

# Hoe efficiënt, effectief en legitiem zijn ambtelijke fusies voor betrokkenen?

Beelden van hoe efficiënt, effectief en legitiem besluitvorming is na een ambtelijke fusie waarbij scheiding ontstaat tussen decentrale ambtelijke organisatie en decentrale bestuurlijke organisaties



**Mariëlle Kiel**

482039

*Governance en Management van Complexe Systemen*

Erasmus Universiteit Rotterdam

27 augustus 2018

1<sup>e</sup> lezer: *Prof. dr. ing. G.R. Teisman*

2<sup>e</sup> lezer: *drs. J. van Popering – Verkerk*

Trefwoorden: *Ambtelijke fusie, Boundary Spanner, Padafhankelijkheid & Besluitvorming*

## Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de studie 'Governance en Management van Complexe Systemen' aan de Erasmus Universiteit, geschreven tijdens mijn stage bij de BUCH-werkorganisatie. Door deze stage heb ik gezien hoe de geleerde theorieën in praktijk worden gebracht. Met veel plezier heb ik 25 interviews afgenomen, verspreid over de BUCH- werkorganisatie, BEL-combinatie, SED-organisatie en UW-samenwerking. Hierdoor heb ik veel geleerd over ambtelijke fusies en de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit ervan.

Dit rapport is bedoeld voor mensen die betrokken zijn bij ambtelijke fusies, of het idee hebben tot een ambtelijke fusie over te gaan. Enige voorkennis van gemeentelijke besluitvorming is geboden en kennis van de begrippen 'boundary spanner' en 'padafhankelijkheid' maakt het rapport beter leesbaar.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die bij dit rapport een belangrijke rol hebben gespeeld. Ten eerste voorzag Prof. dr. ing. Teisman mij maandelijks van feedback en was altijd bereid tot het beantwoorden van extra vragen, of het meedenken over verbeterpunten om mijn rapport nét iets scherper en duidelijker te maken. Ook drs. Van Popering – Verkerk dank ik voor de laatste feedback die zij als tweede lezer gaf. Ten tweede zou de inhoud van dit rapport niet tot stand zijn gekomen zonder de input uit de interviews. Ik wil graag alle geïnterviewden binnen de BUCH- werkorganisatie, BEL-combinatie, SED-organisatie en UW-samenwerking bedanken voor het delen van hun ervaringen met betrekking tot de ambtelijke fusie. Mijn aller grootste dank gaat uit naar Anneke Stam die mij vanuit de BUCH-werkorganisatie heeft gesteund, gestuurd en gecoacht. Door haar kritische vragen is er een mooie balans ontstaan tussen de wetenschappelijkheid voor de Erasmus Universiteit en toepasbaarheid voor de BUCH-werkorganisatie. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken, want zonder vouwfiets was het een stuk moeilijker geweest om tussen de vier gemeentehuizen te reizen!

Mariëlle Kiel

Haarlem,  
27 augustus 2018

## Samenvatting

Nederland kent 25 ambtelijke fusies waar 61 gemeenten bij betrokken zijn. Bij een ambtelijke fusie worden de ambtenaren uit twee of meer gemeenten samengevoegd terwijl de bestuurlijke organisaties zelfstandig blijven. Bestuurlijke zelfstandigheid betekent dat elke gemeente haar eigen burgemeester en wethouders houdt, terwijl de ambtelijke fusieorganisatie meerdere gemeenten tegelijkertijd dient. Het idee achter een ambtelijke fusie is dat de gemeenten samen een krachtigere positie in de regio vormen, de kwaliteit van de dienstverlening omhoog gaat en efficiënter gewerkt kan worden. In dit paper wordt onderzocht hoe efficiënt, effectief en legitiem ambtelijke fusies er volgens de betrokkenen uitzien en in welke mate er een fit is tussen de processen in de nieuwe ambtelijke fusieorganisatie en die in de reeds bestaande bestuurlijke organisaties.

Dit onderzoek bestaat uit een vergelijkende casestudie, gebaseerd op 25 interviews bij 4 ambtelijke fusieorganisaties: de BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes & Laren), SED-organisatie (Stede-Broec, Enkhuizen & Drechterland), UW-samenwerking (Montfoort & IJsselstein) en BUCH-werkorganisatie (Bergen, Uitgeest, Castricum & Heiloo). Aan de respondenten is gevraagd naar hun verwachtingen van de ambtelijke fusie en de mate waarin deze verwachtingen zijn waargemaakt. Vervolgens is gekeken naar de oorzaken waarom sommige verwachtingen niet zijn waargemaakt. De oorzaken en verwachtingen zijn met de andere cases vergeleken. Door een vergelijkende analyse naar kracht en zwakte van de ambtelijke fusies, worden er aanbevelingen voor de BUCH-werkorganisatie geformuleerd.

Bij de BUCH, BEL, SED en UW is na de ambtelijke fusie een misfit ontstaan tussen de centrale ambtelijke organisatie en de decentraal bestuurlijke organisaties. Deze misfit lijkt vooral veroorzaakt door een verschil in verwachtingen bij de mensen in de ambtelijke en in de bestuurlijke organisatie. Daarbij ontbreekt bij de reeds bestaande bestuurlijke organisaties de bereidheid zich aan te passen aan de processen in de nieuwe ambtelijke organisatie. Er wordt door bestuurlijke padafhankelijkheid vastgehouden aan de bestaande werkwijze. Ook was de basis voor de fusie niet op orde, blijft harmonisatie van processen en formats uit en worden de middelen om beter te presteren aan de ambtelijke organisatie onthouden. Tenslotte is ook ambtelijke padafhankelijkheid ontstaan doordat diverse ambtenaren verder gaan met de werkwijze die ze vanuit hun oude gemeente gewend zijn. Deze ambtelijke- en bestuurlijke padafhankelijkheden worden niet verbonden en hebben een negatief effect op het verzilveren van de verwachte verbeteringen.

Ten eerste ontstaan er na de ambtelijke fusie effectiviteitsproblemen. Kenmerkend voor een ambtelijke fusie is dat de bestuurlijke organisatie haar bestuurlijke zelfstandigheid behoudt. Hierdoor

wil zij op de oude wijze bediend worden, en houdt zij hierbij onvoldoende rekening met de ambtenaren die voor een veel grotere organisatie moeten werken dan zij gewend waren. Door de misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie, is het voor de bestuurlijke organisatie niet duidelijk welke behoeften de ambtelijke organisatie heeft. Hierdoor krijgt de ambtelijke organisatie de juiste middelen niet aangereikt. De ambtelijke organisatie gaat door het gebrek aan middelen door op de eigen oude werkwijze, wat de misfit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie eerder vergroot dan verkleint.

Ten tweede blijven ook na de ambtelijke fusie efficiëntieproblemen bestaan. Als oorzaak wordt het verschil in verwachting tussen de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie gezien. Zo is bestuurlijk gekozen voor een ambtelijke fusie als strategie om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Bij de ambtelijke organisatie bestaat het idee dat een ambtelijke fusie zorgt voor een 'beter, sneller, efficiënter en effectiever' besluitvormingsproces. Dit verschil in verwachting is niet duidelijk geadresseerd. Ook verloopt de informatievoorziening niet transparant en snel en heeft er bij de ambtelijke fusie een stoelendans plaatsgevonden, waardoor medewerkers op zoek zijn naar de eigen taak en rolhoud en daardoor niet efficiënt kunnen werken. De medewerkers zijn dus op zoek naar de juiste personen, formats en ICT-systemen, maar worden hierbij niet geholpen.

Ten derde is de besluitvorming wél legitiem, maar wordt deze legitimiteit door de aanhoudende effectiviteits- en efficiëntieproblemen negatief beïnvloed. Het vertrouwen, dat de ambtelijke fusie gaat slagen, is er. Wel wordt dit vertrouwen negatief beïnvloed door de politieke wissel die elke 4 jaar plaatsvindt. Ook is er een gevoel van afstand ontstaan tussen de raden en de ambtenaren. Hierdoor reageren de raden alleen nog maar op incidenten en weten ze niet wat er speelt op de werkvloer.

Om de misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te verminderen, lijkt het zinvol meer aandacht te geven aan de functie van een boundary spanner, die de padafhankelijkheden kan constateren en mogelijkverzoenen zodat het vertrouwen in de organisatie toeneemt. De vraag is wel wie deze functie kan vervullen. Door de respondenten wordt een aantal opties aangedragen. Ten eerste kunnen teammanagers de rol van boundary spanner op zich nemen door in gesprek te gaan binnen de domeinen. Ze kunnen de mensen binnen de domeinen binden door het verantwoordelijkheidsgevoel en belang van samenwerking door te geven. Ten tweede kunnen griffies als boundary spanners optreden door de raden en ambtenaren met elkaar te verbinden. Hierbij kunnen zij in gesprekken de verwachtingen managen en duurzame relaties opbouwen. Ten derde kunnen het bestuur en de directie de fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie verhogen door de harmonisatie van processen, formats, agenda's en benamingen door te zetten. Als boundary spanners kunnen zij de verschillende wensen en eisen van ambtenaren, colleges en raden managen

door invloed en onderhandeling. Tot slot kan een algemeen directeur als boundary spanner tussen de gemeentesecretarissen optreden door zijn begrip van de verschillende normen en waarden in te zetten en een weloverwogen eindbesluit nemen.

De BUCH wordt een aantal aanbevelingen gedaan met de bedoeling de zwakten van ambtelijke fusies om te zetten in krachten:

1. Maak harmonisatie prioriteit nummer 1
2. Zorg dat verwachtingen worden gemanaged
3. Doorbreek het gevoel van afstand
4. Onderzoek hoe meer jonge mensen kunnen worden aangetrokken

Gemeenten die nu nadenken over een ambtelijke fusie wordt geadviseerd:

1. Begin pas als de basis op orde is
2. Zorg voor sturing en management tijdens de fusie

# Inhoudsopgave

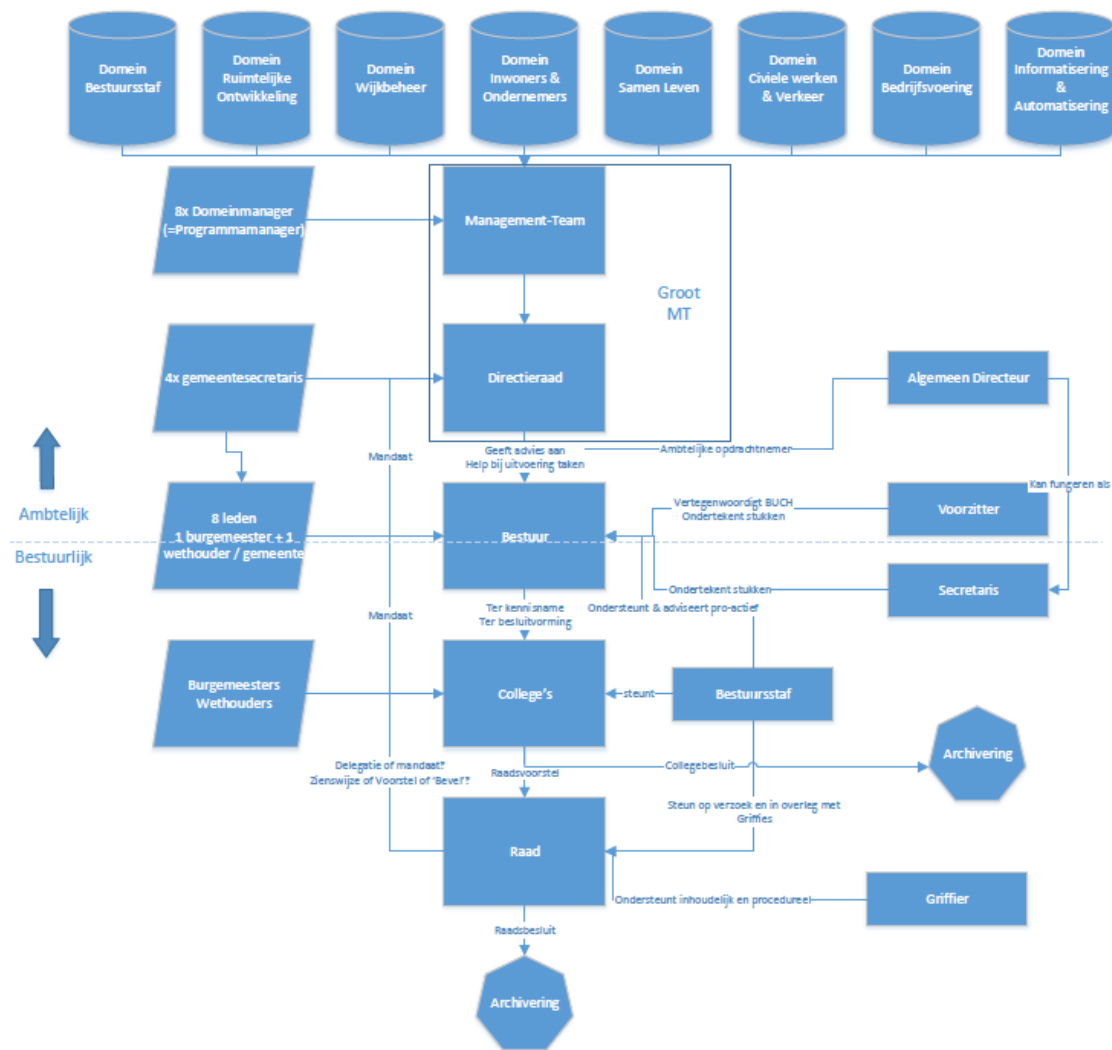
1 Inleiding	6
1.1 Hoofdvraag	8
1.2 Deelvragen	8
1.3 Afbakening onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Theoretisch Kader	12
2.1 Inleiding	12
2.1.1 Governance	12
2.1.2 Complex Systeem	13
2.2 Padafhankelijkheid	14
2.3 Fit	15
2.4 Boundary Spanner	15
2.5 Conceptueel model	18
2.6 Hypothesen	20
3 Methodologie	22
3.1 Werkwijzen & Dataverzameling	22
3.2 Operationalisatie = Meetbaar maken	23
3.2.1 Ambtelijke fusie	24
3.2.2 Effectiviteit, Efficiëntie & Legitimiteit	27
3.2.2.a Effectiviteit	28
3.2.2.b Efficiëntie	29
3.2.2.c Legitimiteit	30
3.3 Betrouwbaarheid & Validiteit	31
4 Bevindingen	33
4.1 Casebeschrijvingen	33
4.1.1 BEL-combinatie	34
4.1.2 SED-organisatie	35
4.1.3 UW-samenwerking	36
4.1.4 BUCH-werkorganisatie	37
4.2 Ervaringen met effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit	38
4.2.1 BEL-combinatie	38
4.2.2 SED-organisatie	42
4.2.3 UW-samenwerking	46
4.2.4 BUCH-werkorganisatie	49
5 Verklaringen voor het uitpakken van ambtelijke fusies	54
6 Conclusies	60
7 Aanbevelingen & Reflectie	63
7.1 Aanbevelingen	63
7.2 Reflectie	65
Literatuur	67
Bijlage A: Vragenlijst	70
Bijlage B: Interviewvragen	72

