoelen moeten immers voor beide gemeenten op het maximaal haalbare niveau doorklinken in de beleidstoepassing. Dat bestuurders veel contact met elkaar hebben betekent niet alleen vertrouwen en eensgezindheid, het betekent ook dat er al snel het idee komt: wat hij/zij heeft, dat wil ik ook. En zo ervaren ambtenaren het als een soort zichzelf versterkend effect, waardoor de pieken in een beleidscyclus niet worden afgetopt, maar met een intensieve samenwerking juist steeds verder worden versterkt. Alle energie die daarmee gepaard gaat kan in hun optiek veel beter gebruikt worden. Ook de professionalisering in afstand tussen raad, bestuur en ambtenaren heeft daar geen positieve invloed op. De drang om het 'eigene' in beleid te behouden is een sterkte wat betreft het politieke verhaal, maar een grote zwakte binnen het ambtelijke verhaal in die zin dat er veel extra moeite mee gepaard gaat. Dat wil niet zeggen dat die vertaalslag onmogelijk is: de ambtenaren binnen het werkverband Duivenvoorde slagen er wel degelijk in, maar de moeilijkheden en inefficiënties die ermee gepaard gaan worden als een té grote beperking ervaren, die heel veel vragen van het ambtelijk apparaat. Intensieve gemeentelijke samenwerking draagt op ambtelijk niveau zeker niet bij aan het doorklinken van beleidsdoelen in de toepassing van beleid, op bestuurlijk niveau vindt de doorwerking naar tevredenheid plaats.

Bevindingen analyse

In de analyse is duidelijk geworden dat er naast enkele overeenkomsten, ook veel verschillen zijn te benoemen, zowel tussen de fusiegemeenten onderling als de intensieve samenwerkingsverbanden onderling. Om deze verschillen en overeenkomsten overzichtelijk te presenteren is gekozen voor een tabel, waarna de belangrijkste twee bevindingen per onderzochte gemeente en de vergelijking daartussen nader zullen worden uitgewerkt.

Tabel bevindingen analyse

	Fusie		Samenwerking	
	Goeree	Nissewaard	BAR	Duivenvoorde
Keuzemotief	Herverdeling na succesvolle intensieve samenwerking. Verbondenheid door eiland	Herverdeling, Nieuwe bestuurlijke opgaven (belangrijk voor Bernisse, in veel mindere mate voor Spijkenisse)	Behoud eigenheid en autonomie; gebrek aan onderling vertrouwen besturen, maar wel robuuster ambtenarenapparaat	Bestuurlijke zelfstandigheid, kracht vinden in samenwerking. Hoofd bieden aan decentralisatie, zowel voorbereiding als implementatie.
	Specifieke bijdrage fusie		Controle variabele	
# actoren	Toegenomen, partnerschap met maatschappelijke partijen	Toegenomen, partnerschap met maatschappelijke partijen	Toegenomen, veel partnerschappen met maatschappelijke partijen	Toegenomen, veel partnerschappen met m.n. andere gemeenten
Afstemming	Beter; 1 wethouder, heldere lijnen in de beleidsuitvoering en verantwoording	1 lijn i.p.v. beleidsnuances Bewaken eenduidigheid makkelijker (zie ook uitvoer beleidstaken voor Brielle->meer afstemming nodig)	Veel meer afstemming nodig, zowel in samenwerking als met externe gemeenten. Wordt ook als noodzaak gezien maar autonomie bestuur is obstakel: door wantrouwen besturen onderling wordt afstemming alleen maar problematischer	Kost veel tijd, maar gaat goed zowel bestuurlijk als met apparaat en er is vertrouwen. Ambtenaren vinden vertaalslag lastig, en ervaren veel nodige afstemming om de 'verlanglijstjes' van bestuurders te kunnen uitvoeren
	Controle variabele fusie		Specifieke bijdrage samenwerking	
Afstand burger	Fysiek neemt afstand zeker toe. Organisatie inspraak wordt actief dichtbij burger georganiseerd	Bernisse ziet toename (van platteland naar stad), Spijkenisse nauwelijks door al bestaande stadse omvang	Regieteam zet in op contact en zoekt actief aansluiting bij de samenleving in diverse partnerschappen, mede ingegeven door participatienoodzaak en beperkte middelen	In beleving niets veranderd, treden ook nog naar buiten als Wassenaar en Voorschoten: werkverband is er puur als aanduiding voor de backoffice en de vergrote ambtelijk apparaat.
Maatwerk beleid	Gelijkvormige burgers met gelijkvormige problematiek, behapbaar door beperkte schaal (50.000) en afbakening eiland.	Synthese van wijkgericht en kerngericht werken. Goede bediening via omgevingsgericht werken met duidelijke focus op problematiek gebieden	Maatwerk kunnen leveren was voorwaarde samenwerking. Bevechten eigen beleidsnuances kost energie, vertrouwen tussen bestuurders onderling is cruciaal daarin. Capaciteit ambtenaren ook	Maatwerk is gewenst en wil organisatie ook sterk uitstralen. Redelijke homogeniteit zowel qua grootte als samenstelling van inwoners maakt maatwerk realiseerbaar, evenals de steun uit Leidschendam-Voorburg
Lokale gerichtheid	Hele gemeente is 'het lokale': eiland verbindt en geeft identiteit aan het lokale. De gerichtheid is dan ook eilandbreed	Gemeente is een geheel, met als lokale focus het omgevingsgericht werken (integratie kerngericht en wijkgericht werken)	Is grote vereiste, inzet regieteam Albrandswaard benadrukt dat. Spanningsveld generalisme vs specialisme bij ambtenaren: aan wie moeten zij loyaal zijn?	Keuzes uit verleden (Haaglanden vs. Holland Rijnland) bepalen gerichtheid van beiden gemeenten. Lastig is schakelen tussen 2 opdrachtgevers voor ambtenaren
Positie afzonderlijke gemeenten	Nauwelijks voordeel van de een ten overstaan van de ander: gelijkvormigheid vier	Positie van het kleinschalige Bernisse zeer versterkt, situatie Spijkenisse is door	Nog steeds hoge muren tussen de drie gemeenten, zowel bestuurlijk als financieel. Dienstverlening is versterkt en	Robuuster ambtelijk apparaat leidt tot versterking uitvoer beleid en verminderde kwetsbaarheid.

	gemeenten speelt belangrijke rol.	grote omvang onveranderd gebleven na de fusie	geprofessionaliseerd, door vergroot ambtelijk apparaat minder kwetsbaarheid.	Financieel is de situatie onveranderd: door strikte afspraken is er weinig ruimte.
Generieke bijdrage				
Regiopolitie	Versterkt, 'strong brand' naar buiten, een begrip in de regio. Afbakening van het eiland speelt belangrijke rol.	Bernisse zeer versterkt, Geheel is onveranderd door grote omvang die Spijkenisse al had voor fusie	Lichte versterking (kan beter bij eenheid bestuur, zodat er ook meer als 'eenheid' naar buiten kan worden geopereerd). Door de forse omvang 'serieuzere gesprekspartner'	Onveranderd, de samenwerking met Leidschendam-Voorburg legt meer gewicht in de schaal
Best practices	Eerdere samenwerking is hoofdfactor: ambtelijke fusie bestond sinds de samenwerking waardoor fusie geen verandering bracht.	Verrijking: door specifieke kennis in Bernisse en Spijkenisse is kennis ambtelijk apparaat verbreed en verdiept na fusie.	In beperkte mate uitwisseling, organisatie is nog te weinig op stoom om daar de revenuen van te merken, er is behoefte aan snellere zichtbaarheid van resultaten van uitgewisselde best practices	Koppels ontstaan op ieder beleidsdomein Goede kennisdeling/uitwisseling door goede harmonie binnen ambtelijk apparaat
Bijdrage generieke factoren aan succes				
Gemeentelijke middelen	Afgenomen financiën, toename ambtelijke capaciteit (met name 'denkkracht' en kwaliteit	Nauwelijks verandering Bernisse duidelijke toename kwaliteit en professionaliteit dienstverlening	Enige bijdrage is vergrote ambtelijk apparaat, daardoor redt kleine samenwerkingspartner als Albrandswaard het. Echter nog steeds drie gescheiden budgetten en geen uitwisseling	Toename ambtelijke capaciteit en denkkracht. Financieel onveranderd, financiële ongelijkheid gemeenten levert extra denkwerk op voor ambtelijk apparaat en beperkt mogelijkheden
Ambtelijke specialisatie	Toegenomen via vliegwieleffect: met na de ambtelijke eenheid ook bestuurlijke eenheid is specialisatie versterkt.	Kruisbestuiving heeft tot specialisatie geleid door specifieke kennis uit zowel Bernisse als Spijkenisse.	Specialisatie is niet echt mogelijk door drie opdrachtgevers: ambtenaren kijken nog weinig 'over de schutting' van de eigen gemeente heen, waardoor eenheid in de organisatie niet uitkomt	Tweetallen op ieder beleidsdomein en daardoor specialisatie: door koppels ontstaat uitwisseling van kennis en ervaring, en daardoor specialisatie.
Uitlijning	Op basis van eerdere intensieve samenwerking harmoniserend: processen waren al uitgelijnd	Vervlechting van werkmethoden met meer invloed van Spijkenisse dan Bernisse: Bernisse moet meer conformeren	Ingewikkelder geworden: meer overleg met bestuurders is nodig en ook de wens tot maatwerk per gemeente zorgt ervoor dat de uitlijning steeds moeilijker wordt	Vertaalslag is ingewikkelder, mede door uitbesteding aan Leidschendam-Voorburg. Ook hier spelen verlanglijstjes van bestuurders een rol en veel extra moeite voor ambtenaren
Loyaliteit	Eilanders zijn loyaal, Intensieve samenwerking toonde succes aan, daardoor loyaliteit aan fusie	Overgang groot voor Bernisse, maar door herkenbare elementen in gevoerde beleid loyaal aan fusiegemeente.	Permanent loyaliteitsconflict (2/3 aan eigen gemeente, 1/3 aan BAR). Voortdurend schakelen in loyaliteit tussen de drie gemeenten, problematisch voor ambtenaren.	Volledig geïntegreerd apparaat Ambtenaren zien voordelen van ambtelijke fusie en daarom loyaal aan Duivenvoorde.
Behapbaarheid	Slagkracht is toegenomen, behapbaarheid was er ook met samenwerking geweest.	Spijkenisse door grote omvang onveranderd, Bernisse door schaa sprong	Slagkracht is vergroot voor aanpak WMO (vooral voor Albrandswaard als kleine gemeente), met name de ambtelijke	Decentralisatie is behapbaarder door toename ambtelijke capaciteit Beleidsdoelen leveren problemen op; liever