## 1. Inleiding

Per 1 januari 2017 zijn de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo ambtelijk gefuseerd tot de BUCH werkorganisatie (College van burgemeester en wethouders, 2016). De achterliggende gedachte bij deze fusie is: 'Overwegende dat samenwerking middels een volledige ambtelijke krachtenbundeling de beste bijdrage kan leveren aan complexe uitdagingen waar de BUCH-gemeenten voor staan, omdat de ambtelijke fusieorganisatie gezien haar omvang krachtig is, efficiënt kan werken en aantrekkelijk is door innovatieve dienstverlening en als werkgever' (Citaat van de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH).

Echter, verloopt deze samenwerking tussen de vier gemeenten minder soepel dan verwacht. 'Het kraakt en het piept binnen de BUCH', luidt de krantenkop van het Noordhollands Dagblad van 11 november (Noordhollands Dagblad, 2017). Het nemen van besluiten duurt langer dan voorheen, waardoor de samenwerking tussen de gemeenten als inefficiënt wordt gezien.

Door een ambtelijke fusie verandert de structuur van de organisatie. Elke gemeente behoudt binnen de decentrale bestuurlijke organisatie haar burgemeester, wethouders, raad en college, maar de ambtenaren worden samengevoegd tot één centrale organisatie. Binnen de ambtelijke organisatie zijn er acht domeinen te onderscheiden: bedrijfsvoering, bestuursstaf, civiele werken & verkeer, informatisering & automatisering, inwoners & ondernemers, ruimtelijke ontwikkeling, samenleven en wijkbeheer (BUCH, 2018). Elk domein wordt aangestuurd door een domeinmanager. De acht domeinmanagers samen vormen het managementteam. Dit team is het centrale communicatiepunt naar de directieraad. Het managementteam en de directie vormen samen het groot-MT. Deze structuur is weergegeven in figuur 1.



**Figuur 1: Organogram en taken Ambtelijke en Bestuurlijke Besluitvorming**

Figuur 1 maakt zichtbaar dat er tegelijkertijd in de ambtelijke- en bestuurlijke laag wordt gewerkt. Taken, werkwijzen en verantwoordelijkheden zijn met elkaar vervlochten. De vervlechting zorgt voor spanningen in de ambtelijke- en bestuurlijke besluitvorming. De oorzaak van dit knelpunt wordt niet gezocht in een tekort aan kennis, maar in de onduidelijke definiëring van verantwoordelijkheid voor de ambtenaren of het bestuur. Het is niet altijd duidelijk of de verantwoordelijkheid ligt bij het groot-MT, de directie of het bestuur van de BUCH-werkorganisatie. En wanneer is het aan de raden of colleges om een besluit te nemen? Daarnaast heeft elke gemeente een eigen werkwijze en toepassing van mandaat. Het is voor de ambtenaren een ontdekkingstocht om de 4 bestuurlijke entiteiten op de juiste manier te dienen. De uitvoerder moet zich constant afvragen: 'voor wie doe ik het nu?'. Doordat het voor de medewerkers niet duidelijk is waar zij met hun kennis terecht kunnen, is er veel navraag en doorverwijzing nodig, waardoor zaken langer duren dan gepland. Dit leidt weer tot vertraging in het besluitvormingsproces, waardoor inwoners van de gemeente langer op besluiten moeten wachten.



## 1.1 Hoofdvraag

Fuseren kost tijd. De ambtelijke werkwijzen worden gecentraliseerd, terwijl de bestuurlijke werkwijzen decentraal blijven. Hierdoor kunnen nieuwe onzekerheden en onduidelijkheden in het besluitvormingsproces ontstaan. Eén van de doelen van werkorganisatie BUCH is om de overgang van een lijnorganisatie naar een zelfsturende organisatie in 2021 te hebben afgerond. Hierbij wordt verwacht dat ambtenaren in 2021 zelfstandig kunnen werken en zelf actie ondernemen waar nodig (BUCH, 2016). In dit paper wordt onderzocht hoe de fit tussen de ambtelijke centrale eenheid en decentraal bestuurlijke eenheden wordt verkregen en wat het effect van 'fit' is op de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming. De onderzoeksvraag luidt:

*'Wat is de fit tussen de ambtelijke werkwijze vanuit een centrale eenheid en de bestuurlijke aansturing van besluitvorming vanuit de decentrale gemeenten na de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, en wat in de ontstane fit versterkt of verzwakt de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming?'*

De invloed van de ambtelijke fusie wordt gemeten in de mate waarin de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van het besluitvormingsproces zijn toe- of afgenomen. Deze begrippen worden in hoofdstuk 3 nader geoperationaliseerd. In dit onderzoek wordt door middel van casestudies en interviews met directe betrokkenen onderzocht hoe zo'n fit eruit kan zien en welke kansen en bedreigingen hier voor de besluitvorming zich voordoen. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden er verschillende deelvragen gesteld.

## 1.2 Deelvragen

Om de fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van besluitvorming te kunnen vaststellen, worden deze begrippen in kaart gebracht door middel van operationalisatie. Hierbij wordt de hoofdvraag opgedeeld in verschillende deelvragen gerangschikt naar effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit, padafhankelijkheid, fit en boundary spanner. Deze deelvragen dienen als basis voor de interviews en worden gesteld om meer inzicht te krijgen in de kracht en zwakte van ambtelijke fusies. Naast de deelvragen worden ook verwachtingen geschetst, die als ideaalbeeld bij een ambtelijke fusie gelden (Korsten, 2015). Tijdens de interviews wordt gevraagd in hoeverre deze verwachtingen bij de respondenten zijn waargemaakt.

	Deelvraag:	Verwachting
<b>Effectiviteit</b>	In welke mate worden de voorafgestelde doelen behaald? Welke stappen zijn nu nodig om tot besluiten te komen en waarin zijn deze anders dan voor de ambtelijke fusie?	Het besluitvormingsproces zal door een ambtelijke fusie sneller en effectiever verlopen, doelen worden behaald en zaken worden sneller afgehandeld.
<b>Efficiëntie</b>	Hoe wordt het behalen van de doelen gerealiseerd? Wie is verantwoordelijk voor welk element van besluitvorming? Hoe worden de verantwoordelijkheden genomen?	Duidelijke rolverdeling tussen en binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Ook rolinhoud is duidelijk. Bijeenkomsten zorgen ervoor dat mensen meer te weten komen over elkaars expertise
<b>Legitimiteit</b>	In welke mate is er vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisaties? Hoe wordt de overgang van een lijn- naar zelfsturende organisatie ervaren? Wordt de ambtelijke fusie als een eind- of tussenoplossing gezien?	Vertrouwen is zowel binnen als tussen de organisaties aanwezig. Kennis en expertise wordt uitgewisseld. De ambtelijke fusie is een eindoplossing. Overgaan tot een bestuurlijke fusie kost extra geld en zorgt voor nieuwe verwarring binnen de ambtelijke organisatie.
<b>Padafhankelijkheid</b>	Zijn er verschillende werkwijzen tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisaties te onderscheiden, en hoe worden deze op één lijn gebracht? Hoe worden de nieuwe rollen na de ambtelijke fusie vormgegeven?	In het ideale geval worden de werkwijzen geharmoniseerd waarbij agenda's, formats en sjablonen op elkaar worden afgestemd. De nieuwe rollen en functies worden duidelijk omschreven en er wordt van elkaar geleerd door kennis te delen.
<b>Fit</b>	In welke mate is er een fit in informatievoorziening tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke organisaties, en hoe sluiten de processen op elkaar aan?	De bestuurlijke organisatie weet wat er in de ambtelijke organisatie speelt en kan hierdoor de benodigde middelen aanreiken. Ook is de bestuurlijke organisatie bereid zich aan te passen zodat de ambtelijke organisatie makkelijker kan werken.
<b>Boundary Spanner</b>	Wie zijn de verbinders van de centrale ambtelijke organisatie met de decentrale bestuurlijke organisaties? Wat doen zij om de verschillende werkwijzen van de gemeenten op één lijn te brengen? Op welke manier trachten zij de ambtelijke organisatie met de besturen en de besturen onderling te verbinden?	De ambtelijke- en bestuurlijke organisaties worden met elkaar verbonden door een procesmanager. Een boundary spanner probeert problemen en oplossingen met elkaar te koppelen en gesprekken tussen verschillende partijen aan te gaan. Door samenwerking wordt de kwaliteit van besluitvorming verhoogd.

Tabel 1: Deelvragen

Deze deelvragen helpen om te identificeren of de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming in de ogen van betrokkenen is toegenomen. Nagegaan wordt of de toe- of afname beïnvloed wordt door de misfit tussen de centrale ambtelijke organisatie en de decentraal bestuurlijke organisaties als gevolg van padafhankelijkheid en een wel of niet aanwezige boundary spanner. De antwoorden van respondenten brengen de ervaren kracht en zwakte van de ambtelijke fusie in beeld. Nagegaan wordt welke kansen en bedreigingen er voor de besluitvorming en het bestuurlijk en politiek primaat ontstaan.

### ***1.3 Afbakening onderzoek***

Dit onderzoek analyseert de opvattingen en uitkomst van verwachtingen van betrokkenen over ambtelijke fusies. Hierbij worden gemeentelijke samenwerkingsverbanden of bestuurlijke fusies buiten beschouwing gelaten. Gekeken wordt naar de subjectieve efficiëntie en effectiviteit van de huidige besluitvorming. De respondenten is wel gevraagd of zij een verschil kunnen duiden tussen de huidige situatie en de situatie vóór de fusie, maar vanwege de reorganisatie, het wisselen van functie en de bestuurlijke wisseling door de gemeenteraadsverkiezingen, vonden de respondenten het lastig hier een oordeel over te vellen. Dit onderzoek betreft de perceptie van betrokkenen op de informatiestroom van de ambtelijke organisatie naar de bestuurlijke organisaties. De verschillende kosten en baten die ook in termen van efficiëntie kunnen worden uitgedrukt, worden niet meegenomen. Ten tweede wordt de besluitvorming in dit onderzoek meegenomen als het voorbereiden van het besluit door de ambtelijke organisatie en het nemen van het besluit door de bestuurlijke organisatie. De administratieve handelingen, uitvoering en archivering blijven buiten beschouwing. Besluitvorming betreft het opstellen van een beleidsvoorstel vanuit de domeinen van de ambtelijke organisatie, via het managementteam, de directie en het bestuur, richting de Colleges en Raden van de bestuurlijke organisatie. Deze afwegingen zijn gemaakt vanwege de beperkte tijd waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd.

Dit paper probeert het inzicht in kracht en zwakte van ambtelijke fusies te vergroten en het effect ervan op de besluitvorming te belichten. Dit paper is maatschappelijk relevant, omdat de efficiëntie en effectiviteit van de bestuurlijke besluitvorming doorwerken in de maatschappij. Inwoners zijn de 'klanten' van de gemeenten en hebben baat bij een besluitvormingsproces dat zo goed mogelijk verloopt. De maatschappelijke relevantie wordt versterkt door de aanbevelingen, die mogelijk bijdragen aan een efficiënter en effectiever bestuurlijk besluitvormingsproces. Ook kunnen andere mogelijke fusiegemeenten van dit paper leren en het maken van dezelfde fouten voorkomen.

Dit paper is wetenschappelijk relevant omdat er nog niet eerder een vergelijkende analyse is gedaan tussen de vier ambtelijke fusies van de BEL, SED, UW en BUCH. Dit paper tracht de bestaande wetenschappelijke kennis over ambtelijke fusies te verrijken door de relatie tussen boundary spanners, fit en padafhankelijkheid op de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming te onderzoeken. Hierbij wordt getracht inzichten te bieden in de problemen van een ambtelijke fusie en de mogelijkheden die een boundary heeft om de besluitvorming efficiënter te laten verlopen. Gekeken wordt welke krachten en zwakten er bij een ambtelijke fusie naar voren komen en hoe verschillende gemeenten getracht hebben deze zwakten om te zetten in krachten. Tot slot worden de getrokken lessen omgezet in conclusies en aanbevelingen voor gemeenten die een nieuwe ambtelijke fusie overwegen.