		grote toename	denkkracht is daarin belangrijk.	uniform beleid en ambtelijke roep om bestuurlijke fusie
	Bijdrage specifieke factoren fusie aan succes		Bijdrage specifieke factoren samenwerking aan succes	
Externe actoren	Gemeente zoekt veel aansluiting met de samenleving en doet graag dingen samen	Actieve partnerschappen met diverse partijen om beleid te verrijken, doet veel beleidstaken voor andere gemeenten	Bewust aansluiting zoeken, met name in Albrandswaard vanuit de regiegedachte. Financiële positie vraagt om actieve aansluiting met partijen in samenleving	Onveranderd, blijven met name andere gemeenten waar veel aansluiting mee moet worden gezocht op diverse beleidsterreinen.
Beslispunten	Beperkt (op basis eerdere samenwerking is al veel geharmoniseerd), door eenheid van bestuur zitten er rechte lijnen in de besluitvorming en heeft fusie beslispunten af doen nemen	Organisatiecultuur grote(re) gemeente beïnvloedt beslispunten, zoals de cultuur binnen Spijkenisse (veel hiërarchie en controle). Ook samenwerking met Brielle zorgt voor veel beslispunten.	Besluitvorming is stroperig geworden Meer afstemming is nodig om tot besluit te komen. Bestuurders willen meer beslispunten en overleg om onderling wantrouwen weg te nemen en de samenwerking tot bloei te laten komen.	Toegenomen door meerdere opdrachtgevers Verlanglijstjes bestuurders vergen veel tijd en afstemming van ambtenaren Daarnaast bestaat een groot aantal samenwerkingsverbanden. Zorgtaken bij Leidschendam zorgen voor meer beslispunten
Doorklinken beleidsdoelen	Door 1 bestuur en gemeenteraad veel eenvoudiger geworden	Bernisse beetje onzichtbaar in samenstelling bestuur Professionalisering in Bernisse door organisatiecultuur Spijkenisse	Opstellen eigen doelen is gemakkelijk, doorvertalen naar ambtelijk apparaat is ingewikkeld, bevechten van eigen beleidsdoelen door bestuurlijk wantrouwen is nodig.	Meest problematisch van samenwerking; grote lijnen komen overeen maar nuances verschillen enorm wat een grote belasting voor het ambtelijk apparaat oplevert.

Kernobservaties vanuit de tabel per gemeente:

Goeree Overflakkee:

- De eerdere intensieve samenwerking (ISGO) is van groot belang geweest voor het in de fusie bereikte succes. De harmonisering van processen, het onderlinge vertrouwen, het doorklinken van beleidsdoelen in de toepassing ervan, een robuust ambtelijk apparaat met specialisme: het komt allemaal voort uit de eerdere intensieve samenwerking. De fusie heeft als een soort sluitsteen in het proces gefunctioneerd: de moeilijkheden die de intensieve samenwerking met zich meebrachten in de vorm van overleggen en bureaucratie zijn door de fusie op bestuurlijk vlak weggenomen en hebben een robuuste, goedwerkende ambtelijke en bestuurlijke organisatie tot gevolg gehad.
- De schaal en ligging van Goeree-Overflakkee is misschien nog wel van groter belang geweest: door de sterk gedeelde identiteit op het eiland door inwoners, de duidelijke afbakening en de behapbare schaal van 50.000 inwoners hebben er in combinatie met bovenstaande factor voor gezorgd dat de fusie een succes werd, en het eiland zich als een sterk 'merk' in de markt kon zetten. Door die sterk gedeelde identiteit en de gelijkvormigheid van de vier gefuseerde gemeenten binnen Goeree-Overflakkee voelen mensen zich 'eilander' en werpt de fusie geen grote obstakels op. De weerstand die er met name in Goedereede bestond is door die gezamenlijke identiteit en het snelle rendement van de bestuurlijke fusie bovenop de ambtelijke fusie weggenomen.

Nissewaard:

- De sterke ongelijkvormigheid van Bernisse ten opzichte van Spijkenisse is een belangrijke factor: het verhaal van David tegen Goliath, waarbij in dit geval Goliath (Spijkenisse) het wint. Op nagenoeg alle factoren die in het onderzoek aan de orde zijn heeft de fusie voor Bernisse een verandering met zich meegebracht, terwijl Spijkenisse het ook zonder Bernisse prima had afgekund. De behapbaarheid van beleid, ambtelijke specialisatie, best practices, regiopositie: voor Bernisse heeft het een grote verbetering met zich meegebracht, voor Spijkenisse heeft het nauwelijks verandering gebracht, behalve het gegeven dat Bernisse door haar landelijke ligging kennis meenam. Doordat in het huidige college van B&W Bernisse niet vertegenwoordigd is en de ambtenaren zijn ingetrokken bij Spijkenisse, is Bernisse in wezen ondergeschoven in deze fusie: de kleine gemeente conformeert zich aan de grote gemeente.
- Hoewel de bestuurlijke fusie bovenop de al bestaande ambtelijke samenwerking op het sociale domein wel de duidelijkheid in de afstemming en beslispunten heeft gehad, en voor Bernisse vooral heeft betekend dat zij continuïteit van dienstverlening kan bieden, hebben de ambtenaren van Bernisse wel moeten incasseren dat zij op een andere manier moesten gaan werken, en juist hun kleinschalige, familiale cultuur met veel contact tussen burger en bestuur verloren is gegaan onder de stadse, hiërarchische cultuur binnen Spijkenisse. Ongelijkvormigheid in een fusie heeft in Bernisse dan ook geleid tot identiteitsverlies. Zonder Spijkenisse had Bernisse het echter niet gered: het was kiezen of delen

BAR-organisatie

- Insteek van de BAR-organisatie is behoud van eigenheid voor de drie gemeenten geweest, waarbij Albrandswaard dat extra heeft benadrukt door een regieteam in te stellen. Juist die eigenheid blijkt sterk problematisch. In het aanbrengen van beleidsnuances, in de afstemming, in het doorklinken van de beleidsdoelen, in de loyaliteit, in de uitlijning, maar ook in de regiopositie: het feit dat de organisatie niet als éénheid opereert maar als samenvoegsel van drie gemeenten, levert voor bestuurders en voor ambtenaren problemen op die de slagkracht van de organisatie zeker niet ten goede komen. Deze manier van werken heeft een grote extra werklast voor ambtenaren en een permanent loyaliteitsconflict voor

ambtenaren tot gevolg. Dit zorgt er daarnaast voor dat best practices nog niet voldoende worden uitgewisseld omdat de organisatie nog niet voldoende op stoom is. Het behoud van eenheid van bestuur is in die zinnen binnen de BAR voorwaarde geweest, maar in de uitwerking problematisch gebleken.

- Het vertrouwen tussen bestuurders speelt een cruciale rol. Binnen de BAR is dat nauwelijks aanwezig, waardoor de samenwerking naar het idee van bestuurders niet van de grond komt. Er wordt niet samengewerkt, gemeenten trekken zich terug waardoor versterking niet plaatsvindt en er een grote extra werklast voor ambtenaren ontstaat. Eigenheid moet door bestuurders worden bevochten en er is onbegrip, ook onder burgers over de verschillende serviceniveaus binnen de gemeenten. De verkokering die door het wantrouwen ontstaat heeft een zeer destructieve uitwerking op de organisatie als geheel, wat nog eens wordt versterkt door politieke sentimenten in de gemeenteraden tegen de organisatie.

Werkorganisatie Duivenvoorde

- De bestuurlijke harmonie in Duivenvoorde is groot: er is veel overleg door bestuurders onderling en er is een groot bestuurlijk vertrouwen. Ook met het ambtelijk apparaat wordt er intensief overlegd: loyaliteit komt daaruit voort. Het ambtelijk apparaat slaagt er uitstekend in om de gemeenten op hun specifieke beleidswensen en nuances te bedienen, ondanks het feit dat zij zelf signaleren dat de constructie van de samenwerking wel veel extra werk met zich meebrengt: dit komt mede door de uitbesteding van taken aan andere gemeenten als Leidschendam-Voorburg. Het samenvoegen van de ambtelijke apparaten heeft er door de kleinschaligheid van beiden gemeenten geleid tot de voor overleving noodzakelijke robuustheid.
- De eigenheid van Wassenaar en Duivenvoorde is heel duidelijk in stand gehouden: de werkorganisatie treedt niet als entiteit naar buiten, waardoor er voor de burgers in wezen niets verandert, en de werkorganisatie duidelijk als 'backoffice' wordt gebruikt. Juist het feit dat Wassenaar zijn van oudsher bestaande gerichtheid op Haaglanden behoudt en Voorschoten zijn gerichtheid op Holland-Rijnland behoudt komt de samenwerking tot bloei: de gemeenten hoeven geen 'kunstmatige' identiteit aan te nemen maar houden hun al voor de intensieve samenwerking bestaande lokale focus, terwijl ze tegelijk profiteren van een groter en robuustere backoffice en hun dienstverlening op een zo lokaal en 'eigen' mogelijke manier kunnen organiseren.

Zoals uit bovenstaande kernobservatie blijkt bestaan er ook tussen de fusiegemeenten en intensieve samenwerkingsverbanden onderling verschillen, de factoren die nagenoeg alle verschillen verklaren zijn benoemd: bestuurlijk vertrouwen, eenheid van bestuur, gemeentelijke gelijkvormigheid en de basis waarop een fusie of intensieve samenwerking is ontstaan. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden met bestuurlijk vertrouwen (Duivenvoorde) kunnen veel slagvaardiger opereren en de eigenheid van beide kernen bewaren dan een samenwerkingsverband waar dat bestuurlijk vertrouwen beperkt is (BAR). Wanneer dat bestuurlijk vertrouwen groot is in een intensieve samenwerking, is daarnaast de opstap naar een fusie meer voor de hand liggend (Goeree-Overflakkee). Wanneer besturen als eenheid kunnen opereren (Goeree-Overflakkee en Duivenvoorde) en in goede afstemming beleid voeren krijgt het ambtelijk apparaat veel meer kans om zich te specialiseren en te ontwikkelen: het vertalen van doelen naar beleid wordt daarmee veel eenvoudiger dan in situaties waar besturen geen eenheid vormen (BAR) of wanneer opdrachtgeverschap bestuurlijk niet evenredig verdeeld is over de kernen binnen een gemeente (Nissewaard). Gelijkvormige gemeenten met een gedeelde identiteit (Goeree-Overflakkee, Duivenvoorde) hebben een veel vruchtbaardere werkbasis dan ongelijkvormige gemeenten (BAR, Nissewaard), waar de kleine gemeenten het altijd afleggen tegen de grote gemeenten en zich moeten conformeren (Nissewaard) of niets gemeen met elkaar voelen en 'nabijheid' moeten organiseren met constructies als een regieteam (BAR). Bij een gemeentelijke schaal van 50.000 (Goeree-Overflakkee, Duivenvoorde) is het organiseren van nabijheid en het leveren van maatwerk

dan ook een stuk eenvoudiger dan in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners (BAR, Nissewaard). Enkele variabelen zijn echter niet terug te herleiden tot deze vier factoren. Zoals uit de tabel blijkt zijn veel variabelen tot deze vier factoren te herleiden. Toch zijn er ook een aantal 'onverwachte' uitkomsten, die nadere toelichting verdienen. Het aantal externe actoren neemt bijvoorbeeld zowel in fusiegemeenten als intensieve samenwerkingsverbanden toe. Dit valt te verklaren door de trend van 'horizontaal bestuur' en de wens van overheden om steeds meer in partnerschappen te werken. Bij fusiegemeenten was het toegenomen aantal actoren niet verwacht. Ook de financiële middelen vallen hieronder: hoewel een brede toename van middelen werd verwacht, nemen financiële middelen na fusie of intensieve samenwerking eerder af dan toe. Dit is te verklaren door de verdeelsleutel uit het gemeentefonds, waardoor drie separate gemeenten meer krijgen dan een fusiegemeente, en het feit dat de begrotingen in een intensieve samenwerking vaak strikt gescheiden blijven.

Belangrijke conclusie is wel dat in alle vier de onderzochte gemeenten de fusie of intensieve samenwerking invloed heeft gehad op de behapbaarheid van de decentralisaties: In de BAR, Duivenvoorde en op Goeree hadden de gemeenten het separaat niet gekund en was de groei van het ambtelijk apparaat met bijbehorende gevolgen (meer robuustheid, minder kwetsbaarheid, meer specialisme) noodzakelijke voorwaarde, binnen Nissewaard had Spijkenisse het alleen kunnen doen, Bernisse was er niet toe in staat geweest.

6. Conclusie

Dit onderzoek gaat over intensieve samenwerking en gemeentelijke fusie. Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om op te schalen, maar doen dat op verschillende manieren. Sommige gemeenten kiezen ervoor om zowel ambtelijk als bestuurlijk te fuseren: een gemeentelijke fusie. Andere gemeenten kiezen ervoor om ambtelijk te fuseren, maar bestuurlijk autonoom te blijven: een intensieve gemeentelijke samenwerking. Zeker in deze tijd, waarin veel gemeenten extra taken krijgen vanuit de Rijksoverheid zoals bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale domein is het voor kleine gemeenten soms moeilijk om het hoofd boven water te houden: aansluiting bij een andere (grotere) gemeente is dan nodig. Wat werkt er dan beter? Een gemeentelijke fusie of een intensieve gemeentelijke samenwerking? De hoofdvraag in dit onderzoek is: 'Hoe draagt gemeentelijke fusie of intensieve gemeentelijke samenwerking bij aan het implementatiesucces van het decentralisatievraagstuk (specifiek: de WMO) in Zuid-Hollandse gemeenten?' Hierbij zijn twee fusiegemeenten onderzocht, namelijk Goeree-Overflakkee en Nissewaard. Ook zijn twee intensieve samenwerkingsverbanden onderzocht, namelijk de BAR-samenwerking (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) en de werkorganisatie Duivenvoorde (Wassenaar en Voorschoten). Door middel van documentenanalyse en interviews met betrokken bestuurders en ambtenaren is het datamateriaal tot stand gekomen.

De bijdrage die gemeentelijke fusie aan implementatiesucces levert, ligt vooral in de eenheid van bestuur: veel factoren hangen daaraan vast. Door de eenheid van bestuur nemen afstemming en hoeveelheid beslispunten af, is de vertaalslag van beleidsdoelen naar implementatie makkelijker te maken, kan het ambtelijk apparaat zich specialiseren en wordt beleid beter uitgelijnd: een groot deel van de condities vanuit implementatiesucces kunnen wanneer er sprake is van eenheid van bestuur veel beter tot uiting komen dan wanneer dit niet het geval is. Doordat er één opdrachtgever aan het roer staat kan dit makkelijker worden bereikt dan wanneer er zoals in intensieve samenwerkingsverbanden meerdere opdrachtgevers het ambtelijk apparaat aansturen. Toch zitten er aan de mate waarin een fusie bij kan dragen aan implementatiesucces heel wat andere condities verbonden. Zoals uit het onderzoek blijkt werkt een fusie pas optimaal als er tussen de kernen in de gemeenten iets is wat hen bindt (zoals op Goeree-Overflakkee), de kernen min of meer gelijkvormig zijn en er onderling vertrouwen bestaat tussen de gefuseerde gemeenten. In Nissewaard wordt duidelijk dat wanneer een kleine gemeente fuseert met een gemeente die qua inwoners ruim vijf keer zo groot is, de kleine gemeente geheel ondersneeuwt. Dit levert geen gezamenlijke basis voor een fusie: de kleine gemeente Bernisse plukt vruchten van de fusie met Spijkenisse, maar moet zich om te overleven wel aanpassen aan de normen van Spijkenisse. Ook zit er in het college van Nissewaard geen vertegenwoordiging vanuit Bernisse. Optimale bijdrage aan implementatiesucces wordt dan ook geleverd op het moment dat fusie plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid. De condities vanuit implementatiesucces spelen daarin zeker wel een rol, maar niet de veronderstelde doorslaggevende rol: juist de gelijkvormigheid is cruciaal voor breed ervaren succes van een fusie. Daarbij kan ook intensieve samenwerking nog een bijdrage leveren aan de bijdrage die een fusie levert aan implementatiesucces: in Goeree-Overflakkee zien we dat de basis voor een vruchtbare fusie is gelegd door een intensieve samenwerking: al in die situatie was er beleidsmatig veel geharmoniseerd en kon er op basis van vertrouwen worden gekozen voor een fusie.

Voor intensieve samenwerkingsverbanden ligt dat anders. De bijdrage die intensieve samenwerking heel duidelijk levert is de benaderbaarheid van bestuur. Hoewel fusiegemeenten allerhande initiatieven nemen om toch zo bereikbaar mogelijk te blijven, is het onherroepelijk dat er afstand ontstaat. Binnen intensieve samenwerkingsverbanden blijft het lokale bestuur bestaan, waardoor het contact tussen burgers en bestuurders niet aan intensiviteit afneemt en er beter maatwerk geleverd kan worden waarmee de eigen kernen binnen het samenwerkingsverband kunnen worden versterkt terwijl ze hun eigenheid behouden. Het vertrouwen van bestuurders onderling blijkt een

doorslaggevend element in de bijdrage die intensieve samenwerking levert aan implementatiesucces. Op het moment dat dat vertrouwen niet aanwezig is ontstaat er voor het ambtelijk apparaat een enorme extra werklast, moeten gemeentebesturen de 'eigen' beleidsnuances' gaan bevechten en kan er geen optimaal gebruik worden gemaakt van de elementen waarin de samenwerkende gemeenten elkaar kunnen versterken. Dit is in de BAR-samenwerking heel duidelijk het geval. Een andere belangrijke factor is verbinding: binnen de BAR-organisatie zijn er weinig elementen die de drie kernen met elkaar verbinden of waardoor zij zich verbonden voelen: de gemeenten zitten in een samenwerkingsverband maar willen momenteel eigenlijk alles zelf doen. Heel anders ligt dit in Duivenvoorde. Hier is een groot vertrouwen tussen bestuurders onderling die frequent met elkaar en met het ambtelijk apparaat overleggen. Dit vertrouwen leidt er toe dat bestuurders veel ruimte ervaren om de wensen voor hun eigen kernen in te brengen. Door de frequente afstemming met elkaar en het ambtelijk apparaat kunnen de twee kernen hun eigen identiteit behouden. Ook de historisch gegroeide gerichtheid van Wassenaar op Haaglanden en Voorschoten op Holland Rijnland blijft in stand en juist dat is een belangrijke bijdrage aan implementatiesucces: de beide gemeenten kunnen zichzelf blijven (passendheid!) en hoeven geen identiteit aan te nemen die niet bij ze past.

Door die vruchtbare afstemming en het grote vertrouwen kan deze constructie prima functioneren en profiteren burgers van een professionelere dienstverlening, terwijl er aan 'het lokale' ten opzichte van de situatie voor de intensieve samenwerking niets verandert. De afstemming neemt daarmee ten opzichte van fusiegemeenten onherroepelijk toe, maar heeft als er vertrouwen is wel degelijk effect. Voor de condities van implementatiesucces is onderling vertrouwen eveneens van cruciaal belang. Als er geen vertrouwen is, wordt er niet afgestemd, zijn beleidsdoelend daardoor troebel, nemen beslispunten toe, en wordt ook het doorklinken van beleidsdoelen steeds problematischer. Daarnaast kunnen ambtenaren bij gebrek aan vertrouwen niet optimaal functioneren: ondanks de fusie worden zij teveel gedwongen om voor individuele gemeenten als opdrachtgever te werken, waardoor de werklast enorm toeneemt en specialisatie niet van de grond kan komen.

De schaalvergroting van het ambtelijk apparaat is een generieke bijdrage, die van doorslaggevend belang is voor het implementatiesucces binnen zowel fusiegemeenten als intensieve samenwerkingsverbanden. Zonder de schaalvergroting van het ambtelijk apparaat hadden alle vier de gemeenten het niet gered. Om de voordelen van een ambtelijke schaalvergroting optimaal te benutten moet echter wel worden voldaan aan de hierboven beschreven randvoorwaarden: als er geen onderling vertrouwen is binnen een bestuur, zal er veel minder specialisatie plaats kunnen vinden, ontstaat er een loyaliteitsconflict en is de doorwerking van beleidsdoelen veel gecompliceerder. Pas als er in een fusiegemeente sprake is van gelijkvormigheid kunnen beleidsdoelen doorklinken op zo'n manier dat ook alle kernen gediend worden in plaats van dat een kern zich moet conformeren aan een grotere kern, en vindt de uitlijning van beleid op een manier plaats die recht doet aan het feit dat de fusiegemeente bestaat uit meerdere voormalige gemeenten, die samen verdergaan in een nieuwe organisatie.

Concluderend ligt de basis van de bijdrage die een fusie of intensieve samenwerking levert aan implementatiesucces in de generieke factoren: schaalvergroting van het ambtelijk apparaat is voor alle onderzochte gemeenten een noodzakelijk voorwaarde om de decentralisaties behapbaar te maken. Of het implementatiesucces echter wordt bereikt valt of staat met de hierboven genoemde, meer specifieke factoren.

7. Aanbevelingen

--Deze aanbevelingen zijn afgestemd met het Wetenschappelijk Instituut van het CDA.--

‘Dan toch blijkt, Vooreerst: dat het centrale landsbestuur slechts datgene mag doen en overnemen, wat en voor zoodanig het in de kleinere levenskringen niet behoorlijk verzorgd wordt. (..) En ten andere, dat de indeeling, waarmeê men rekest, niet met passer en liniaal gemaakt, maar uit de historie en de werkelijkheid genomen behoort te zijn, en dient te strekken om in elken levenskring het daar thuis hoorend leven te voeden’.