#### *1.4 Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader. Dit kader vormt de basis voor de analyse in hoofdstuk 4. Paragraaf 2.1 zet uiteen wat de studie Governance en Management van Complexe Systemen inhoudt. Paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4 gaan in op de begrippen van padafhankelijkheid, fit en boundary spanner. Vervolgens wordt de relatie tussen de padafhankelijkheid en de boundary spanner weergegeven in het causale model in 2.5. Voorafgestelde hypothesen zijn te vinden in 2.6. Hoofdstuk 3 operationaliseert de begrippen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Deze begrippen worden meetbaar gemaakt in paragraaf 3.2. Paragraaf 4.1 bevat de casussen. De analyse ervan vindt plaats in paragraaf 4.2. De resultaten van het onderzoek worden weergegeven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies. Tot slot geeft hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen en wordt er gereflecteerd op het onderzoek.

## 2. Theoretisch Kader

Dit hoofdstuk legt een theoretische basis voor het onderzoek en besteedt aandacht aan de begrippen padafhankelijkheid, fit en boundary spanner. In paragraaf 2.1 worden de begrippen verkend. Paragraaf 2.2 werkt het begrip van padafhankelijkheid verder uit en paragraaf 2.3 het begrip fit. De rol van boundary spanning wordt uitgewerkt in paragraaf 2.4. De relatie tussen de begrippen is weergegeven in het causale model uit paragraaf 2.5.

### 2.1 Inleiding

Vóór de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Heiloo en Castricum bepaalde elke gemeente haar eigen manier van werken. Het idee van een ambtelijke fusie is dat de verschillende werkwijzen van de gemeenten tot één werkwijze worden samengebracht. Door jarenlang hetzelfde proces te volgen, zijn bepaalde stappen en handelingen ingesleten. Daarnaast wordt elke gemeente gekenmerkt door een eigen cultuur, groepen werknemers, management teams en taken (Butler et al., 2012). Om gedreven, gefocust en mens-georiënteerd te blijven, is het belangrijk multiculturele competenties in de organisatie te ontwikkelen (Butler et al., 2012). De verschillende kwaliteiten voor effectief leiderschap worden vervuld door een 'boundary spanner', 'bridge maker' of 'blender'.

De idee in dit paper is dat efficiëntie en effectiviteit van bestuurlijke besluitvorming bij ambtelijke fusies afneemt als boundary spanning ontbreekt. Er is dan grote kans dat padafhankelijkheid in het bestuurlijke besluitvormingsproces niet wordt doorbroken. De legitimiteit wordt afgeleid uit de mate waarin de nieuwe situatie door medewerkers en bewoners van de gefuseerde gemeenten wordt geaccepteerd.

Omdat deze scriptie is geschreven bij de master 'Governance en Management van Complexe Systemen', wordt eerst uiteen gezet wat met governance en management van complexe systemen wordt bedoeld.

#### 2.1.1 Governance

Ten eerste zijn bij het proces van de bestuurlijke besluitvorming verschillende wederzijds afhankelijke actoren betrokken. De coördinatie van verschillende activiteiten rondom collectieve problemen met deze wederzijdse afhankelijke actoren wordt governance genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer wordt samengewerkt tussen verschillende actoren om tot consensus en coproductie te komen, wordt er gesproken over Collaborative Governance (Buuren et al., 2012). Collaborative Governance wordt gekenmerkt door de volgende vier aspecten (Ansell & Gash, 2007): 1) Participatie inclusiviteit. Van alle relevante actoren wordt verwacht dat zij bij het proces betrokken zijn. 2) Forum

exclusiviteit. Er kan alleen via het forum binnen de organisatie gereageerd worden. 3) Duidelijke regels. Deze regels zijn vooral bedoeld om een open en eerlijk proces te garanderen. 4) Proces transparantie. De stakeholders moeten het idee hebben dat hun ideeën worden afgewogen. Ook geeft transparantie aan dat de rollen van de deelnemers duidelijk zijn gedefinieerd.

### **2.1.2 Complex systeem**

Een complex systeem wordt gekenmerkt door eigenschappen (Buuren et al., 2012) als: fragmentatie & verbondenheid, non-lineaire dynamiek, zelforganisatie, padafhankelijkheid, co-evolutie en instabiliteit als de status quo. Een complex systeem bestaat uit meerdere losse, maar ook verbonden subsystemen. De subsystemen zijn door de aanwezige feedbackpatronen lastig te veranderen (Teisman et al., 2009; Boons et al., 2010). Processen in een complex systeem verlopen vaak non-lineair. Dit houdt in dat er vooraf niet te voorspellen is welke consequenties de genomen stappen zullen hebben. Hierdoor bestaat de kans dat een kleine aanpassing van een bestaand patroon, grote gevolgen met zich meebrengt. Ook kan het voorkomen dat uitkomsten niet in lijn zijn met het gewenste effect (Buuren et al., 2012). Daarbij heeft elk deelsysteem zelforganiserend vermogen. Dit houdt in dat de verschillende subsystemen zichzelf organiseren zonder aansturing van bovenaf. Door de feedbackpatronen ontstaat er bij deelsystemen regelmatig padafhankelijkheid: ze gaan door op de weg die ze eerder liepen, ook als de omstandigheden (zoals in deze casus de ambtelijke fusie) veranderen. Hierdoor wordt het leren van andere systemen bemoeilijkt. Het gehele complexe systeem, zoals hier de combinatie van de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie, ontwikkelt zich door de onderlinge interactie tussen de subsystemen. Dit wordt co-evolutie genoemd (Buuren et al., 2012). Tot slot zijn complexe systemen dynamisch. Er wordt slechts tijdelijk evenwicht bereikt. Het systeem is aan verandering onderhevig.

Om de effectiviteit en efficiëntie van een ambtelijke fusie te verhogen, wordt in dit paper gekeken naar de capaciteit om de complexiteit van het systeem te reduceren, waarbij oorspronkelijke patronen doorbroken worden om zo tot een nieuwe fit te komen. Fuseren betekent overgaan op een gezamenlijke werkwijze, waardoor eigen rollen en patronen doorbroken moeten worden. Deze patronen zijn door herhaling ingesleten en hebben mogelijk gezorgd voor padafhankelijkheid. Daarom wordt de theorie van padafhankelijkheid nader onderzocht.

### **2.2 Padafhankelijkheid**

Padafhankelijkheid kan worden gezien als een proces dat in stand wordt gehouden door kennis, ervaring en wijsheid door te geven van generatie op generatie, of actor op actor (Stark, 1992). Hierbij

speelt het verleden een belangrijke rol (Crouch & Farrell, 2004); Pierson, 2004). 'Een proces is padafhankelijk als de uitkomst in een periode afhankelijk is van de set van uitkomsten en mogelijkheden die in het verleden zijn ontstaan' (Stark, 2006, p97). Daarnaast zijn door padafhankelijkheid bestaande instituties moeilijk te veranderen over tijd en kunnen kleine keuzes die eerder zijn gemaakt, grote gevolgen hebben (Sorensen, 2015).

Padafhankelijkheid heeft volgens Stark (2006) vier gerelateerde oorzaken: toenemend rendement, zelfversterking, positieve feedback en lock-in. Wanneer een keuze is gemaakt, of een actie wordt ondernomen, is het rendement hoog. Door zelfversterking wordt een gemaakte keuze gestimuleerd of aangemoedigd, waardoor deze keuze als duurzaam wordt ondervonden. Een positieve feedback-loop kan worden onderscheiden wanneer dezelfde keuze meerdere keren achter elkaar wordt gemaakt. Hierbij geldt ook dat hoe langer de periode na de initiatie van een systeem, meer mensen in het systeem investeren, waardoor de prikkel om op deze wijze door te gaan steeds groter wordt (Pierson, 1994). Tot slot wordt onder lock-in bedoeld dat één bepaalde keuze beter is, omdat een grote groep mensen deze keuze in het verleden ook heeft gemaakt (Stark, 2006).

Padafhankelijkheid wordt opgebouwd door gedragsroutines, sociale connecties en cognitieve structuren rond een institutie (Stark, 2006).

Padafhankelijkheid veroorzaakt volgens Wilson (2014) vier problemen: 'learning pathways', 'complex stakeholder interactions', 'lack of willingness for change' en 'small effects, substantial changes'.

Ten eerste kunnen leertrajecten worden gezien als persoonlijke keuzes die zelfversterkend werken (Stark, 1992). Doordat ervaring leert dat bepaalde keuzes werken, worden deze keuzes steeds opnieuw gemaakt. Hierdoor is het leertraject moeilijk te veranderen (Dahle, 2007).

Ten tweede heeft padafhankelijkheid vaak betrekking op complexe stakeholder interacties (Allen, 2003). Dit houdt in dat er meerdere actoren rondom hetzelfde proces betrokken zijn, die allemaal eigen maar overlappende padafhankelijkheden hebben.

Ten derde is de bereidheid om te veranderen door padafhankelijkheid laag, waardoor er een negatieve ontwikkeling is van de processen in de maatschappij (Scheffer et al., 2003). Doordat wordt vastgehouden aan de gangbare en vertrouwde manier van werken, kan het proces 'locked-In' raken. Door de lock-in wordt er een bepaald pad gekozen waar moeilijk van af te wijken is.

Ten vierde kunnen kleine beslissingen grote invloed hebben. Zo kan een kleine machtspositie uitgroeien tot een grote en sterke machtspositie met onvoorziene gevolgen (Allen, 2003).

Padafhankelijkheid zorgt ervoor dat één bepaalde werkwijze als de juiste wordt gezien en door de vele herhaling vertrouwd is geraakt. Door de ambtelijke fusie worden de ambtenaren met eigen

verschillende werkwijzen samengevoegd. Ook ontstaat er een grens met de bestuurlijke organisatie die op haar oude werkwijze bediend wil blijven worden. Wanneer verschillende groepen een eigen werkwijze hebben en niet bereid zijn zich aan andere organisaties aan te passen, zal er een misfit tussen de werkwijzen van organisaties ontstaan.

### **2.3 Fit**

In dit paper wordt veel gesproken over een fit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie. Met een fit wordt volgens Kristof (1996) bedoeld: 'compatibility between people and organizations that occurs when at least one entity provides what the other needs or they share similar fundamental characteristics, or both' (Kristof, 1996). Organisaties en mensen binnen deze organisaties hebben elkaar nodig om te kunnen presteren. Waar padafhankelijkheid zorgt voor een eigen werkwijze en de bereidheid tot aanpassing laag is, is de term 'fit' juist te duiden in verenigbaarheid, matchbaarheid, passendheid, aanpasbaarheid en verbondenheid (Ancona & Chong, 1996; Bluedorn, 1993). Hierdoor worden padafhankelijkheid en fit in dit paper als tegenovergestelden beschouwd. De mate van fit bepaalt hoe de verschillende culturen, normen en waarden worden geaccepteerd en uitgewisseld (Rynes & Cable, 2003). Een misfit wordt geïdentificeerd wanneer het tempo, de fase of de werkwijze van de organisaties verschillend zijn (Standifer & Bluedorn, 2006). Het gevolg van een misfit is inefficiëntie, prestatie onder de maat en in het ergste geval het uit elkaar vallen van de organisatie (Ancona & Chong, 1996; Bluedorn, 1993; Gersick, 1994). Om een misfit uit te bannen, is een verbinder nodig die de verschillende werkwijzen in balans probeert te brengen. In dit paper wordt deze verbinder gezien als een boundary spanner.

### **2.4 Boundary spanner**

Boundary spanners worden in dit paper gezien als procesmanagers die mogelijk de padafhankelijkheid kunnen doorbreken. Dit doen zij door nieuwe regels en inzichten met betrokkenen te communiceren (Koppenjan & Klijn, 2004). Ook bestaat het idee dat door het wijzigen van bestaande patronen, de hoofdactoren beter in staat zijn om diepgewortelde overtuigingen aan te passen (Mc Creary et al., 2001). Boundary spanners worden gezien als agenten die inter-organisatiele organisaties proberen te managen (Williams, 2002). Onder inter-organisatiele worden samenwerking, netwerken en afhankelijkheden van taken en functies verstaan (Williams, 2002). De organisatie bestaat niet uit een hiërarchische structuur, maar gefragmenteerde relaties waarbij nieuwe capaciteit nodig is om conflict te managen. Hierbij moeten culturele verschillen worden gemanaged (Butler et al., 2012). Deze multiculturele organisaties bestaan uit verschillende groepen werknemers, management teams, fusies of geïntegreerde taken (Butler et al., 2012) waarbij de opdracht voor de boundary spanner is



om behalve alleen binnen organisaties, ook tussen organisaties, units en groepen te managen (Harvey & Novicevic, 2004). Vertrouwen speelt hierin een belangrijke rol: Doet iedereen wat hij beloofd heeft te doen? Worden verwachtingen waar gemaakt en kan er op afspraken worden gebouwd? Dit vertrouwen wordt door de boundary spanner gefaciliteerd door gebruik te maken van de skills, bronnen en waarden van mensen binnen de verschillende te verbinden organisaties (Butler et al., 2012).

In het publieke besluitvormingsproces wordt nagedacht over complexe en schijnbaar onhandelbare problemen en issues (Williams, 2002). Deze issues en problemen worden vaak gezien als 'wicked', doordat de grenzen en oorzaken van het problemen niet duidelijk af te bakenen zijn (Rittel & Weber 1973, p.167). Ook overstijgen deze issues de organisationele, juridische, functionele en professionele grenzen en komen daarbij in een web van andere problemen terecht (Williams, 2002).