-Dr. Abraham Kuyper in ‘De Standaard’ (jaargang 7, 20 november 1878) en
‘Ons Program’ (1892: 166-167)-

Het CDA is in zijn standpunt over gemeentelijke herindeling altijd erg duidelijk geweest: gemeentelijke fusie is goed, maar het moet wel van onderop komen. De eigenheid en de kracht van lokale gemeenschappen is daarbij een belangrijk uitgangspunt. De afgelopen jaren is een zeer omvangrijk takenpakket op het sociale domein van de Rijksoverheid naar gemeenten overgeheveld, waarmee gemeenten er belangrijke, maar ook heel gecompliceerde taken hebben bijgekregen. Uit recente onderzoeken blijkt dat voor veel gemeenten deze decentralisaties reden zijn geweest om op te schalen door middel van een gemeentelijke fusie of een intensieve gemeentelijke samenwerking. Want hoewel de gemeente misschien wel het meest geschikte orgaan is om zorgtaken bij neer te leggen (zij staat immers het dichtst bij de burger), betekent dat nog niet dat alle gemeenten ook toegerust zijn om die taken uit te voeren. De decentralisaties hebben voor gemeenten dan ook een merkwaardige paradox meegebracht: enerzijds bestaat de noodzaak om samenwerking te zoeken boven de gemeentelijke grenzen en op te schalen tot een niveau waarop de veelheid van taken behapbaar wordt, maar anderzijds bestaat ook de noodzaak om zo dicht mogelijk bij de burger te gaan staan, en met de burger ‘aan de keukentafel’ af te stemmen wat hij of zij precies nodig heeft wat bijvoorbeeld zorg betreft.

Er wordt door gemeenten kortom tegelijk een bestuurlijke beweging naar boven als naar beneden gemaakt. De decentralisaties roepen met name voor de kleine gemeenten dan ook tot het volgende op: schaal op, maar organiseer je beleid tegelijkertijd zo laag mogelijk. Met dat gegeven in het achterhoofd dringt zich de volgende vraag op: kan met deze grote toename van complexe taken voor gemeenten een herindelingsbesluit nog wel van onderop komen, of is het veel beter als er meer sturing plaatsvindt op herindeling, onder andere voorgesteld door Minister Plasterk?

Opschaling als noodzaak

De Leidse bestuurskundige Prof. dr. Theo Toonen noemt in zijn rapport ‘*Theorie van de Provincie*’ dat er door de complexisering van gemeentelijke taken steeds meer bestuurskracht nodig is om die taken op een goede manier tot uitvoering te brengen. In het rapport ‘*bestuur op maat*’ concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat een gebrek aan gemeentelijke bestuurskracht met de komst van decentralisaties moet leiden tot gemeentelijke herindeling. De scriptie die aan deze aanbevelingen ten grondslag ligt toont aan dat gemeenten zoeken naar manieren om opschaling op een optimale manier vorm te geven. De eerder geschetste paradox lijkt ook in de keuze voor intensieve samenwerking of gemeentelijke fusie aan de orde te zijn: opschalen moet bestuurlijke duidelijkheid, een sterke positie in de regio, en een robuust ambtelijk apparaat opleveren, maar mag tegelijkertijd niet ten koste gaan van het leveren van gemeentelijk maatwerk in beleid, lokale eigenheid of het contact tussen burgers en bestuurders. Daar waar fusie bij veel mensen weerstand en wantrouwen oproept, groter is immers niet altijd beter, lijkt intensieve samenwerking als een zaligmakend alternatief te worden gepresenteerd: lokale eigenheid blijft behouden, maar er kan tegelijk worden geprofiteerd van meer ambtelijke slagkracht.

Bestuurlijk vertrouwen versus gelijkvormigheid

Dat laatste blijkt echter zeker niet altijd aan de orde te zijn: waar in intensieve samenwerkingsverbanden sprake is van bestuurlijk wantrouwen wordt er naar de mening van respondenten veel te weinig geprofiteerd van de gezamenlijke slagkracht, en roept de blijvende ongelijkheid tussen de intensief samenwerkende gemeenten (bestuurlijk zijn zij immers autonoom!) onbegrip op bij burgers. In de onderzochte BAR-organisatie is daarvan een duidelijk voorbeeld te zien: waarom kan dit in Barendrecht wel, maar bij ons in Albrandswaard niet. We werken toch samen? Bij het uitblijven van die resultaten is een directe organisatie van (populistisch) politieke tegenkracht zichtbaar, dat onder de bevolking het wantrouwen tegen de gemeentelijke organisatie alleen maar verder aanwakkert. Ook in intensieve samenwerkingsverbanden waar wél bestuurlijk vertrouwen is spelen factoren die het potentiële succes van een groter ambtelijke apparaat kunnen dwarsbomen een rol. Ook daar zorgt de bestuurlijke autonomie ervoor dat zelfs het vergrootte ambtelijke apparaat een enorme werkdruk ervaart in het verwerken van bestuurlijke ‘verlanglijstjes’, en openlijk uitsprekt dat zij naast een ambtelijke fusie ook een bestuurlijke fusie zouden willen zien. Toch kan zo’n organisatie op dat moment wel goed functioneren: wanneer bestuurders elkaar vertrouwen en beleid grondig met elkaar afstemmen ontstaat er voor het ambtelijk apparaat meer werklast, maar zijn zij wel in staat om voor de besturen van de afzonderlijke gemeenten maatwerk te leveren, zodat de vaak zo belangrijk geachte ‘eigenheid’ kan blijven bestaan. De werkorganisatie Duivenvoorde is daarvan een goed praktijkvoorbeeld.

Schaalvergroting is onder ambtenaren misschien wel meer geaccepteerd dan onder bestuurders. Want hoewel de fusie die tot de gemeente Goeree-Overflakkee heeft geleid op grote weerstand kon rekenen bij één van de vier gemeenten, is iedereen het er na drie jaar over eens dat de fusie een goede zet is geweest die veel heeft opgeleverd: niet alleen ambtenaren, maar ook bestuurders en inwoners delen dat verhaal. In Nissewaard is het Spijkenisser deel zeer tevreden over de fusie, maar is er vanuit Bernisse geen enkele vertegenwoordiging in het college van B&W, en lijkt een begrip als ‘annexatie’ toch beter te passen dan een fusie: Spijkenisse en Bernisse zijn immers twee zeer ongelijkvormige gemeenten waarbij Bernisse zich grotendeels heeft moeten voegen naar Spijkenisse en veel van haar eigenheid heeft moeten inleveren.

Houdbaarheid van het CDA-standpunt

Een belangrijke pijler van het christendemocratisch gedachtegoed is het subsidiariteitsbeginsel, waarnaar ook Kuyper in eerder genoemd citaat verwijst. Van oudsher pleit het CDA dan ook voor sterke autonomie van gemeenten: wat gemeenten zelf kunnen, daar dient een hogere overheid zich niet mee te bemoeien. Ditzelfde geldt voor gemeentelijke herindeling: dat is prima, mits gemeenten daar zelf voor voelen en van onderop zelf daartoe het initiatief nemen. In dit licht gesteld lijkt intensieve samenwerking een wenselijk alternatief voor fusie: de lokale schaal blijft behouden, het lokale, autonome bestuur blijft behouden, maar de ambtelijke achtervang neemt toe. Deze scriptie toont echter aan dat juist daar de grootste problemen zitten in intensieve gemeentelijke samenwerking: het succes komt pas tot uitdrukking wanneer er is voldaan aan een aantal randvoorwaarden, zoals (bestuurlijk) vertrouwen, een gedeelde identiteit maar ook gemeentelijke gelijkvormigheid.

Hoe is dan het CDA standpunt ten opzichte van gemeentelijke fusie te verklaren? Het is allereerst de vraag of in deze tijd waarin gemeenten steeds meer complexe taken op hun bordje krijgen nog wel van onderop kunnen besluiten om te gaan voor een gemeentelijke fusie. Is de noodzaak voor gemeentelijke fusie in deze tijd niet veel groter geworden, en in hoeverre heb je als (kleine) gemeente dan nog keuze om zelf te bepalen of fusie het beste alternatief is? Het alternatief van gemeentelijke samenwerking laat zien dat er verwacht wordt dat pas na vijf a tien jaar bepaald kan worden of de intensieve samenwerking inderdaad aan de verwachtingen heeft voldaan. Is die termijn realistisch gezien de complexe beleidstaken die gemeenten meer en meer op zich af zien komen? En als inderdaad blijkt dat een intensieve samenwerking niet afdoende werkt, de burger uiteindelijk de

dupe is van bestuurlijk wantrouwen of gebrekkige dienstverlening door de enorme werkdruk die ambtenaren nauwelijks aankunnen door de grote hang naar eigenheid, wat kan de provincie of de Rijksoverheid dan doen vanuit de visie dat het besluit tot fusie van onderop moet komen? Zij hebben immers in de visie van het CDA geen instrumenten in handen om fusie af te dwingen (*Christendemocratische Verkenningen*, 2007). Ditzelfde is aan de orde voor kleine gemeenten die er onderling niet uitkomen: de provincie of de Rijksoverheid heeft geen instrumenten in handen om fusie af te dwingen.

Juist in deze tijd hebben gemeenten slagvaardig bestuur nodig om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen die op gemeenten afkomen. Opschaling is daarbij eerder noodzaak dan keuze. Daarbij hoeft opschaling in de vorm van gemeentelijke fusie niet direct te betekenen dat lokale kracht verloren gaat. Zoals toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid prof. mr. Piet Hein Donner het noemt in de Christen- Democratische Verkenningen (2007): we moeten toe naar het 'kleinschalige groot organiseren'. Dat lukt alleen wanneer de twee uitersten van 'het Rijk bepaalt' en 'de Gemeente is volledig autonoom' naar elkaar toe bewegen. Het bereiken van slagkracht is de cruciale voorwaarde. De fout die wordt gemaakt in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (kabinet Rutte II) waarin een minimale gemeentelijke omvang van 100.000 inwoners wordt bepleit, is dat een minimumgrens van 100.000 inwoners per gemeente voor sommige gemeenten misschien goed zal werken, maar lang niet voor alle gemeenten! Het over één kam scheren van alle gemeenten door hen klakkeloos op te laten schalen als uitvoeringsapparaat van Rijkstaken is dan ook geen beeld dat past in het gedachtegoed van het CDA.

Op weg naar de regiogemeente

Vanuit bovenstaand betoog deel ik de conclusie van Rien Fraanje: *'het CDA kan niet voor decentralisatie van taken, grotere decentrale autonomie en meer differentiatie kiezen, en tegelijk de deur voor opgelegde schaalvergroting dichthouden'* (*Christendemocratische Verkenningen*, 2007). Een dieper liggende vraag wordt daarbij gevormd of alle taken die op dit moment vanuit een Rijk bij gemeenten worden neergelegd, ook inderdaad wel bij gemeenten thuishoren. Het huis van Thorbecke is zó ingericht, dat er tussen de provincie en de gemeente niets in zit. De praktijk van deze scriptie wijst echter uit dat veel gemeenten wel op zoek zijn naar die middenlaag. Bovenop de intensieve samenwerkingsverbanden of de fusieorganisaties bestaan er nog tal van samenwerkingsverbanden die zich meer op regioniveau afspelen. Hierbij kan gedacht worden aan de stadsregio's Haaglanden of Rotterdam-Rijnmond, de H10-gemeenten rond Wassenaar, of de regio Drechtsteden: het aantal samenwerkingsverbanden in regio's kent een forse toename sinds de invoering van decentralisaties. Ook gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten werken veelvuldig samen met andere omliggende gemeenten op specifieke beleidsterreinen (vaak wordt het sociale domein genoemd!) of besteden deze uit aan omliggende gemeenten, waardoor nieuwe regionale samenwerkingsverbanden ontstaan (Van Zwol, 2016).