Actoren beschikken over verschillende bronnen die zonder de rol van een 'verbinder' niet worden gedeeld. Door een gebrek aan communicatie ontstaan er verschillende stromen van bronnen, informatie en wederzijdse verwachtingen die langs elkaar heenlopen (Ebers, 1997).

Boundary spanners worden gekarakteriseerd door het vermogen met anderen om te gaan en effectieve relaties en inter-persoonlijke competenties te ontwikkelen (Williams, 2002). Om effectief samen te kunnen werken, is er begrip voor de verschillende normen en waarden van andere personen binnen dezelfde organisatie nodig. Trevillion (1991) zag boundary spanners als 'cultural brokers' die andere organisaties moeten begrijpen en de waarden en perspectieven van de andere organisaties kunnen respecteren. Door het gedeelde begrip zijn boundary spanners in staat om banden te leggen binnen de organisatie waardoor informatie, kennis, bronnen en mensen met elkaar worden gedeeld (Ernst & Yip, 2009).

Een ander belangrijk aspect dat bijdraagt aan de effectiviteit van de boundary spanner, is de mate van vertrouwen. Wantrouwen en een teruggenomen houding creëren een barrière voor co-operatie tussen organisaties (Williams, 2002).

Van ambtenaren wordt verlangd dat zij beter samenwerken over organisationele grenzen heen en hierbij de gehele mindset omzetten naar die van een partnerschap (Cabinet Office, 2000). Hierbij treden boundary spanners op als de voorgenoemde 'cultural brokers' die nieuwe vaardigheden en capaciteiten zoals luisteren, onderhandelen, leiderschap en performance management stimuleren (DETR, 1999).

Boundary spanners kunnen hun skills, vermogens, ervaring en persoonlijke karakteristieken inzetten om de volgende acties te bewerkstelligen (Williams, 2002):

- 1) Bouwen van duurzame relaties.
- 2) Managen door invloed en onderhandeling.
- 3) Managen van complexiteit en onafhankelijkheid.
- 4) Managen van rollen, verantwoordelijkheden en motivaties.

Een essentieel onderdeel van efficiënte samenwerking is het bouwen en behouden van duurzame relaties. Onder samenwerking wordt verstaan: 'Het managen van verschillen' (Williams, 2002, p115). Hiermee wordt bedoeld dat mensen met verschillende achtergronden en perspectieven samen voor één werkwijze moeten gaan. Deze gedeelde werkwijze wordt opgebouwd door communiceren en luisteren (Williams, 2002). Door middel van communicatie proberen boundary spanners om informatie, kennis en bronnen van verschillende organisaties te verbinden (Holt & Seki, 2012). Daarnaast worden begrippen van de verschillende organisaties op één lijn gebracht (Cook et al., 2013). Tot slot wordt van een boundary spanner een aantal waarden zoals respect, eerlijkheid, openheid, transparantie, bereikbaarheid, gevoeligheid en verantwoordelijkheid verwacht (Williams, 2002). Hoe beter de boundary spanner erin slaagt aan deze waarden te voldoen, hoe hoger de mate van vertrouwen is waardoor bronnen met elkaar worden gedeeld.

Ten tweede kent een boundary spanner de taak van het managen door invloed en onderhandeling. Door middel van beïnvloeding, onderhandeling en bemiddeling zorgt de boundary spanner ervoor dat consensus en oplossingen worden bereikt (Williams, 2002). Het bemiddelen wordt gebruikt om partijen tevreden te stellen en een goed onderhouden netwerk maakt het mogelijk de betreffende actoren bij elkaar te brengen.

Ten derde heeft de boundary spanner de taak om complexiteit en afhankelijkheid te managen (Williams, 2002). Vanwege de complexiteit van problemen die in de omgeving ontstaan, is er behoefte aan oplossingen die betrekking hebben op meerdere actoren en contexten (Cook et al., 2013). Hierbij is inzicht in de verschillende zienswijzen, beperkingen, culturen en werkwijzen vereist. Van een boundary spanner wordt verwacht dat hij innovatief, creatief en ondernemend is om de complexiteit binnen en tussen de grenzen van de verschillende organisaties te managen.

Tot slot heeft de boundary spanner de taak om de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en motivaties van de verschillende actoren te managen. Een vitaal punt in dit management betreft de vraag 'Wie doet wat' (Williams, 2002). De basis van een sterke verbinding en samenwerking is het identificeren van de verschillende taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Ook zijn er verschillende subgroepen te onderscheiden die door een manager worden 'geblend' tot een goed

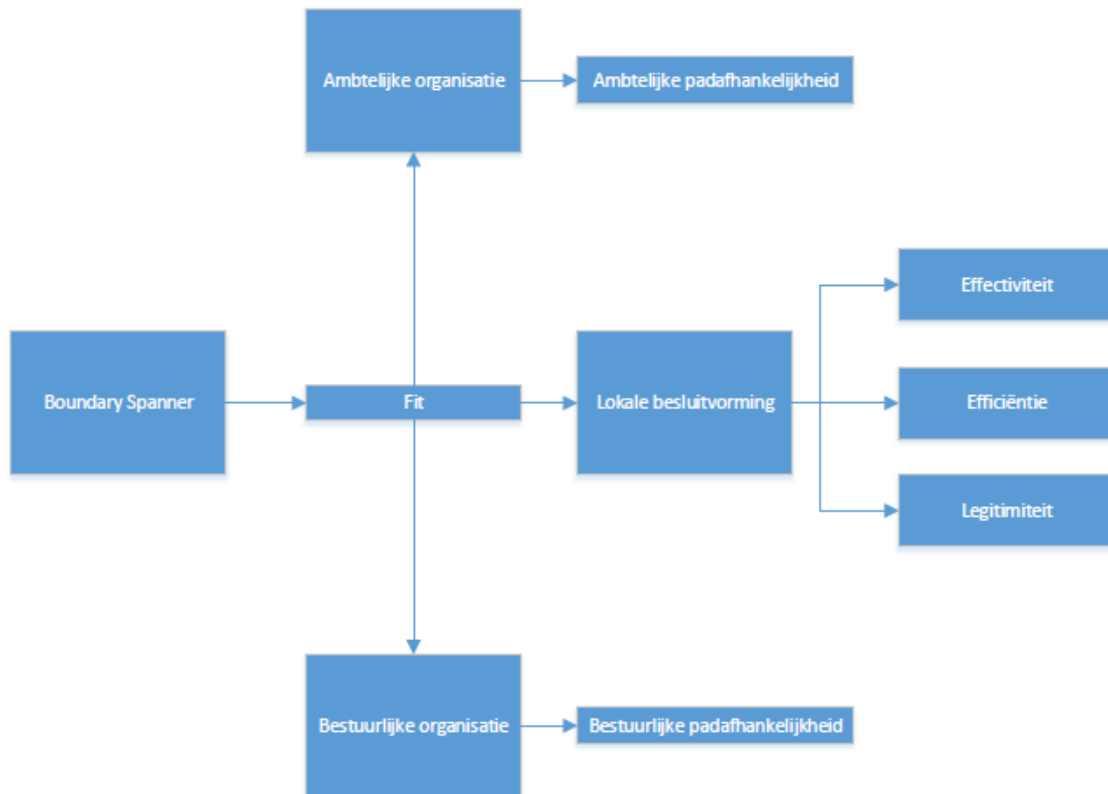
functionerend team (Butler et al., 2012). Hierbij wordt onder 'blend' verstaan: 'een sterk nieuw geheel, dat de duidelijke losse elementen van waaruit het systeem is opgebouwd, behoudt' (Butler et al., 2012, p242). Een boundary spanner moet dus representatief zijn voor verschillende lagen uit de organisatie en om kunnen gaan met de verantwoordelijkheden en spanningen die daarbij horen (Williams, 2002).

### *2.5 Conceptueel model*

In dit paper wordt gekeken naar de perceptie op de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van besluitvorming. De besluitvorming is afhankelijk van de fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. De fit betreft de mate waarin de verschillende werkwijzen van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo zowel ambtelijk als bestuurlijk worden verbonden. Geanalyseerd wordt in welke mate sprake is van padafhankelijkheid, zowel binnen de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie, en of en hoe boundary spanning deze padafhankelijkheden kan hanteren om de fit te versterken. Bij de ambtelijke fusie van werkorganisatie BUCH betreft dit de vier werkwijzen in de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. De werkorganisatie-BUCH moet zich verhouden tot deze vier werkwijzen. Ook de ambtelijke fusies van Blaricum, Eemnes & Laren (BEL-combinatie), Stede-Broec, Enkhuizen & Drechterland (SED-organisatie) en Montfoort & IJsselstein (UW-samenwerking) worden geanalyseerd. In de analyse wordt onderzocht of verschillende ambtelijke organisaties erin zijn geslaagd om de verschillende bestuurlijke werkwijzen te vervlechten met de nieuwe ambtelijke werkwijze.

Bestuurlijke padafhankelijkheid kan ontstaan wanneer bestuurders vasthouden aan de hen bekende gemeentelijke werkwijze en niet openstaan voor de nieuwe werkwijze en vereisten van de ambtelijke fusieorganisatie. Deze padafhankelijkheid wordt aangestuurd door de couleur locale die de normen, waarden en cultuur van een gemeentelijke organisatie vertegenwoordigen.

Ambtelijke padafhankelijkheid kan ontstaan als de organisatie op zichzelf gericht raakt en er niet in slaagt zich slim te verhouden met de bestuurlijke acties. De vraag is in hoeverre het de werkorganisatie-BUCH lukt om op één ambtelijke werkwijze verder te gaan. Doordat de bestuurders niet gefuseerd zijn, verwachten zij op de oude en eigen werkwijze verder te kunnen gaan. Met deze padafhankelijkheid moet worden omgegaan. Dit wordt gezien in termen van boundary spanning. Boundary spanning kan een betere fit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie bewerkstelligen. Door padafhankelijkheid te doorbreken en de fit te verbeteren, worden de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming naar verwachting verbeterd.



*Figuur 2: Conceptueel model*

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de begrippen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Hoofdstuk 4 analyseert de invloed van padafhankelijkheid op efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van besluitvorming. Bij 'efficiëntie' wordt gekeken naar de vraag of de bestuurlijke besluitvorming doorlopen wordt met zo min mogelijk middelen. Dit wordt ook wel doelmatigheid genoemd. Bij het concept 'effectiviteit' staat de vraag centraal of het beoogde doel wordt bereikt. Dit doelt meer op de doeltreffendheid. Tot slot wordt onder het concept 'legitimiteit' de vraag gesteld: 'Wordt het proces van de bestuurlijke besluitvorming door medewerkers van de betreffende gemeenten geaccepteerd?'

## 2.6 Hypothesen

Voorafgaand aan het onderzoek is een aantal verwachtingen geformuleerd over de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de besluitvorming als gevolg van de relatie tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke organisaties. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op het negatieve beeld van ambtelijke fusies zoals die door de media zijn geschetst (Noordhollands Dagblad 2017). De hypothesen zijn:

**H1: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo is de effectiviteit van de besluitvorming afgenomen.**

**H1a: de afname wordt veroorzaakt doordat er decentrale bestuurlijke padafhankelijkheid ontstaat. De bestuurlijke processen passen zich niet aan de nieuwe situatie aan, waardoor niet tot een nieuw vereiste fit wordt gekomen.**

**H1b: de afname wordt veroorzaakt doordat de centrale ambtelijke processen zich meer los ontwikkelen van de decentrale bestuurlijke acties waarbij ze een eigen padafhankelijkheid ontwikkelen die verder van de bestuurlijke padafhankelijkheid af komt te staan.**

**H1c: de afname wordt veroorzaakt door een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie waarbij een boundary spanner ontbreekt.**

Effectiviteit gaat over de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces. Om een doel te bereiken, moet eerst duidelijk worden vastgesteld welk doel er voor ogen is. Door de scheiding tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie wordt verwacht dat er verschillende werkwijzen, normen, waarden en verwachtingen zijn. Dit verschil leidt tot een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie waarbij de doelen van een ambtelijke fusie verschillend zijn. Het gevolg is dat verschillende doelen worden nagestreefd, er via verschillende paden wordt gewerkt en daardoor de effectiviteit van de besluitvorming negatief beïnvloed wordt.

**H2: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, is de efficiëntie van de besluitvorming afgenomen.**

**H2a: De afname wordt veroorzaakt doordat de ambtelijke doelen van de bestuurlijke doelen verschillen en deze verschillen niet door een boundary spanner geadresseerd worden.**

**H2b: De afname wordt veroorzaakt doordat de informatievoorziening vanuit de ambtelijke naar de bestuurlijke organisatie niet transparant en snel is en er niet wordt gestuurd door een boundary spanner.**

Een samenvoeging geeft tegelijk ook een scheiding aan. Door de ambtelijke samenvoeging is er meer nadruk op de bestuurlijke scheiding komen te liggen. Waar de ambtenaren van de verschillende gemeenten met elkaar moeten samenwerken binnen een werkorganisatie, blijft het bestuurlijke proces onveranderd. Door de scheiding van taken wordt verwacht dat het besluitvormingsproces minder efficiënt wordt. Dit komt doordat er meer mensen met kennis zijn, maar het niet duidelijk is welke kennis bij welke rol nodig is. Daarnaast speelt de bestuurlijke couleur locale een belangrijke rol en zal het niet voor iedereen duidelijk zijn wat er bestuurlijk per gemeente verwacht wordt.

**H3: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, is de legitimiteit van het besluitvormingsproces afgenomen.**

**H3a: De afname wordt veroorzaakt doordat er minder vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zal zijn.**

**H3b: De afname wordt veroorzaakt door een gevoel van afstand die is ontstaan door een overgang van een lijn- naar zelfsturende organisatie en onvoldoende wordt overbrugd door een boundary spanner.**

Legitimiteit heeft betrekking op de acceptatie van de manier waarop het besluitvormingsproces verloopt. Hierbij spelen zaken zoals vertrouwen en begrip een belangrijke rol (zie hoofdstuk 3). Door het ambtelijk samenvoegen van vier gemeenten, worden alle ambtenaren uit de ambtelijke organisatie verplicht om samen te werken. Het gevolg is dat er meer mensen met kennis aanwezig zijn, waardoor het soms niet duidelijk is wie over welke kennis beschikt. Daarnaast zijn de medewerkers uit de verschillende organisaties een andere werkwijze gewend, waardoor spanningen in het besluitvormingsproces ontstaan. Doordat de ambtelijke organisaties worden gescheiden van hun 'eigen' bestuurlijke organisatie met hun 'eigen' burgemeester en wethouders, ontstaat er een gevoel van afstand. De ambtenaren moeten de verschillende werkwijzen van de bestuurders eigen maken, waarbij hun rollen en taken niet door een boundary spanner worden gemanaged.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte onderzoeksmethode nader toegelicht. Hierbij wordt ten eerste de werkwijze en de manier van dataverzameling en data-analyse beschreven in paragraaf 3.1. In paragraaf 2.5, figuur 2, zijn de begrippen padafhankelijkheid, fit, boundary spanner, effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit weergegeven in het causale model. In dit paper wordt vanuit het theoretisch kader waarin de padafhankelijkheid (paragraaf 2.2), fit (paragraaf 2.3) en boundary spanner (paragraaf 2.4) centraal staan, onderzocht hoe hierdoor de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de besluitvorming worden beïnvloed. Paragraaf 3.2 operationaliseert de begrippen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Tot slot geeft paragraaf 3.3 de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek weer.

#### 3.1 Werkwijze & Dataverzameling

Dit onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van verschillende methoden. Ten eerste wordt door middel van literatuuronderzoek een theoretische basis gelegd waardoor de relaties in het causale model vorm krijgen. Vervolgens wordt gekeken naar de verschillende kansen en bedreigingen die een ambtelijke fusie op het bestuurlijke besluitvormingsproces kan hebben. Deze kansen en bedreigingen worden ook getoetst binnen de vier ambtelijke fusies: SED (Stede-Broec, Enkhuizen en Drechterland), BEL (Blaricum, Eemnes en Laren), UW (IJsselstein en Montfoort) en BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo).

Ten tweede is gekozen om interviews af te nemen, omdat het karakter van een fusie wordt bepaald door mensenwerk. Door de interviews worden de percepties over de verwachtingen, problemen en oorzaken binnen de vier fusieorganisaties in kaart gebracht. De percepties van de vier verschillende fusieorganisaties worden met elkaar vergeleken door middel van de vergelijkende casestudie. Hierbij zijn feiten en cijfers niet belangrijk (reductie van kosten, aantal personeelsleden, etc.), maar spelen vooral de percepties van de medewerkers een grote rol. In dit onderzoek is gekozen om de interviews met gemeentesecretarissen, griffies, wethouders, managers en medewerkers af te leggen. De gemeentesecretaris heeft een sleutelpositie binnen de gemeente (Korsten & Notten, 2004). Zo is de gemeentesecretaris de schakel tussen het bestuurlijke en ambtelijke domein. Hij treedt hierbij op als een makelaar tussen de wensen, eisen en mogelijkheden. Daarnaast is hij zowel een adviseur van het college en de burgemeester, als de manager van de ambtelijke organisatie. Gezien dit paper de aandacht richt op het effect van een ambtelijke fusie op het bestuurlijke besluitvormingsproces, is de gemeentesecretaris als schakel een geschikte kandidaat. Daarnaast wordt in dit paper het effect op het bestuurlijke besluitvormingsproces geanalyseerd. Dit betreft het doorgeven van informatie voor

beslissingen die de colleges en raden maken. Hierbij worden zij gesteund door de griffie. De griffie houdt zich zowel met secretariële taken, als procesmatige en inhoudelijke taken bezig (Korsten & Notten, 2004). Echter, uit de literatuur komt naar voren dat er niet altijd een duidelijke taakverdeling is en moet er meer aandacht besteed worden aan rolopvattingen en rolverwachtingen.

De laatste methode binnen dit paper is de vergelijkende casestudie. Een casestudie is een middel om een sociaal verschijnsel te beschrijven of verklaren (Swanborn, 2002). Hierbij worden relevante documenten geraadpleegd en diverse personen geïnterviewd. Binnen dit onderzoek worden interviews afgenomen binnen vier verschillende fusie-organisaties, waarna de uitkomsten van deze cases met elkaar vergeleken worden. Door middel van een casestudie wordt de mogelijkheid geboden een proces in een bepaalde periode te onderzoeken. Dit in tegenstelling tot een enquête dat slechts een momentopname is. Ook kan er tijdens een interview om verduidelijking worden gevraagd, of kan er dieper op een bepaald onderwerp worden ingezoomd. Het nadeel van een casestudie is dat deze niet los van de context kan worden gezien. Hierdoor is het onderwerp soms lastig te generaliseren en moet een onderzoeker soms onderhandelen om het onderzoek representatief te laten zijn.

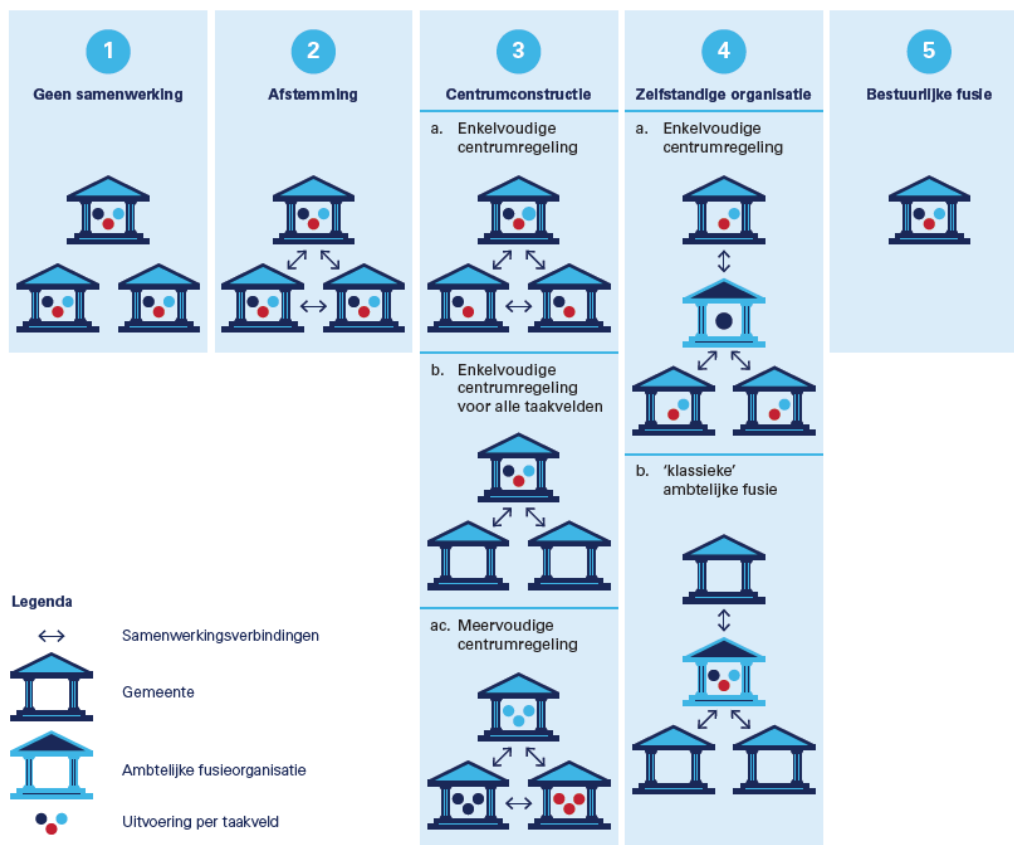
Het onderzoek voor dit paper is kwalitatief van aard. Hierbij spelen de interpretaties en opvattingen die mensen hebben over een gebeurtenis of reeks gebeurtenissen een rol. In dit paper gaat het daarbij om de opvattingen rondom het proces en de inhoud van de bestuurlijke besluitvorming. Doordat het onderzoek kwalitatief is en de interviews de belangrijkste data voor dit onderzoek bevatten, kan er geen statische analyse worden toegepast. De dataverzameling vindt plaats door de interviews te coderen op basis van het causale model. De interviewvragen zijn semi-gestructureerd opgesteld, voorafgaande aan het interview wordt de respondent verzocht een korte vragenlijst in te vullen, waardoor de data geordend kan worden. Vervolgens wordt de data gelabeld en gekoppeld aan het theoretisch kader, waarbij verbanden worden vastgesteld. De verkregen data wordt vergeleken met de voorafgestelde hypothesen, waarbij opmerkelijke overeenkomsten en verschillen in kaart worden gebracht.

### ***3.2 Operationalisatie= Meetbaar maken***

Door een continu veranderende omgeving, komen het presteren, de kwaliteit, de bestuurskracht en het voortbestaan van de gemeentelijke organisatie onder druk te staan (Kolk, 2011). Daarnaast is er na het regeerakkoord van kabinet Rutte II gemeentelijke onrust ontstaan. Hierin is namelijk opgenomen dat op lange termijn het aantal inwoners van een gemeente minimaal 100.000 moet betreffen. Op het moment dat dit akkoord naar buiten kwam, bedroeg bij 95% van alle gemeenten het aantal inwoners minder dan 100.000 (van der Grinten, 2013).



Gemeenten kunnen zich tegen de veranderende omgeving weren door kritisch te kijken naar de eigen organisatie en waar nodig proberen veranderingen en verbeteringen te realiseren. Een mogelijke vorm van verandering is het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. De verschillende opties die hierbij bestaan zijn onder andere een gemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling (Berenschot, 2018). Bij een gemeente herindeling kan gekozen worden voor een ambtelijke- of bestuurlijke fusie. De gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo hebben gekozen voor een ambtelijke fusie, daarom wordt dit concept nader toegelicht (figuur 3, nummer 4b). Omdat verwacht wordt dat een ambtelijke fusie bijdraagt aan een verbetering van de bestaande situatie, worden de begrippen efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit nader geoperationaliseerd, zodat hier op getoetst kan worden. Deze toetsing zal plaatsvinden tijdens de interviews waarbij de respondenten naar hun ervaringen en verwachtingen over de variabelen wordt gevraagd (bijlage A en bijlage B).



Figuur 3: Soorten samenwerking gemeenten (Berenschot, 2018).

### 3.2.1 Ambtelijke fusie

Uit onderzoek is gebleken dat organisaties van samenstelling veranderen om de legitimiteit te herstellen, behouden of te versterken (DiMaggio & Powell, 1983; Ashworth, Boyne & Delbridge, 2009). Daarnaast wordt een ambtelijke fusie doorgevoerd om de huidige efficiëntie en effectiviteit van het

besluitvormingsproces te verhogen. Onder een ambtelijke fusie wordt verstaan: ‘Een intensieve en omvangrijke samenwerking waarbij de ambtelijke organisaties van alle betrokken gemeente worden samengevoegd, maar de afzonderlijke gemeenten met hun besturen en raden autonoom blijven bestaan’(Kolk, 2011; Berenschot, 2018). Gezien deze omschrijving kan een ambtelijke fusie worden gekoppeld aan twee modellen. Ten eerste heeft een ambtelijke fusie de vorm van een Shared Service Centre waarbij de samenwerkende gemeenten enkele ondersteunende diensten in één organisatie voegen (Korsten et al., 2006; Van de Laar, 2010). Ten tweede wordt gebruik gemaakt van het idee: ‘samen en toch apart’ (Wijnen, 2004). Door de ambtelijke fusie worden beleidstaken, dienstverleningstaken en ondersteunende diensten van de betrokken gemeenten samengevoegd tot een openbaar lichaam. De voordelen van opschalen en synergie worden hierbij behaald, maar tegelijkertijd behouden de gemeenten hun eigen politiek-bestuurlijke laag en zelfstandigheid. Vaak wordt een ambtelijke fusie gekozen als alternatief voor een volledige gemeentelijke herindeling (Wijnen, 2004). Hierbij dienen de betrokken gemeenteraden in te stemmen met een overeenkomst voor de gemeenschappelijke regeling waarin wordt vastgesteld dat een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt opgericht (Kolk, 2011).

Variabele	Deelaspecten	Kernvariabelen
Ambtelijke fusie	Doelen	Kwaliteit vergroten Kwetsbaarheid terugdringen Kosten reduceren Uitvoering taken professionaliseren
	Samenwerkingscultuur	Transparantie vergroten Snel en daadkrachtig handelen Sneller consensus bereiken Vertrouwen vergroten Betere naleving gemaakte afspraken

*Tabel 2: Operationalisatie doelen ambtelijke fusie*

De samenwerking moet de kwetsbaarheid terugdringen, de uitvoering van taken professionaliseren, de kwaliteit van dienstverlening vergroten en schaalvoordelen realiseren (Van de Laar, 2010, p.212). Als extra voorwaarde stelt werkorganisatie BUCH het behouden van grip en gemeentelijke kleur (Seinstra & Van de Laar, 2014). Onder het verbeteren van de kwaliteit wordt een impuls richting de interne dienstverlening (gemeentebestuur) en externe dienstverlening (techniek en dichtbij inwoners) verstaan. Het verminderen van de kwetsbaarheid wordt getracht te bereiken door een robuuste,

innovatieve en efficiënte ambtelijke organisatie te vormen. Kwaliteitsverbeteringen worden doorgevoerd door mensen met bepaalde competenties aan te nemen (ThinkPublic, 2017).