Spreiding in uitvoering

Dit brengt de vraag naar voren of voor sommige taken de gemeente wel het ideale uitvoeringsorgaan is: de provincie staat te ver van de burger om bepaalde taken voor zijn rekening te nemen, maar voor de individuele gemeenten zijn de taken te omvangrijk om op een goede manier uit te voeren. De regio zou in dit gat kunnen springen: in een regio komen provincie en gemeente als het ware dichters naar elkaar toe. Gemeenten geven niet hun gehele autonomie op in een regionaal samenwerkingsverband, maar werken alleen op die taken samen die zij niet zelfstandig uit kunnen voeren. Die regio's bestaan in alle soorten en maten: steden die samenwerken met omliggende kernen, kleinere kernen die onderling samenwerken of kleinere kernen die op een concreet beleidsdomein aansluiting zoeken met een grotere gefuseerde gemeente. Hiermee wordt het kleinschalige groot georganiseerd: gemeenten opereren zelfstandig op de dossiers waarop ze dat kunnen, maar werken samen (met andere gemeenten, maar ook met maatschappelijke partijen, burgers en bedrijven) op de dossiers waar ze een schaalvergroting nodig hebben om die goed uit te kunnen voeren: dergelijke dossiers waarvan de decentralisaties in het sociale domein een goed

voorbeeld zijn kunnen op dat moment aan de regio's worden gedelegeerd in plaats van aan de gemeenten. Op die manier ontstaat er een prikkel om bepaalde taken ook in regioverband op te pakken. Op dat moment wordt er geen bestuurlijke drukte gecreëerd, maar vindt er een functionele spreiding van taken plaats, waarin gemeenten zoveel mogelijk hun oorspronkelijke takenpakket behouden, maar grotere opgaven in samenwerking worden opgepakt. Niet de structuren staan in die visie centraal, maar de problemen die moeten worden opgelost.

Gemeente als identiteitsdrager

Deze structuur is flexibel van opzet: ieder probleem vraagt immers om een andere oplossing. Het is nodig om ervoor te zorgen dat gemeenten en partijen die een samenwerking in dergelijke regioverbanden aangaan, zich ook conformeren aan de gemaakte afspraken. Uit de scriptie is immers gebleken dat het succes van samenwerken, gemeentelijk maar ook met andere partijen, valt of staat met bestuurlijk vertrouwen. Het gegeven dat veel gemeenten hun schaal moeten vergroten door samen te werken of te fuseren omdat zij anders het hoofd niet kunnen bieden aan de decentralisaties, werkt in die visie niet. Het gaat er niet om dat problemen worden opgelost volgens vooraf opgezette schema's die in alle situaties toepasbaar moeten zijn, maar om het feit dat beleidsproblemen op een effectieve, breed gedragen manier worden opgelost én op een manier die past bij een specifieke gemeente. In deze opschalingsgedachte kan het CDA-gedachtegoed een prominente plaats krijgen. Er zijn immers heel wat schaalvergrotingsoperaties bekend waarin het lokale karakter van kernen en ook de functie van gemeente als identiteitsdrager niet verloren is gegaan.

Goeree-Overflakkee is daarvan een goed voorbeeld: alle voormalige gemeenten op dit eiland zijn gefuseerd tot één grote gemeente. Alle inwoners voelen verbondenheid met hun eigen dorp, maar bovenal zijn ze 'eilander': de schaal van de gemeente valt samen met een gebied waar mensen iets bij voelen. Juist die verbondenheid moet doorslaggevend zijn in de keuze voor opschaling: op die manier kan een gemeente een identiteitsdrager blijven. Dit is ook te zien binnen Duivenvoorde: ondanks het samenwerkingsverband blijven zowel Voorschoten als Wassenaar hun historische gerichtheid op Haaglanden en Holland Rijnland behouden, en hoeven zij in de intensieve samenwerking geen kunstmatige eenheid te vormen, maar geven de samenwerkende partners elkaar juist de ruimte om de eigen identiteit in stand te houden. Zij opereren naar hun burgers ook nog steeds als 'Wassenaar' of 'Voorschoten'. Vanuit deze gedachten besluit ik met een tweetal aanbevelingen. Een voor de korte termijn wat betreft de concrete keuze die gemeenten maken voor fusie of intensieve samenwerking en de rol van het CDA-gedachtegoed, en een voor de langere termijn, die zich meer focust op de rol van de gemeente in de toekomst binnen het CDA-gedachtegoed.

Aanbevelingen op de korte termijn

De eerste aanbeveling richt zich op de korte termijn. Het CDA kan overwegen om af te stappen van de gedachte dat het besluit voor gemeentelijke opschaling altijd volledig van onderop moet komen. Door de grote uitdagingen waar gemeenten voor staan én de hoogwaardige dienstverlening die daarbij zeker in het sociale domein voor burgers niet in het geding mag komen en vaak zelfs nog verder moet professionaliseren, is het soms geen keuze om zelfstandig te blijven. Het is dan noodzakelijk om op te schalen: dat kan in de vorm van fusie, maar ook in de vorm van intensieve samenwerking. Het initiatief enkel bij gemeenten laten liggen is dan vragen om problemen: door bestuurlijke weersin, angst of onwil komt opschaling niet van de grond, en daar is uiteindelijk de burger de dupe van. Andersom kan het ook werken: als een grote hoeveelheid gemeenten van onderop het initiatief neemt om te fuseren (zoals in Friesland is gebeurd) dan is dat voor bestuurlijke nabijheid en menselijke maat soms tamelijk desastreuus. Zowel de provincie als de Rijksoverheid zijn op dat moment echter niet in de positie om dit voornemen te fusie te blokkeren. Ook dit is geen ideale situatie.

Voor provincies moet meer ruimte zijn om op fusie of intensieve samenwerking aan te kunnen dringen op het moment dat zij signaleren dat een gemeente niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, en gemeenten dwingende adviezen op kunnen leggen wanneer zij willen kiezen voor fusie of intensieve samenwerking. Dit moet echter niet worden geïnterpreteerd als de provincie die een gemeenteraad overruled om op die manier een gemeentelijke opschaling op te leggen. Uiteindelijk is het de gemeenteraad die hierover een besluit moet nemen. De provincie, maar ook de Rijksoverheid kan echter wel adviseren om gemeenten allereerst intensief te laten samenwerken (de 'zachte kant'). De eenduidigheid in beleid die nodig is voor een eventuele succesvolle fusie wordt bereikt, en ook bestuurlijk is er een zekere dwang om samen te werken en te ontdekken wat de samenwerkende gemeentes met elkaar bindt. In de jaren dat de gemeenten intensief samenwerken kan bestuurlijk vertrouwen groeien en uniformiteit van beleid ontstaan. Daarnaast kan de provincie met het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting aantonen dat het zelfstandig voort laten bestaan van een gemeente grote problemen met zich mee kan brengen. Na 3 jaar intensieve samenwerking kan dan nogmaals een bestuurskrachtmeting worden uitgevoerd die in objectieve termen laat zien waar de intensieve samenwerking toe geleid heeft (de 'harde kant'). De provincie moet worden gezien als initiatiefnemer van een fusie of intensieve samenwerking, waarbij de gemeenteraden van de betreffende gemeenten uiteindelijk niet alleen de doorslaggevende stem heeft, maar ook de formele bevoegdheid om een intensieve samenwerking of later een fusie aan te gaan. Wanneer een fusie aan de orde is, kan het CDA op de 'zachte kant' van gemeentelijke fusie in de vorm van menselijke maat en bestuurlijke nabijheid in de Tweede Kamer toetsen.

Gelijkwaardigheid als voorwaarde

De grote voorwaarde om te komen tot een succesvolle fusie of intensieve samenwerking is het principe van gelijkwaardigheid. In een situatie als die van Duivenvoorde is het niet noodzakelijk om de intensieve samenwerking te vervangen door een fusie. Binnen de werkorganisatie Duivenvoorde werken twee gelijkvormige gemeenten met elkaar samen en boeken daarin goede resultaten doordat bestuurders elkaar vertrouwen en het ambtelijk apparaat geïntegreerd op een goede manier kan werken. Het opleggen van een fusie zou dan ook een onnatuurlijke stap zijn: de bestaande constructie werkt immers prima! Heel anders is dat in Nissewaard: daar is door de ongelijkwaardigheid in de fusie het kleine Bernisse volledig ondergesneeuwd door Spijkenisse. In deze ongelijkvormige situatie had niet een fusie het antwoord moeten zijn, maar was een intensieve samenwerking op alle domeinen een veel beter startpunt geweest (voorheen was er alleen een intensieve samenwerking op het sociale domein). Het zijn echter wel de gemeenteraden geweest die hebben ingestemd met een fusie. Hier wordt het belang van een toetsend kader van de provincie maar ook een partij als het CDA in de Tweede Kamer erg duidelijk. Ondanks brede steun voor fusie merkt Bernisse na een aantal jaren dat ze geruisloos zijn ingepast binnen Spijkenisse en er van hun eigen identiteit niet veel meer over is. De fusie in één keer was daarom misschien wel een te grote stap. Wanneer er allereerst een intensieve samenwerking op alle domeinen was gestart hadden gemeenten zelf kunnen ervaren hoe het is om bestuurlijk autonoom en ambtelijk één te zijn. Hierdoor krijgt een veel kleinere gemeente als Bernisse de mogelijkheid om gevoel te krijgen met het samenwerken met een veel grotere partner als Spijkenisse, ontstaat door de ambtelijke samenvoeging eenheid van beleid en is er ook bestuurlijk ruime gelegenheid om vertrouwen te winnen en na te denken over een optimale invulling van de bestuurlijke taken.

Wanneer dat goed bevalt, kan er altijd nog besloten worden om te gaan voor een fusie, waarbij provincie en Tweede Kamer haar toetsende mogelijkheden in kunnen zetten: raden hebben immers wel de formele bevoegdheid, maar zijn mogelijk minder goed in staat om over de grenzen van hun eigen belang heen te kijken. De eerder genoemde bestuurskrachtmeting vóór fusie of samenwerking en nadat de samenwerking of fusie 3 jaar op streek is kan daartoe een instrument zijn. De 'harde' kant van de fusie wordt hiermee gemeten. Bernisse moest fuseren om haar bestaansrecht te houden en vond in Spijkenisse een bereidwillige partner. Dat er nu geen vertegenwoordiging vanuit Bernisse in het college zit was misschien niet voorzien, maar men heeft er nu wel mee te maken. Bestuurlijke

nabijheid is daarmee voor Bernisse met de fusie sterk afgenomen. Hierop had getoetst kunnen worden: een fusie tussen een heel grote en heel kleine gemeente is prima, maar hoe wordt geborgd dat ook voor de kleine gemeente bestuurlijke nabijheid in stand blijft? Bestuurlijke nabijheid is daarbij het criterium bij uitstek. Hoe wordt ervoor gezorgd dat ook voor de kleine kernen bestuur nabij is? Kern is dat de keuze voor fusie of intensieve samenwerking niet uit efficiencyoverwegingen gemaakt moet worden, maar bovenal passend moet zijn voor de gemeenten in kwestie. Dit bepaalt de gemeenteraad zelf, en kan worden getoetst door hogere organen als de Provincie en de Tweede Kamer. Dit zijn zoals eerder genoemd geen bindende voorwaarden, maar dwingende adviezen.