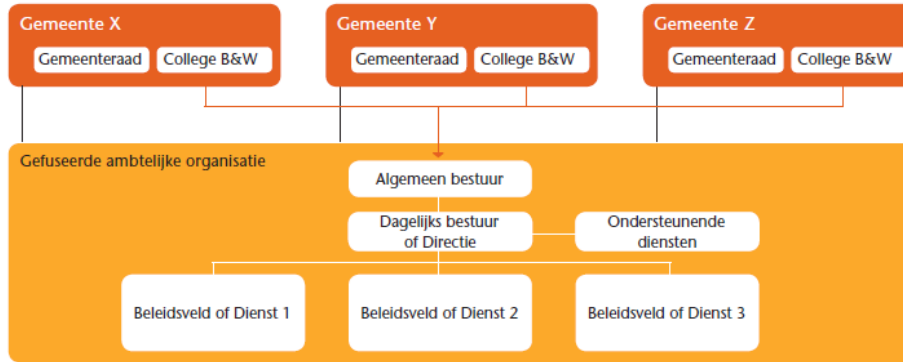
Kostenbeheersing is voor de werkorganisatie een uiteindelijk doel, maar hierbij ligt de verantwoordelijkheid bij de individuele gemeenten. De bewerkstelling van deze doelen dient te gebeuren met behoud van zelfstandigheid, identiteit en beleidsautonomie (=gemeenschappelijke kleur) en voldoende grip van de vier lokale colleges en raden (Seinstra & Van de Laar, 2014). In de interviews zal worden gevraagd of er bij de geïnterviewden door de ambtelijke fusie een verbetering wordt ervaren ten opzichte van vóór de fusie.

Kwaliteit verhogen	Kwetsbaarheid verminderen	Kosten beheersen	Gemeentelijke kleur behouden	Grip houden
Zaken intern en extern in één keer tijdig, juist, volledig, afgestemd uitleveren ('in één keer juist')	Elkaar kunnen aanvullen (in kennis) en vervangen (minder 'éénpitters')	De overhead kunnen beïnvloeden ('minder overhead per medewerker')	Voldoende beleids- en uitvoeringsvrijheid voor elke gemeente ('keuzevrijheid')	Politiek-bestuurlijk sturen op doel en resultaat ('primaat')
De levering onder moderne, effectieve condities laten plaatsvinden ('met juiste gereedschap')	De juiste persoon op de juiste plek ('vaardig / competent personeel')	De personeelskosten en externe inhuur kunnen beïnvloeden ('gunstig uurtarief personeel')	Voldoende zichtbaarheid eigen gemeente in beeld en verhaal ('identiteit')	Politiek-bestuurlijk sturen op middelen ('rekeninghouder')
Verantwoording kunnen afleggen over wat gedaan is ('open / rechtmatig')	Groeimogelijkheden ('doorstroming personeel')	Inkoopvoordeel kunnen behalen ('inkoopvoordeel')	Plek frontoffice in 'eigen' lokaal vastgoed ('visitekaartje')	Politiek-bestuurlijk toezicht en verantwoording ('control')

Tabel 3: Uitwerking 3K's en 2G's (bron: Seinstra & Van de Laar, 2014).

Onder de samenwerkingscultuur worden de mate van consensus en vertrouwen tussen de samenwerkingspartners onderscheiden (Boogers et al., 2016). Door samenwerking kan een hogere mate van consensus worden behaald. Door de hoge mate van consensus en afwezigheid van conflicten kan de effectiviteit van het besluitvormingsproces hoger worden. Daarnaast wordt wederzijds vertrouwen als de basis voor een goede samenwerking aangeschreven (Feiock, 2004).

Door de samenwerking van de ambtelijke organisatie, wordt de lijnorganisatie onderbroken. Vóór de ambtelijke fusie ging een beleidsvoorstel vanuit de ambtelijke organisatie direct door naar de bestuurlijke organisatie. Door de ambtelijke fusie is een zelfstandige ambtelijke organisatie ontstaan, waarin de ambtenaren van de gefuseerde gemeenten vertegenwoordigd worden. Deze ambtelijke organisatie levert de beleidsvoorstellen apart voor elke bestuurlijke organisatie (figuur 4).



*Figuur 4: Ambtelijke fusie (Bron: Kolk, 2011).*

Een ambtelijke fusie resulteert in een zelfsturende organisatie die in staat moet zijn om één beleidsvoorstel aan te leveren, dat vervolgens door elke centrale bestuurlijke organisatie zelfstandig wordt afgehandeld. Het besluitvormingsproces binnen dit paper wordt beschouwd als het proces van het opstellen door de ambtelijke organisatie, tot het afhandelen door de bestuurlijke organisatie. Hierbij moet één voorstel door verschillende afdelingen worden bekeken/aangevuld/afgehandeld. Deze manier van afhandelen is door de fusie van de ambtelijke organisatie veranderd en heeft mogelijk gevolgen voor de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van het besluitvormingsproces. In dit paper ligt de focus op de informatieoverdracht van de ambtelijke naar de bestuurlijke organisatie, ook wel beschreven als het doorgeven van informatie ter kennisname of besluitvorming. Deze overdracht van informatie leidt tot een bepaalde perceptie van het besluitvormingsproces, die door middel van interviews in kaart wordt gebracht.

In dit onderzoek wordt het verloop van de ambtelijke fusie zelf niet geanalyseerd. Wel is het belangrijk de doelen van de fusie te operationaliseren, zodat deze door de respondenten beoordeeld kunnen worden op efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit. Het achterliggende idee van een ambtelijke fusie is dat er een verbetering van de bestaande situatie wordt bereikt. In de interviews wordt onderzocht of deze verwachting is uitgekomen en welke oorzaken hierbij te onderscheiden zijn.

### **3.2.2 Effectiviteit, Efficiëntie & Legitimiteit**

Efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit worden gekenmerkt als kwaliteiten van een ambtelijke fusie. Zoals weergegeven in 3.2.1 zijn de doelen van een ambtelijke fusie de kwaliteit verhogen, kwetsbaarheid verminderen en kosten beheersen waarbij gemeentelijke grip en kleur behouden blijven (Seinstra & Van de Laar, 2014). Het verbeteren van de efficiëntie wordt getracht te bereiken door bedrijfsprocessen beter in te richten. Hieronder wordt het standaardiseren van processen en het

harmoniseren van beleid verstaan (Berenschot, 2018). Van deze doelen wordt verwacht dat zij bijdragen aan een verbetering van de bestuurlijke besluitvorming.

Ten eerste wordt het onderscheid aangeduid tussen effectiviteit en efficiëntie. Hierbij wordt onder effectiviteit vooral de doeltreffendheid bedoeld, waarbij wordt gekeken naar de mate waarin doelen zijn behaald. Efficiëntie wordt gebruikt om de doelmatigheid van het proces weer te geven. Dit betreft de hoeveelheid gebruikte middelen om het doel te bereiken, ook wel ‘de kortste route naar het doel’ genoemd. Het is handig éérst te kijken naar de effectiviteit van de bestuurlijke besluitvormingen daarna naar het proces (de efficiëntie) waarin dit tot stand is gekomen. De effectiviteit en efficiëntie samen bepalen de productiviteit van de bestuurlijke besluitvorming. Tot slot wordt weergegeven hoe de legitimiteit van de besluitvorming gemeten kan worden.

<b>Efficiëntie</b>	<b>Effectiviteit</b>
Doelmatigheid	Doeltreffendheid
Proces	Resultaat
Mate van gebruik van middelen (T.o.v. norm)	Mate waarin doelstellingen zijn behaald

*Tabel 4: Verschil tussen efficiëntie en effectiviteit.*

### **3.2.2.a Effectiviteit**

Een proces is effectief wanneer de beoogde doelen, met het gebruik van zo min mogelijk middelen, worden bereikt. De beoogde doelen van werkorganisatie BUCH zijn samengevat in ‘VIPS’: verbindend, innoverend, professioneel en samenwerkend (Santen, 2016). De beste oplossing komt tot stand door samenwerking van mensen met verschillende functies en achtergronden. Hierbij kan worden gedacht aan medewerkers, bestuur, inwoners, ondernemer en organisatie. ‘Effectief samenwerken is gebaseerd op betrokkenheid, flexibiliteit, wederzijds respect en vertrouwen’ (Santen, 2016). Deze verschillende bestuurders en bewoners moeten wel met elkaar verbonden zijn. De vraag is in welke mate het werkorganisatie BUCH lukt om de verschillende medewerkers met elkaar te verbinden, zodat het besluitvormingsproces zo efficiënt mogelijk kan verlopen. Het verbinden van medewerkers kan leiden tot het uitwisselen van kennis en expertise. Hierbij speelt vertrouwen een belangrijke rol. Als medewerkers elkaar vertrouwen, zullen samen ze de verantwoordelijkheid dragen. Door kwaliteitsgericht te werken en de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, kan de organisatie innoveren. Onder professioneel wordt vakmanschap en deskundigheid verstaan. Hierbij worden de laatste ontwikkelingen gevolgd en wordt er kwaliteitsgericht en transparant gewerkt. De kwaliteit van

de dienstverlening moet continue worden geoptimaliseerd om aan de veranderende behoeften van de inwoners te voldoen. Hierdoor staan het innoverende en professionele aspect dicht bij elkaar. De kernvariabelen worden gemeten aan de hand van de percepties van respondenten. Hierbij zal ook worden gevraagd in welke mate medewerkers zich verbonden voelen en wie hierbij de boundary spanners binnen en tussen de organisaties zijn.

Variabele	Deelaspecten	Kernvariabelen
Effectiviteit (Doeltreffendheid)	Doelen organisatie	Verbindend Innoverend Professioneel Samenwerkend

*Tabel 5: Operationalisatie effectiviteit.*

### 3.2.2.b Efficiëntie

Werkorganisatie BUCH wil graag een kwalitatief hoogwaardige, efficiënte en innovatieve dienstverlening bieden (BUCH, 2015). Deze dienstverlening kent een aantal eisen voor het begrip 'efficiëntie': 1) accuraat, dichtbij, snel & transparant 2) integer & inlevingsvermogen in de buitenwereld 3) High Tech (digitaal) waar kan en High Touch (menselijk/persoonlijk) waar moet 4) vernieuwend & creatief 5) aansluitend bij nieuwe technologie en mediamogelijkheden van inwoners 6) tot slot moet dit alles binnen de financiële mogelijkheden passen (BUCH, 2015).

De inzet van de middelen voor het bestuurlijke besluitvormingsproces bepalen de efficiëntie van het proces. Hierbij wordt gekeken of er een duidelijke rolverdeling is en iedereen weet voor welke taken hij/zij verantwoordelijk is. Daarnaast wordt gekeken hoeveel mensen er gemiddeld nodig zijn tijdens het proces (High Touch). Om de efficiëntie te verhogen en kosten te besparen, worden processen gestandaardiseerd en beleid geharmoniseerd. Hierbij is transparantie van het proces nodig. Wordt er tussentijds gecommuniceerd waar bestuurders mee bezig zijn? En met welk gemak kan de communicatie plaatsvinden? Worden er digitale middelen geboden (High Tech) en verloopt het proces snel (zonder onnodige vertragingen)? Ook is het van belang dat de bestuurders en medewerkers over voldoende capaciteit beschikken om bij te dragen aan een efficiënt proces. Santen spreekt hierbij over 'OPEN' medewerkers (persoonlijke mededeling, 12 maart 2018). Mensen die ondernemend, positief, empathisch en nabij zijn en daarnaast het doel hebben om mensen tevreden te stellen of blij te maken. Dit blij maken wordt veroorzaakt door een wauw-effect bij de burger of bestuurder. Ten eerste gebeurt dit door de digitalisering (High Tech) waarbij de gemeente 24/7 en vanuit elke locatie

bereikbaar is. Ten tweede is het menselijke aspect belangrijk. Hierbij worden zaken die niet digitaal kunnen, interactief met de burger doorgenomen. Een medewerker van het besluitvormingsproces, zowel aan de ambtelijke als bestuurlijke kant, moet 'OPEN' zijn. Hierbij spreekt Santen (persoonlijke mededeling 12 maart 2018) over een open instelling met een moreel juiste intrinsieke motivatie en een open houding naar de burger. Met ondernemend bedoelt hij proactief handelen: niet wachten maar zelf actie ondernemen. Positief is gekoppeld aan creativiteit. Blijf jezelf en de organisatie verbeteren. Heb lef om nieuwe kansen te grijpen, hierbij is het maken van fouten misschien wel een vereiste. Met empathisch wordt verwacht dat de medewerker zich in de bewoner kan verplaatsen. Er moet soms nee worden verkocht, maar een empathische medewerker denkt dan mee aan een andere mogelijke oplossing. Tot slot is nabij niet alleen dichtbij, maar ook flexibel. Een medewerker die werkt op verschillende tijdstippen in plaats van het werken van negen tot vijf. Het idee hierachter is dat er op de lange termijn minder weerstand wordt geleverd, waardoor het besluitvormingsproces sneller kan verlopen. De kernvariabelen worden in stellingen aan de respondenten voorgelegd die gewaardeerd kunnen worden van sterk mee oneens tot sterk mee eens. Opvallende waarderingen zullen tijdens de interviews verder besproken worden.