Voor het CDA-standpunt betekent dit het volgende: het is goed om in overweging te nemen dat fusie niet het enige alternatief is voor gemeenten. In de praktijk blijkt dat voor sommige gemeenten een fusie goed werkt, terwijl in een andere gemeente intensieve samenwerking een optimaal alternatief blijkt te zijn. In Goeree-Overflakkee is na goede ervaringen in een lange intensieve samenwerking de keuze gemaakt om alsnog te fuseren. In Duivenvoorde is er geen enkele noodzaak om te fuseren: de intensieve samenwerking werkt naar behoren. Deze gemeenten hebben in goed onderling vertrouwen een alternatief gevonden dat bij hen past. In het vinden van een 'passende' constructie moet er echter wel tijd zijn om ervaring op te doen. **Om het succes van een opschaling veilig te stellen kan het CDA daarom aandringen op een verplichte periode van intensieve samenwerking tussen gemeenten die samen verder willen.** Dit voldoet aan de criteria van menselijke maat en bestuurlijke nabijheid: gemeenten krijgen immers zelf de gelegenheid om een keuze te maken op basis van eigen ervaringen. Wanneer na een periode van bijvoorbeeld drie jaar blijkt dat de intensieve samenwerking goed functioneert vanuit een bestuurskrachtmeting, kan de raad ervoor kiezen om deze constructie te formaliseren. Als men na drie jaar het verlangen heeft om ook bestuurlijk te fuseren, kan alsnog over worden gegaan tot een fusiebesluit: dit is aan de gemeenteraad. Gelijkwaardigheid wil dan niet zeggen gelijkwaardigheid in aantal, maar wel in ervaren gelijkwaardigheid. Wanneer Bernisse met Spijkenisse fuseert, dan moeten zij na een aantal jaar kunnen zeggen dat zij zich serieus genomen voelen en ook het idee hebben dat zij als Bernisse nog iets van hun eigen identiteit overeind hebben kunnen houden. Een mogelijk criterium van het toetsingskader binnen het element 'bestuurlijke nabijheid' zou al kunnen zijn dat er vanuit Bernisse één wethouder wordt geleverd. Het toont aan dat de noodzaak om meer te sturen vanuit de provincie en Tweede Kamer noodzakelijk is, en dat het volledige mandaat bij gemeenten laten liggen zonder verder ingrijpen lang niet altijd tot bevredigende resultaten leidt.

Provinciale druk als noodzaak?

Door de provincie meer instrumenten te geven om een opschaling te initiëren maar de gemeentelijke autonomie in het maken van passende keuzes te respecteren, ontstaat het beste van twee werelden. Het instellen van een verplichte intensieve samenwerking van enkele jaren is daarbij de lakmoesproef om te bezien of gemeenten inderdaad de keuze hebben gemaakt waarbij ze zich thuis voelen. Intensieve samenwerking is de eerste stap, wanneer er op een later moment alsnog een fusie plaatsvindt (waarbij ook de Kamer in zicht komt), moeten er eisen gesteld worden aan bestuurlijke nabijheid en menselijke maat. Dit kan door de te fuseren gemeenten een plan te laten opstellen met daarin de wijze waarop zij bestuurlijke nabijheid en menselijke maat willen organiseren. Mogelijkheden zijn om bepaalde taken over te hevelen naar dorpsraden die formele, gedelegeerde bevoegdheden krijgen vanuit de gemeenteraad of wiens mening een formeel onderdeel moet vormen van de besluitvorming in de gemeenteraad. De dorpsraden dienen daarbij wel te worden gedepoliteerd: deelname is niet vanuit een gemeentepolitiek belang, maar vanuit gemeenschapsbelang. In een gemeente als Peel en Maas is hiermee geëxperimenteerd. Daarnaast kunnen beleidsvoornemens neer worden gelegd in burgerforums met vertegenwoordiging uit de verschillende kernen, waarvan de uitkomst een formeel onderdeel moet vormen in de beraadslaging en waarvan ook wordt teruggekoppeld wat er met de uitkomsten is gedaan zodat democratische controle mogelijk wordt. Wanneer een beperkt aantal kernen fuseren als eis worden gesteld dat alle te fuseren gemeenten een lid van het college van B&W leveren.

Dit plan wordt vervolgens meegenomen in het voornemen tot fusie, zodat het door de Kamer kan worden goetstet wanneer hij in moet stemmen met het fusiebesluit.

Voor het CDA ontstaat op dat moment een gulden middenweg: belangrijke keuzes in opschaling komen van onderop, er is een ingebouwde periode van intensieve samenwerking waarin gemeenten elkaar kunnen aftasten en bestuurlijk en ambtelijk vertrouwen van onderop kan groeien, maar van bovenaf kan op deze manier wel regie worden gevoerd.

Aanbeveling op de lange termijn

De tweede aanbeveling richt zich op de lange(re) termijn. In de nabije toekomst ontkomt het CDA er niet aan om na te denken over bestuurlijke herordening binnen Nederland, zodat er functioneel bestuur ontstaat rond complexe maatschappelijke opgaven. Zoals in het herfstnummer van de Christen Democratische Verkenningen wordt beschreven leven we in een tijd van globalisering: steeds meer mondiale problemen slaan neer in de regio: gemeenten kunnen ze alleen niet oplossen, maar ook de provincie heeft er niet de juiste schaal voor. Regio's spelen de hoofdrol: samenwerkende gemeenten die samen problemen die op hen afkomen oplossen, een soort middenbestuur tussen de provincie en de gemeenten. Zoals hierboven betoogd zoeken steeds meer gemeenten in het sociale domein de samenwerking met andere gemeenten in de regio: een nabije grote stad of meerdere gelijkvormige gemeenten die bijvoorbeeld de decentralisatie van de jeugdzorg samen organiseren.

Hierarchisch bestuur versus functioneel bestuur

Gemeentelijke fusie kan daarbij dienen als opstap tot vorming van een regio: wanneer de Rijksoverheid specifieke taken delegeert aan een regio, ontstaat daar automatisch samenwerking tussen de participerende gemeenten. Deze gemeenten staan immers allen voor dezelfde uitdagingen, op welk beleidsterrein dan ook. In die constellatie kan samenwerking worden gezocht met maatschappelijke of private partijen die aan de oplossing van dat probleem kunnen bijdragen (Van Zwol, 2016). Maarten Allers schrijft in het zomernummer van de Christen Democratische Verkenningen 2016 dat er op dit moment veel te veel regionale verschillen bestaan in bijvoorbeeld het serviceniveau van de verschillende gemeenten in het sociale domein, doordat er vanuit het huidige gemeentefondssysteem, ook binnen intensieve samenwerkingsverbanden, ongelijke bedragen worden uitgekeerd, en gemeenten door beleid van de Rijksoverheid nog steeds met handen en voeten zijn gebonden. De decentralisaties en de participatiesamenleving, bedoeld om beleidstaken op een zo laag mogelijk niveau te organiseren met maximale participatie van burgers en maatschappelijke instellingen wordt in de weg gezeten door grote controle vanuit de Rijksoverheid: bevoegdheden liggen bij de gemeenten, maar wij zijn wel verantwoordelijk, en dus bepalen we ook hoe het moet. Bestuurlijke structuren bepalen hoe problemen worden aangepakt en kunnen daarin zeer beperkend werken, terwijl deze tijd toch vraagt om een meer functionele benadering: het gaat erom dat een grote beleidsuitdaging of een groot beleidsprobleem wordt opgelost, niet om de vraag wie dat vanuit zijn formele takenpakket moet doen.

De vraag moet veel meer zijn: waar is een gemeente of een provincie goed in? Of wat zou beter op kunnen worden gepakt in regioverband? Wie heeft welke faciliteiten voor handen: is de gemeente op voorhand de meest geschikte bestuurslaag om de decentralisaties neer te leggen? Of moet er een deel naar de gemeenten of kan een ander deel beter door de provincies worden vervuld of zoals beschreven in regioverband in samenwerking met andere publieke en private partijen? De druk op schaalvergroting neemt op dat moment al snel af: er ontstaat immers geen plicht om als gemeente allemaal dezelfde taken uit te voeren, maar eerder een functionele takenspreiding waarin beleidstaken worden opgepakt door dat netwerk dat het beste in staat is om het probleem op te lossen. Zulke netwerken bestaan niet alleen uit overheden, maar ook uit burgers, bedrijven en andere instellingen.

Een veelgehoord argument in deze discussie is vaak: de ideale schaal bestaat niet! Dat betekent echter niet dat de discussie hierover niet gevoerd mag worden. Ook vanuit de samenleving zelf zijn

steeds meer spin-offs zichtbaar die op de regio neerslaan: innovatie ontstaat als partijen elkaar vinden. Brainport Eindhoven is daar een goed voorbeeld van: in een samenwerking tussen de gemeente Eindhoven, Philips, ASML en de Technische Universiteit Eindhoven ontstaat een beweging op regionaal niveau: binnen een provincie, maar met aansluiting van tal van gemeenten.

Bestuurlijke nabijheid als centraal element

Het CDA moet voor zichzelf goed nadenken welke positie de regio als nieuw middenbestuur kan innemen, en hoe in die regiogemeenten de lijntjes naar de burger toch zo kort mogelijk gehouden kunnen worden. De 'menselijke maat' van Elco Brinkman kan daarin een belangrijke rol spelen: de regio is ervoor om enerzijds groot genoeg te zijn om het hoofd te bieden aan de grote uitdagingen van dit moment én de toekomst, maar tegelijkertijd ook dusdanig georganiseerd dat er vanuit die regio voldoende mogelijkheden zijn om als burger, maatschappelijke instelling of bedrijf effectieve invloed uit te kunnen oefenen. Bestuur moet in die zin functioneel zijn: laat mensen in hun wijken, kernen of dorpen vooral die dingen regelen die zij zelf kunnen en willen regelen en faciliteer hen daarin als overheid, en zoek vooral aansluiting met burgers, bedrijven of maatschappelijke instellingen op het moment dat dit het oplossen van complexe problemen dichterbij kan brengen: ook in deze regiobeweging blijven menselijke maat en bestuurlijke nabijheid belangrijke ijkpunten! Ook hier kan gelden dat binnen regioverbanden de meer strategische taken hoog in de samenwerking worden neergelegd, terwijl juist die zaken die burgers, kernen, wijken of andere platforms zelf kunnen regelen, vooral door die partijen geregeld moeten worden. Gemeentegrenzen en provinciegrenzen spelen daarin een ondergeschikte rol.