Variabele	Deelaspecten	Kernvariabelen
Efficiëntie (Doelmatigheid)	Inzet middelen	Hoeveelheid menskracht (High Touch) Dichtbij (High Tech) Snel Transparant Duidelijke rolverdeling
	Karakter mensen	Ondernemend Positief Empathisch Nabij

Tabel 6: Operationalisatie efficiëntie

### 3.2.2.c Legitimiteit

In de literatuur wordt legitimiteit omschreven als het (wettelijke) recht om gezag uit te oefenen (Bokhorst, 2014). Hiermee wordt ook wel het recht van de heerser om te regeren bedoeld. Legitimiteit kan ook worden omschreven als 'het recht dat wordt bepaald door de macht van de menigte' (Spinoza, 1677). Dit 'recht' is op te vatten als de menigte die het huidige beleid accepteert. Christensen (2016) beschrijft legitimiteit als de perceptie van de burger op de acties van de overheid. De burgers bepalen

of deze acties wenselijk, gepast en passend zijn binnen een sociaal systeem van normen en waarden (Jann, 2016).

Beleid wordt door werkorganisatie BUCH omschreven als ‘afspraken in en met de samenleving’ (BUCH, 2015). Hiermee wordt meer gekeken naar het rechtvaardigheidsgevoel en de mate van acceptatie van het beleid. Dit paper ziet legitimiteit als maatschappelijk geaccepteerd en politiek erkend recht om gezag uit te oefenen (Beetham, 1991).

Problemen met legitimiteit ontstaan als de normatieve verwachtingen van burgers niet in evenwicht zijn met wat de wetgever kan en wil waarmaken (Bokhorst, 2014). De aanvaardbaarheid van normen kan onder druk komen te staan als de normen te gedetailleerd, inflexibel en vrijheidsbeperkend worden ingezet. Ook krijgt legitimiteit vorm door de gekozen gemeenteraden. Invloed van de gemeenteraad is nodig om de volkswil naar voren te brengen. En een effectief bestuur is nodig om deze wil uit te voeren (Boogers et al., 2016).

Bokhorst (2014) ziet vier manieren om legitimiteit te versterken:

1. Beter reguleren: werken aan doelrealisatie en het oplossen van tekortkomingen aan regels.
2. Co-reguleren: overheidsdoelen realiseren door met andere partijen samen te werken.
3. Zelf-reguleren: taken en verantwoordelijkheden overdragen aan andere partijen, hierbij is zo min mogelijk overheidsbemoeienis gewenst.
4. Dereguleren: overheidsregels afschaffen en andere coördinatiemechanismen (zoals marktwerking) kiezen.

Legitimiteit is lastig te operationaliseren (Christensen et al., 2016). Vaak worden hierbij de begrippen vertrouwen, tevredenheid en reputatie gebruikt. Vertrouwen ontstaat door samen met de medewerkers en bewoners van de gemeenten aan het beleid te werken. Dit kan door goede en duidelijke afspraken te maken en burgers en medewerkers bij het besluitvormingsproces te betrekken. Wanneer het gevoel van acceptatie en betrokkenheid aanwezig is, zullen de medewerkers en bewoners eerder tevreden zijn.

Variabele	Deelaspecten	Kernvariabelen
Legitiem	Rechtmatigheid	Vertrouwen Tevredenheid Reputatie

Tabel 7: Operationalisatie legitimiteit



Vertrouwen wordt als een basisvoorwaarde voor een ambtelijke fusie gezien (Korsten, 2017). Hierbij leidt vertrouwen tot gelijk denken, gedeelde strategische agenda op bestuurlijk niveau, gedeeld eindbeeld, gedeelde overtuiging, continuïteit in samenwerking, open communicatie, goede informatievoorziening en bereidheid om concessies te doen (Korsten, 2017).

In de interviews zal de respondenten gevraagd worden of zij met de huidige ambtelijke organisatie een toe- of afname voelen in de mate van vertrouwen, tevredenheid & reputatie ten opzichte van de situatie voor de fusie.

### ***3.3 Betrouwbaarheid en validiteit***

Tot slot wordt er naar de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek gekeken. Onder betrouwbaarheid wordt de mate van reproductie bedoeld. Als het onderzoek een aantal keren herhaald kan worden en daarbij dezelfde resultaten genereert, wordt het onderzoek als betrouwbaar bevonden. Gezien het feit dat de data afkomstig zal zijn uit literatuur en interviews, zal het een hoge mate van betrouwbaarheid hebben. Wel dient rekening gehouden te worden met de subjectiviteit van de respondenten.

De validiteit of geldigheid van het onderzoek geeft de mate aan waarop de test meet wat het beoogt te meten (info.nu, 2018). Hierbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen externe validiteit (mogelijkheid om data te generaliseren over personen en situaties) en interne validiteit (mate waarin causale conclusies kunnen worden gerechtvaardigd) (Afstudeerconsultant, 2018). De externe validiteit zal in dit onderzoek hoog zijn, aangezien de BUCH-werkorganisatie 800 medewerkers bevat. Hierdoor zou het eenvoudig moeten zijn om verschillende medewerkers vanuit verschillende gemeenten te interviewen. Aan de andere kant hebben de medewerkers een drukke agenda, waardoor het maken van een afspraak lastig zou kunnen zijn. Het optijd inplannen van een interview zou hierbij een oplossing kunnen zijn. De interne validiteit is afhankelijk van de inzichten van de respondenten en zal dus subjectieve informatie bevatten. Deze subjectieve informatie is ook een vorm van kwalitatieve data, waardoor dit niet als een nadeel wordt beschouwd.

## 4. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen. In paragraaf 4.1 worden de cases BEL-combinatie, SED-organisatie, UW-samenwerking en werkorganisatie-BUCH beschreven. Aangegeven wordt waarom deze cases zijn gekozen en welke kenmerken ze hebben. Paragraaf 4.2 beoordeelt de cases op de vermeende efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming en aan padafhankelijkheid, (mis)fit en boundary spanning.

### 4.1 Casebeschrijvingen

Per 1 januari 2018 bestaan er 25 ambtelijke fusies met 61 betrokken gemeenten (Berenschot, 2018). Deze 61 gemeenten vormen 16% van het totaal aantal gemeenten in Nederland. In dit paper worden 12 van de 61 gemeenten bekeken, die verdeeld zijn over 4 ambtelijke fusies. Uit eerdere fusies kan veel geleerd worden. Daarom worden de BEL, SED en UW geanalyseerd op de kracht en zwakte die de ambtelijke fusie met zich mee heeft gebracht. Ook binnen de BUCH wordt gekeken naar de kracht en zwakte. Uiteindelijk zullen er aanbevelingen worden gedaan om de problemen, of zwakten, binnen de BUCH tot krachten te kunnen ontwikkelen. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de ervaringen binnen de BEL, SED en UW.

De BEL, SED en UW zijn gekozen aan de hand van de volgende eisen:

- 1) Het gaat om een ambtelijke fusie
- 2) De samenvoeging heeft na 2002 plaatsgevonden
- 3) De fusie dient vrijwillige tot stand te zijn gekomen

Het vereiste van de ambtelijke fusie is een belangrijke, omdat het verschil met een bestuurlijke fusie erg groot is. In een ambtelijke fusie ontstaan er problemen door de verschillende werkwijzen van de verschillende samengevoegde gemeenten. Bij een bestuurlijke fusie worden ook de raden en colleges samengevoegd, waardoor er minder sterk aan de 'eigen' gemeente kan worden vastgehouden. Ten tweede moet de samenvoeging na 2002 hebben plaatsgevonden, omdat de ambtelijke fusie in dat jaar is geïntroduceerd (Wijnen, 2004). Ten derde is er de vrijwillige basis. Bediscussieerd kan worden in welke mate er sprake is van vrijwillig. Veel gemeenten voldoen niet aan de 100.000+ eis van Kabinet Rutte II, waardoor het overgaan tot een ambtelijke fusie gezien kan worden als een laatste redmiddel om een bestuurlijke fusie te voorkomen. Echter, na de fusie van kleinere deelgemeenten, voldoen deze fusies alsnog niet aan de 100.000+ wens. De vraag is of deze samenwerkingsverbanden bestand zijn tegen een mogelijke bestuurlijke fusie in de toekomst.

#### 4.1.1 BEL-combinatie

**Gemeenten:** Blaricum, Eemnes & Laren

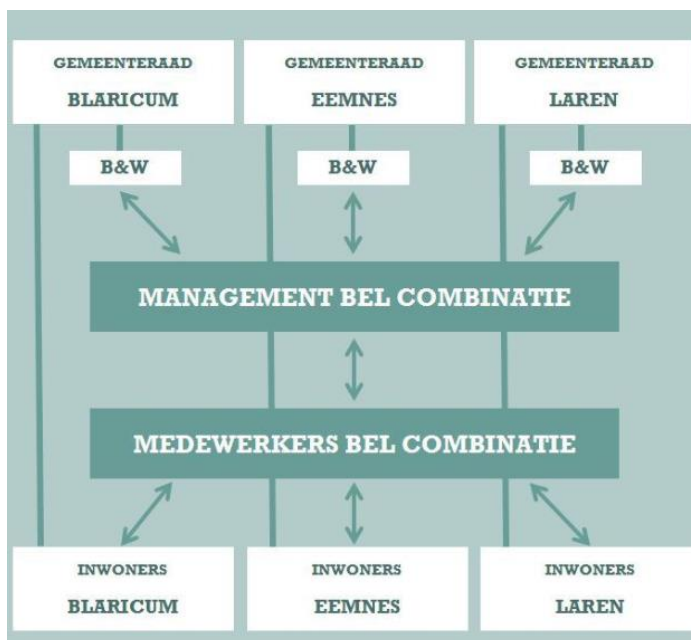
**Datum van fusie:** 1 januari 2008

**Aantal inwoners:** 30.000

**Provincies:** Noord-Holland & Utrecht

In 2005 werd binnen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren een bestuurskrachtenmeting gedaan (BEL-combinatie, 2018). Uit deze meting kwam naar voren dat de kleine gemeentelijke organisaties op lange termijn kwetsbaar zouden worden. Ook werd de kwaliteit van de verschillende gemeenten onder de loep genomen. Om in de toekomst de gemeente nog goed te kunnen besturen en het dorpse karakter en identiteit te bewaren, werd besloten om ambtelijk te fuseren. Hierbij werd aan het belangrijkste uitgangspunt voldaan: Het behoud van identiteit en een democratisch gelegitimeerd bestuur (WagenaarHoes, 2008).

Op 1 januari 2008 zijn de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren ambtelijk gefuseerd tot de BEL-combinatie. Hierdoor bedraagt het aantal inwoners van deze gemeenten gezamenlijk 30.000. Wat deze fusie bijzonder maakt is dat Eemnes in de provincie Utrecht ligt en de Blaricum en Laren in de provincie Noord-Holland. Echter, op verschillende taakvelden werd al samengewerkt, maar om grotere voordelen te bereiken was efficiëntere samenwerking door middel van een fusie nodig.



*Figuur 5: BEL-model (Bron: WagenaarHoes, 2018).*

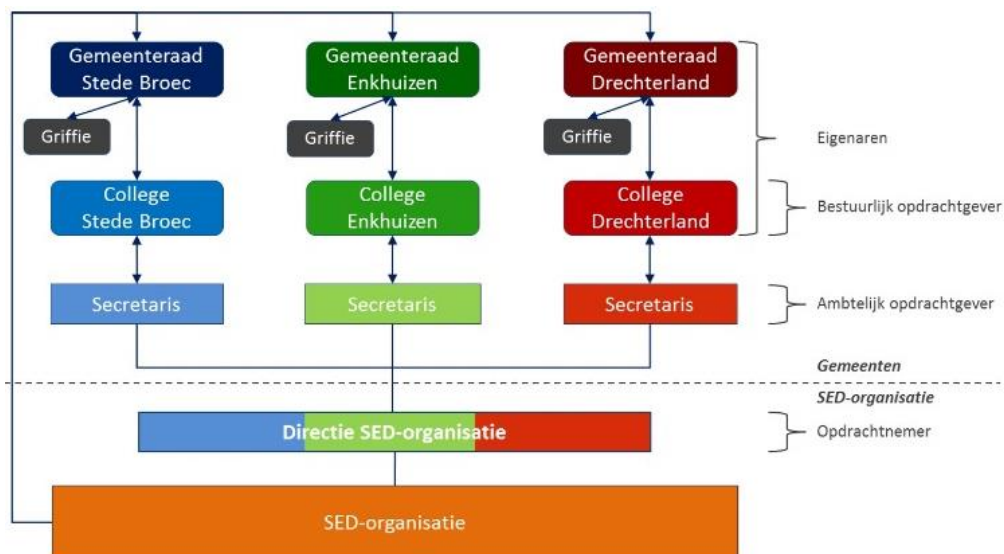
#### 4.1.2 SED-organisatie

**Gemeenten:**Stede-Broec, Enkhuizen & Drechterland

**Datum van fusie:** 1 januari 2015

**Aantal inwoners:** 60.000

Door complexe en maatschappelijke vraagstukken werd de druk op de gemeentelijke organisaties groter. Deze druk zorgde ervoor dat de vraag naar expertise, kwaliteit en capaciteit toenam. Om deze druk te kunnen overwinnen, is er in 2011 opdracht gegeven aan de drie gemeenten om een mogelijke intensieve samenwerking te verkennen. De gemeenten Stede-Broec, Enkhuizen en Drechterland zijn op 1 januari 2015 gefuseerd tot de SED-organisatie. Het slogan luidt: 'SED-organisatie: krachtig, efficiënt en nabij'. Doelen die worden nagestreefd, zijn: verbeteren van kwaliteit dienstverlening, verminderen van de kwetsbaarheid, realiseren van efficiencyvoordelen en benutten van strategische voordelen van samenwerking in de regio (Deloitte, 2017; SED-organisatie, 2018). Hierbij staat het werken volgens het concept Samen en Toch Apart centraal. Dit houdt in dat de couleur locale behouden blijft. Binnen deze fusie werken 400 medewerkers voor 60.000 inwoners (SED-organisatie, 2018).