Zoals Kees Breed in het zomernummer van de Christen Democratische Verkenningen 2016 betoogt: politici, laat de illusie van de Haagse cockpit los, en zoek naar een inrichting van het openbaar bestuur waarin decentraal werkelijk decentraal is, en waarin werkelijk geparticipeerd kan worden zonder door de Rijksoverheid opgelegde, sterk uniformerende kaders. Maatwerk is geboden, samenwerking is geboden, het centraliseren van problemen is geboden.

Ook het CDA kan er niet omheen om na te denken over een bestuurlijke inrichting van Nederland die aansluit bij de maatschappelijke vraagstukken en behoeften van dit moment. Bovenstaande gedachten kunnen tot dat debat wellicht een eerste aanzet zijn.

Rhoon, oktober 2016/januari 2017

Sander van der Kaaij

8. Discussie

In de discussie worden de belangrijkste tekortkomingen van dit onderzoek op een rijtje gezet en aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd.

De schaal waarop dit onderzoek heeft plaatsgevonden is beperkt, twee fusiegemeenten en twee intensieve samenwerkingsverbanden binnen de provincie Zuid-Holland zijn meegenomen in het onderzoek. Voor een integraler beeld van de situatie rond fusiegemeenten en intensieve samenwerkingsverbanden verdient het aanbeveling om dit onderzoek breder te trekken en ook in andere provincies vorm te geven. Het onderzoek is vormgegeven als een casestudy, waarin een beperkt aantal cases diepgaand is bestudeerd aan de hand van interviews en documenten. De grootste tekortkoming van een casestudy is de beperkte generaliseerbaarheid. De resultaten vanuit dit onderzoek over fusiegemeenten en intensief samenwerkende gemeenten zijn beperkt geldig voor alle andere gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten in Nederland. Om een beter te generaliseren beeld te krijgen van de bijdrage die fusie of intensieve samenwerking levert aan implementatiesucces verdient het aanbeveling om vervolgonderzoek breder op te zetten, en meer cases mee te nemen. Hierdoor zal de toepasbaarheid van de vergaarde resultaten op andere gemeenten verder toenemen. Ook de gekozen strategie van semigestructureerde interviews brengt problemen met zich mee: niet iedere respondent antwoordt immers geheel identiek, waardoor de vergelijkbaarheid van antwoorden afneemt. In de documentanalyse is hetzelfde aan de orde: doordat de gebruikte documenten niet geheel identiek zijn kan de vergelijkbaarheid problematisch zijn. Doordat daarnaast de documenten door de respondenten zelf zijn verstrekt kan ook hier bias optreden: documenten met minder positieve feiten kunnen immers achterwege zijn gelaten. De selectie van respondenten is gebeurd op basis van pragmatische criteria: de betrokken wethouders sociaal domein hebben contactgegevens verstrekt van de ambtenaren die zich in de hogere contouren van de organisatie bezighouden met de WMO. De steekproef van respondenten is kortom niet geheel representatief voor de totale organisatie, wat een vertekend beeld op kan leveren in de verzamelde data. Het verdient aanbeveling om in vervolgonderzoek een bredere steekproef van respondenten samen te stellen, zodat een representatiever beeld ontstaat van de meningen binnen de organisatie rond de centrale thema's van dit onderzoek.

De vergaarde data zijn allereerst beïnvloed door het gegeven dat alle onderzochte gemeenten in de directe nabijheid van een grote stad liggen. De stad, in dit geval Rotterdam of Den Haag, blijkt van grote invloed te zijn op processen in omliggende gemeenten en blijken daarnaast ook een sterk bepalende factor te zijn in beleidskeuzes die worden gemaakt, omdat gemeenten vaak in grote mate afhankelijk zijn van de stad. Het verdient aanbeveling om dit onderzoek ook uit te breiden naar fusiegemeenten of intensieve samenwerkingsverbanden binnen niet-stedelijke gebieden, zodat er een integraler beeld ontstaat van de precieze bijdragen van fusiegemeenten of intensieve samenwerkingsverbanden in het algemeen. Ook binnen de intensieve samenwerkingsverbanden is sprake van ongelijkvormigheid: binnen de BAR-organisatie maakt Albrandswaard gebruik van een regieteam, terwijl dit in Duivenvoorde niet gebruikt wordt. Dit geeft zeker voor de ambtelijke respondenten een wat vertekend beeld, omdat de respondenten uit het regieteam zijn aangenomen om uitsluitend voor Albrandswaard te werken. Zij vormen dan ook in beperkte mate een representatieve vertegenwoordiging van het ambtelijk apparaat binnen de BAR, die voor alle drie de gemeenten werken. Het verdient aanbeveling om in vervolgonderzoek een bredere steekproef uit het ambtelijk apparaat mee te nemen. Een tamelijk onderbelichte kant in dit onderzoek wordt gevormd door de politieke vertegenwoordiging binnen gefuseerde of intensief samenwerkende gemeenten. De respondenten bestonden voornamelijk uit ambtenaren en bestuurders. Om een helder beeld te krijgen van veranderende bestuurlijke verhoudingen en de invloed die een gemeentelijke fusie of intensieve samenwerking daarop heeft, verdient het aanbeveling om in vervolgonderzoek meer aandacht te geven aan de gemeenteraad, zodat ook op dat vlak meer informatie uit primaire bron geanalyseerd kan worden. Tenslotte moet worden genoemd dat beide fusiegemeenten zijn voortgekomen uit eerdere intensieve samenwerkingsverbanden, die

voornamelijk bestonden op het sociale domein. De werkelijke effecten die de fusie in hun optiek op de uitvoering van de gedecentraliseerde taken heeft gehad, was dan ook moeilijk in te schatten omdat er op deze domeinen al werd samengewerkt.

9. Bijlagen

Overzicht bevroagde respondenten

Naam	Functie	Datum
Dhr. Rien Fraanje	-Directeur WI CDA	8 maart 2016
Mw. Monique Senne	-Beleidsmedewerker Mona Keijzer (zorg)	14 april 2016
Dhr. Krijn Kastelein	-Gemeentesecretaris Goeree Overflakkee	9 juni 2016
Dhr. Gerrit de Jong	-Wethouder Zorg en Welzijn Goeree Overflakkee	13 juni 2016
Mw. Soraya Ghanem	-Programmamanager WMO Goeree Overflakkee	16 juli 2016
Dhr. Hans Cats	-Gemeentesecretaris Albrandswaard	20 juni 2016
Mw. Maret Rombout	-Wethouder Zorg en Welzijn Albrandswaard	20 juni 2016
Dhr. Jan Pieter Lokker	-Burgemeester (wnd.) Albrandswaard	23 juni 2016
Dhr. Quido Maas	-Beleidsregisseur WMO Albrandswaard	14 juli 2016
Dhr. Bert Doorn	- Wethouder Zorg en Welzijn Duivenvoorde	2 juli 2016
Mw. Helene Opatja	- Gemeentesecretaris Duivenvoorde	2 juli 2016
Dhr. Wim Hus	-WMO expert Duivenvoorde	21 juli 2016
Mw. Anke Kilian	- WMO expert Duivenvoorde	21 juli 2016
Dhr. Dirk van der Schaaf	- Wethouder Zorg en Welzijn Nissewaard	29 juni 2016
Dhr. Loek Bal	-Directeur Nissewaard	19 juli 2016
Dhr. Patrick van Uitert	-WMO expert Nissewaard	28 juli 2016

Overzicht geanalyseerde documenten

Werkorganisatie Duivenvoorde	'Voorschoten-Wassenaar: modaliteiten in samenwerking'
	'Brief monitoring evaluatie ambtelijke integratie Rekenkamercommissie'
	'Plan van aanpak ambtelijke integratie Rekenkamercommissie'
	'Uitgangspunten en ambities werkorganisatie Duivenvoorde'
	'Tussenrapportage evaluatie ambtelijke integratie'
	'Concept eindevaluatie ambtelijke integratie'
	'Gemeenschappelijke regeling Voorschoten-Wassenaar'
	'Toelichting gemeenschappelijke regeling'
Gemeente Goeree-Overflakkee	'Gaan voor Goeree-Overflakkee'
	'Visie op de inrichting van het sociale domein op Goeree-Overflakkee'
Gemeente Nissewaard	'Thuishaven van een Wereldhaven visiedocument van de gefuseerde gemeenten Bernisse en Spijkenisse 2015-2018'
	'Concernplan Gemeente Nissewaard'
	'Contourenschets Gemeente Nissewaard'
BAR Organisatie	'BAR-Code'
	'Herijking doelstellingen BAR'

Vragenlijst interviews Samenwerking

Intensief samenwerkende gemeenten

1. Kunt u reflecteren op de keuze van de gemeente om te kiezen voor intensieve samenwerking? Wat waren de motieven om voor intensieve samenwerking te gaan? Waarom niet voor fusie?
2. Als het gaat over de positie van de gemeente sinds de samenwerking binnen bv. de regio. Heeft de samenwerking invloed gehad op de positie in de regio van de gemeente? (versterking / verzwakking) (qua middelen, financiën etc.)?
3. Is er sprake van het 'optrekeffect', gemeenten zijn wisselend van grote en omvang, hoe werkt dat? Is er uitwisseling van best practices?
4. Wat is er naar uw beleving met de positie van de afzonderlijke gemeente in het samenwerkingsverband gebeurd t.o.v. de situatie voor de samenwerking? (versterkt of verzwakt).
5. Hoe loopt het contact met de burgers uit de eigen gemeente? Heeft de samenwerking daar invloed op gehad?
6. Kunt u naar uw beleving inspelen op de lokale voorkeuren en maatwerk leveren voor de afzonderlijke kernen?
7. Kunt u iets zeggen over de toewijding/loyaliteit van ambtenaren binnen de nieuwe organisatievorm, met het oog op het beleid rond de WMO (maatwerk per gemeente, integratie ambtelijke apparaten, hoe werkt dat)? Heeft de fusie hier invloed op uitgeoefend (denk daarbij ook aan ambtelijke cultuur)?
8. Hoe is het binnen de intensief samenwerkende gemeentelijke organisatie over dossiers als de decentralisaties gesteld met de afstemming? Heeft de intensieve samenwerking ertoe geleid dat er meer besispunten zijn gekomen?

Implementatiesucces

9. Is er duidelijk wat de doelen zijn van het decentralisatiebeleid (de WMO) en zijn de doelstellingen van de verschillende decentralisatiewetten consistent met elkaar? Heeft de intensieve samenwerking invloed gehad op de behapbaarheid van dit beleid, en het vermogen om het beleid te implementeren zoals het 'bedoeld' is?
10. Beleid staat vaak in de lijn van oorzaak middel en doel, en de instrumenten die je daarvoor kiest. Heeft de fusie invloed gehad op de uitlijning van beleid? Was dat voor de fusie anders?
11. Kunt u iets zeggen over de middelen binnen de intensief samenwerkende organisatie (financiën, infrastructuur, capaciteit) om het WMO-beleidsstuk te implementeren? Heeft de intensieve samenwerking een bijdrage geleverd aan de voorhanden zijnde middelen? Heeft dit naar uw mening ook invloed op de uitvoerbaarheid van de wetgeving rond de WMO?
12. Wordt er in het beleid een heldere koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelen en de keuze voor de instrumenten? Heeft het samenvoegen van de ambtelijke apparaten hier nog invloed op uitgeoefend?
13. Kunt u iets zeggen over het contact tussen de beleidsontwerpers (bestuurders en gemeenteraad) en de beleidsuitvoerders? Hoe lopen die lijnen (denk aan controle en interactie) in het fusietraject en was dat anders in de situatie voor de fusie?
14. Is het totaal integreren van de verschillende ambtelijke apparaten daarin een factor geweest, en zo ja: welke invloed heeft dat uitgeoefend?

Verband

15. Hoe ziet u zelf het verband tussen intensieve gemeentelijke samenwerking en implementatiesucces van de decentralisaties? Levert intensieve gemeentelijke samenwerking een bijdrage aan implementatiesucces? Hoe loopt dat verband Is gemeentelijke fusie een volwaardig alternatief in uw ogen?

Vragenlijst interviews Fusiegemeenten

Fusiegemeenten

1. Kunt u reflecteren op de keuze van de gemeente Goeree-Overflakkee om te kiezen voor een fusie? Wat waren de motieven om te kiezen voor fusie? Was intensieve gemeentelijke samenwerking (ambtelijke fusie) een alternatief?
2. Kunt u meer vertellen over de capaciteiten (kennis, geld, middelen) binnen het ambtelijk apparaat? Was dit anders ten opzichte van de situatie voor de fusie, heeft dit invloed op de WMO implementatie (*schaalvergroting?*)
3. Kunt u iets zeggen over de specialisatie binnen het ambtelijk apparaat, en heeft de fusie hier een bijdrage aan geleverd? (*schaalvergroting*)
4. Kunt u iets zeggen over de toewijding/loyaliteit van ambtenaren binnen de nieuwe organisatievorm, met het oog op het beleid rond de WMO (maatwerk per gemeente, integratie ambtelijke apparaten, hoe werkt dat)? Heeft de fusie hier invloed op uitgeoefend (denk daarbij ook aan ambtelijke cultuur)?
5. Kunt u iets zeggen over de hoeveelheid betrokken actoren rond de WMO (na de fusie), werkt de gemeente met veel instanties samen op dit terrein? Heeft de fusie daarin verandering gebracht?
6. Hoe zit het met de afstemming tussen de verschillende betrokken actoren over het te voeren beleid rond de WMO? Heeft de fusie hier invloed op gehad (qua uitlijning tussen de verschillende organisaties). Participeren er veel externe actoren? Heeft de fusie daar invloed op gehad?
7. Kunt u iets zeggen over de beslispunten (literatuur: schakels in de besluitvorming) binnen de organisatie rond de WMO? Heeft de fusie dit doen af- of toenemen?
8. Hoe loopt het contact met de burger? Is dat veranderd na de fusie?

Implementatiesucces

9. Is er duidelijk wat de doelen zijn van het decentralisatiebeleid (de WMO) en zijn de doelstellingen van de verschillende decentralisatiewetten consistent met elkaar? Heeft de fusie invloed gehad op de behapbaarheid van dit beleid, en het vermogen om het beleid te implementeren zoals het 'bedoeld' is?
10. Beleid staat vaak in de lijn van oorzaak middel en doel, en de instrumenten die je daarvoor kiest. Heeft de fusie invloed gehad op de uitlijning van beleid? Was dat voor de fusie anders?
11. Kunt u iets zeggen over de middelen binnen de gefuseerde organisatie (financiën, infrastructuur, capaciteit) om het WMO-beleidsstuk te implementeren? Heeft de fusie een bijdrage geleverd aan de voorhanden zijnde middelen? Heeft dit naar uw mening ook invloed op de uitvoerbaarheid van de wetgeving rond de WMO?
12. Kunt u iets zeggen over het contact tussen de beleidsontwerpers (bestuurders en gemeenteraad) en de beleidsuitvoerders? Hoe lopen die lijnen (denk aan controle en interactie) in het fusietraject en was dat anders in de situatie voor de fusie?
13. Is het totaal integreren van de verschillende ambtelijke apparaten daarin een factor geweest, en zo ja: welke invloed heeft dat uitgeoefend?

Verband

14. Wat is in uw optiek de concrete bijdrage die een gemeentelijke fusie meebrengt in het succesvol implementeren van complexe vraagstukken als dat van de decentralisaties?
15. Zou naar uw mening met intensieve gemeentelijke samenwerking hetzelfde kunnen worden bereikt als in een gefuseerde organisatie?

Literatuurlijst

Allers, M.A., (2013). *Decentralisatie en gemeentelijke opschaling*. In: *Liberaal Reveil*, Vol. 54, No. 2, 2013, p. 119-124.

BAR-organisatie. (2016). *Over de BAR-organisatie*. (<http://www.werkenbijbarorganisatie.nl/grensverleggend-werken/over-bar-organisatie/>). Geraadpleegd op 17 februari 2016

BAR-organisatie. (2012). *De BAR-code*. (<http://docplayer.nl/35051943-Bar-code-barendrecht-albrandswaard-en-ridderkerk-werken-samen-op-basis-van-vertrouwen-ruimte-voor-diversiteit-en-gezamenlijkheid.html>). Geraadpleegd op 20 december 2016

BAR-organisatie. (2016). *Herijking BAR-doelstellingen*. (http://www.albrandswaard.nl/politiek-bestuur/algemeen-bestuur-bar-organisatie_46745/item/stukken-en-besluitenlijst-15-maart-2016_52930.html). Geraadpleegd op 20 december 2016

Bekkers, V.V.J.M. (2011). *Beleid in beweging*. BoomLemma, Den Haag.

Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V. & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Tilburg,

Beerepoot, R.M., Fraanje, R. & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.

Berghuis, J.M.J., Prof. Dr. M Herwijer, Mr. Drs. W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen, Groningen, Kluwer, 1995

Christen Democratische Verkenningen (2007). *Thorbeckse Twisten*. Wetenschappelijk Instituut CDA

Christen Democratische Verkenningen (2016). *Glokalisering: lokale eigenheid in een globale wereld*. Wetenschappelijk Instituut CDA

Delden, van. P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*: Eburon, Delft.

Fraanje, R. & Herweijer, M. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.

Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?* In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, 2013.

Fraanje, R., Herweijer, M., Beerepoot, R.M., Assenbergh, van A.M., Brouwer, B.J. & Heins, H.J. (2008). *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Gemeente Goeree-Overflakkee. (2015). 'Gaan voor Goeree-Overflakkee'

Gemeente Goeree-Overflakkee. (2016). 'Visie op de inrichting van het sociale domein op Goeree-Overflakkee'

Gemeente Nissewaard. (2013). 'Thuishaven van een Wereldhaven visiedocument van de gefuseerde gemeenten Bernisse en Spijkenisse 2015-2018'

Gemeente Nissewaard. (2015). 'Concernplan Gemeente Nissewaard'

Gemeente Nissewaard. (2013). 'Contourenschets Gemeente Nissewaard'

Heuvel, van den, J.H.J. & Huijben, M.P.M. (2003). *Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting. Openbaar Bestuur* (1): 30-35.

Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek – Over de grondslagen van beleid*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Korsten, A.F.A. (2009). *Intergemeentelijke samenwerking tussen Laren, Eemnes en Blaricum (BEL-gemeenten) door opschaling van ambtenaren naar een ambtelijke pool*. Arno Korsten.

Korsten, A.F.A., Becker, B.L., & van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*.

Korsten, A.F.A. (2015). *Ambtelijke fusie voor meer gemeentelijke bestuurskracht*. Universiteit van Maastricht.

Korsten, A.F.A. (2016). *Voor en nadelen van ambtelijke fusie*. (www.arnokorsten.nl). Geraadpleegd op 2 april 2016.

Korsten, A.F.A. (2012). *Bestuurlijke fusie van gemeenten*. (www.arnokorsten.nl). Geraadpleegd op 2 april 2016.

Kuyper, A. (1896). 'Ons Program'. Hoveker en Wormser, Amsterdam.

Kuyper, A. (1878). 'De Standaard' (jaargang 7, 20 november 1878).

Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Eburon, Delft.

Leeuw, de A.C.J. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. (The Russel Sage Foundation: New York, NY.

Matland, R. E. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 145-174.

Mazmanian, D.A., & Sabatier P.A. (1981/1989). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. In: *Effective Policy Implementation*. Massachusetts: Lexington Books.

NRC Handelsblad. (2015). *Gemeenten komen dit jaar niet toe aan werkelijk hervormen van de zorg*. Verschenen op 29 december 2015.

Nuiver, J.J.H., Licht, A.J. (2006). *Projecten en beleidsontwikkeling*. VanGorcum: Assen.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1973/1984). *Implementation--How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.

- Reformatoisch Dagblad. (2015). *Fusie verdeelt Hoeksche Waard*. Verschenen op 18 december 2015.
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years on*. In: *Organization Studies*, 28, 1243-1264.
- Rijksoverheid. (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Rijksoverheid. (2015). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>). Geraadpleegd op 4 februari 2016.
- Sabatier, P.A. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*. In: *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Traag, J.M.E. (1993). *Interbestuurlijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?* Febodruk, Enschede.
- Trouw. (2015). *Gemeentefusies onvermijdelijk*. Verschenen op 24 maart 2015.
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2005). *Gemeentelijke herindeling, handleiding voor de uitvoering*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2014). *Drie decentralisaties*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2012). *Voorschoten-Wassenaar: modaliteiten in samenwerking*
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2013). 'Brief monitoring evaluatie ambtelijke integratie Rekenkamercommissie'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2013). 'Plan van aanpak ambtelijke integratie Rekenkamercommissie'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2014). 'Uitgangspunten en ambities werkorganisatie Duivenvoorde'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2014). 'Tussenrapportage evaluatie ambtelijke integratie'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2015). 'Concept eindevaluatie ambtelijke integratie'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2012). 'Gemeenschappelijke regeling Voorschoten-Wassenaar'
- Werkorganisatie Duivenvoorde. (2012). 'Toelichting gemeenschappelijke regeling'
- Wolthuis, J.W. (2006) *'Bestuurlijke drukte - De term roept vele associaties op. Maar wat is bestuurlijke drukte en welke mechanismen leiden daartoe?'*, Openbaar Bestuur, nummer 12, p. 2 – 6.
- Wolthuis, J.W. (2007). *Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte*. (www.nicis.nl/dsresource?objectid=189228). Geraadpleegd op 2 mei 2016.

Zeeuw, F. de. (2015). *'Ambtelijke fusie, stop de laffe schijnoplossing'*. VNG Magazine, 17 maart 2015. (<http://www.vngmagazine.nl/weblog/17848/ambtelijke-fusie-stop-de-laffe-schijnoplossing>). Geraadpleegd op 11 april 2016.

Zwol, R. van. (2016). *'Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven'*. Studiegroep Openbaar Bestuur.