**Figuur 6: Rolverdeling SED** (Bron: <http://www.sed-organisatie.nl>)

De drie gemeenten houden hun eigen gemeenteraad en college. Hierbij worden de gemeenteraden gesteund door de griffies. Op de grens tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie zitten de drie gemeentesecretarissen die de colleges bijstaan en tegelijkertijd opdrachten geven aan de directie van de SED-organisatie. De directie neemt de opdrachten aan en verspreid deze binnen de organisatie (SED-organisatie, 2018). De kernwaarden die hierbij centraal staan, zijn: samen beter, enthousiast en dynamisch (Deloitte, 2017).

### 4.1.3 UW-samenwerking

**Gemeenten:** IJsselstein & Montfoort

**Datum van fusie:** 1 januari 2014

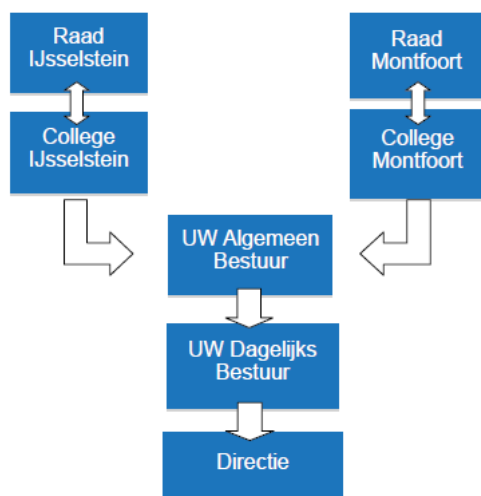
**Datum opzegging fusie:** 20 december 2017

**Aantal inwoners:** 48.000

De UW-samenwerking is een ambtelijke fusie tussen de gemeenten IJsselstein en Montfoort. Deze fusie is per 1 januari 2014 van start gegaan. De doelen van deze samenwerking bedragen: Kwaliteit, Kwetsbaarheid, Kansen, bestuurskracht en Kostenbesparing (ThinkPublic, 2017).

Kostenbesparingen worden bereikt door taken te harmoniseren. Hierdoor worden werkzaamheden op één manier verricht, waardoor het aantal werknemers kan afnemen. Ook kan de kwaliteit verbeteren door middel van harmonisatie. Door over te gaan op één werkwijze, neemt het risico op fouten door verschillende werkwijzen af.

De bestuurlijke organisatie blijft gescheiden, waarbij de gemeenteraden en de Colleges dezelfde taken blijven uitvoeren als voor de ambtelijke fusie. Hierdoor blijven de verschillende politieke voorkeuren intact. Raden kunnen direct informatie vragen bij het algemeen bestuur, waardoor ze korte lijnen houden met de dagelijkse bedrijfsvoering (UW-samenwerking, 2017). De directie stuurt de ambtelijke organisatie aan. Hierbij blijven de griffies onafhankelijk en in dienst van de bestuurlijke organisatie. In de UW-samenwerking bestaat het algemeen bestuur uit de collegeleden van de beide gemeenten. Het dagelijks bestuur werd gevormd door beide burgemeesters plus één afgevaardigde uit het college van elke gemeente. De algemene directeur en secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur, was de gemeentesecretaris van IJsselstein. De strategische directeur was de gemeentesecretaris van Montfoort.



Figuur 7: UW-samenwerking (bron: UW-samenwerking, 2013)

#### 4.1.4 BUCH-werkorganisatie

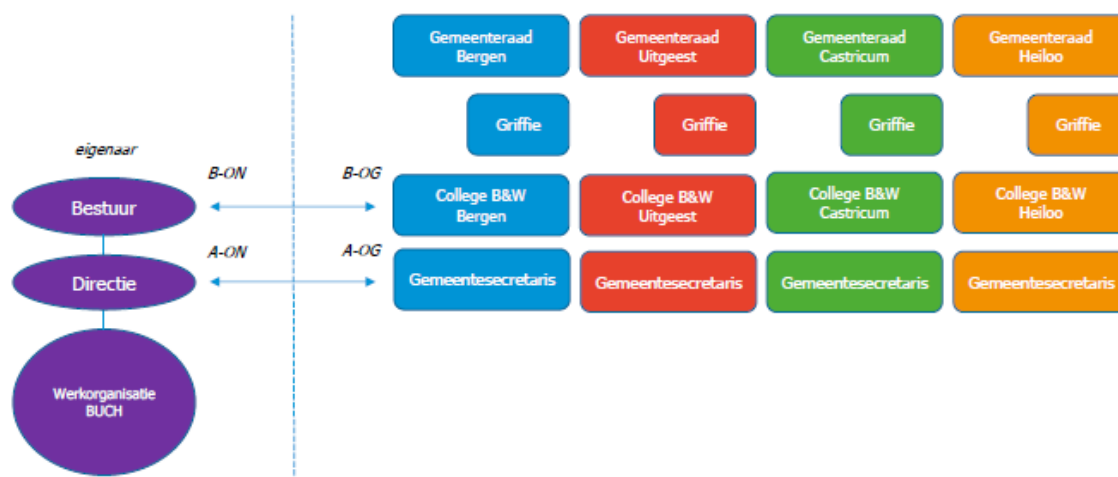
**Gemeenten:** Bergen, Uitgeest, Castricum & Heiloo

**Datum van fusie:** 1 januari 2017

**Aantal inwoners:** 100.000+

Per 1 januari 2017 zijn de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo ambtelijk gefuseerd. Voor deze fusie is gekozen om de 'bestuurlijke drukte' te voorkomen (Seinstra & Van de Laar, 2016). Middels een Gemeenschappelijke Regeling wordt de samenwerking van de bedrijfsvoering geregeld. De verwachtingen van deze ambtelijke fusie zijn op 6 juni 2016 vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH (College van burgemeester en wethouders, 2016). In deze GR zijn de taken en rollen opgenomen in een dienstverleningsovereenkomst.

Binnen deze werkorganisatie wordt een aantal doelstellingen beoogd. Zo wordt getracht meer doelgerichtheid in de organisatie te ontwikkelen, houvast te creëren, samenwerking te faciliteren, rolverdelingen te verduidelijken en de besluitvorming te ondersteunen door het toepassen van programmatisch werken (BUCH, 2016). Deze doelen hangen samen met de 3K's en 2 G's: kwetsbaarheid, kwaliteit dienstverlening, kosten, grip en gemeenschappelijke kleur (Seinstra & van de Laar, 2014).



*Figuur 8: Organogram werkorganisatie BUCH (Seinstra & Van de Laar, 2016)*

De scheiding tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie is aangegeven in het figuur hierboven. Hierbij is de gemeentesecretaris de opdrachtgever aan de directie van de ambtelijke organisatie en zijn de colleges de opdrachtgevers aan het bestuur van de ambtelijke organisatie.

## 4.2 Ervaringen met effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit

Dit onderzoek is gebaseerd op 25 interviews gehouden met gemeentesecretarissen, griffies, wethouders, managers en medewerkers binnen de BEL, SED, UW en BUCH. De geïnterviewden worden geanonimiseerd weergegeven als BEL01...05, SED01...03, UW01...02, BUCH01...14. Dit onderzoek draait om percepties van respondenten. Het gaat om de ervaringen die respondenten hebben met een ambtelijke fusie. Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd een vragenlijst in te vullen (zie Bijlage A). Op hun antwoorden is in het interview dieper ingegaan (zie Bijlage B). De vragenlijst en de interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. Om de percepties te plaatsen, is gebruik gemaakt van documentatie. Door middel van analyse worden de kracht en zwakte van ambtelijke fusies BEL, SED, UW en BUCH in kaart gebracht en wordt onderzocht in welke mate er sprake is van een fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

### 4.2.1 BEL-combinatie

Uit de bestuurskrachtmeting van 2005 bleek dat de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren als zelfstandige gemeenten onvoldoende krachtig waren, gezien de problemen die op hen afkwamen (BEL03). Het gebrek aan prestatie leidde ertoe dat de provincie Noord-Holland een herindelingontwerp maakte (BEL02). De ambtelijke fusie tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren was een strategie om bestuurlijk zelfstandig te blijven (BEL01; BEL02; BEL03; BEL05). De doelen van de BEL-combinatie waren het behalen van kwaliteitsimpulsen, verminderen van de kwetsbaarheid, waarborgen van een klantgerichte organisatie, realiseren van maximale efficiency in de bedrijfsvoering, zorg voor personeel en versterken van de bestuurskracht (Seinstra & Van de Laar, 2016). Zijn deze doelen na 10 jaar behaald?

#### *Effectief*

De bijdrage van de ambtelijke fusie aan de effectiviteit wordt door respondenten verschillend ervaren. Gesteld wordt dat de kwaliteit van besluitvorming vanwege de toename aan kennis in de organisatie is gestegen (BEL03). Doordat een duidelijke scheiding tussen de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol wordt toegepast, wordt er aan de voorkant van het proces beter nagedacht over de rolverdeling tussen ambtenaren en bestuurders (BEL02). Andere respondenten stellen echter dat de snelheid waarmee de stukken worden aangeleverd niet is toegenomen (BEL04) en dat de kwaliteit van stukken ook na de fusie nog te wensen overlaat (BEL01).

Het lijkt moeilijk om professioneel te werken. Na de ambtelijke fusie werken ambtenaren voor meerdere bestuurlijke organisaties, die allen vasthouden aan de eigen werkwijze. Daarnaast hebben de ambtenaren zelf ook een eigen werkwijze, die zij zonder sturing kunnen blijven volgen. 'De jongens van de buitendienst hoor je nog steeds roepen dat ze weer voor Eemnes gaan werken als die weer zelfstandig wordt'(BEL05). Daarnaast beschikken de ambtenaren niet altijd over het vermogen om de stap van 10.000 naar 30.000 inwoners te maken, waarbij deze 30.000 inwoners per drie gemeenten bediend moeten worden (BEL03; BEL05).

In de eerste jaren van de fusie lag de nadruk op efficiency. 'Zo werd gedacht dat het koersballen voortaan wel op één locatie kon plaatsvinden waarbij de ouderen met een WMO-taxi worden gebracht. Dit is goedkoper dan het openhouden van drie buurthuizen. Maar daar kwam de couleur locale: de bestuurders wilden voor de inwoners koersbal in elk eigen dorp behouden' (BEL03). Door de ambtelijke fusie heeft de bestuurlijke organisatie haar zelfstandigheid behouden en kan elke gemeente anders besluiten dan door de ambtelijke organisatie voor de drie gemeenten samen wordt voorgesteld. Hier lijkt een structurele misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie zichtbaar te worden: de ambtelijke organisatie focust meer op effectiviteit en efficiëntie van besluitvorming, terwijl de bestuurlijke organisatie focust op het behoud van de couleur locale voor de eigen inwoners.

De provincie Noord-Holland heeft de afgelopen 10 jaar constant aangedrongen tot een bestuurlijke fusie, maar de besturen van de BEL-combinatie zijn niet geweken (BEL03). De provincie Noord-Holland wil maximaal 3 en mogelijk zelfs maar 1 gemeente(n) in de regio omdat de bestuurskracht in de regio in haar ogen onvoldoende is (Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Holland, 2017). Ook hebben gemeentelijke opgaven steeds vaker een regionaal karakter en zijn mensen voor het voorzien in hun behoeften, minder gebonden aan één gemeente (Provincie Noord-Holland, 2013). De bestuurders van de BEL-combinatie hebben een gedwongen bestuurlijke fusie weten tegen te houden door de gemeentegrensoverschrijdende opgaven af te stemmen binnen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL01; BEL02; BEL03; BEL04; BEL05). Door de fusie is massa gecreëerd waardoor de kwetsbaarheid van de gemeenten is afgenomen (BEL05; BEL02; Twynstra Gudde, 2011).

### *Efficiënt*

Binnen de BEL werken alle ambtenaren in het BEL-kantoor, waar ook het gemeentehuis van Eemnes is gevestigd. De bestuurders van Eemnes hebben ten opzichte van Blaricum en Laren het voordeel dat zij de ambtenaren makkelijker aan hun bureau kunnen krijgen (BEL02). Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt, 'want face-to-face is fijner dan via de telefoon of e-mail' (BEL04). Veel wethouders uit de andere gemeenten komen naar Eemnes zodat ze makkelijker contact kunnen



leggen met de ambtelijke organisatie (BEL03). In de andere twee gemeenten heerst het gevoel dat er afstand is ontstaan: 'Bij een stuk hoort een naam, maar je kent de persoon erachter niet meer' (BEL01).

Bij de BEL-combinatie worden twee succesfactoren onderscheiden. Ten eerste werd gebruik gemaakt van een toetsingskader. 'Hierdoor kon het dagelijks bestuur, algemeen bestuur en college duidelijk worden gemaakt hoe het er op elk onderdeel aan toe ging' (BEL02). De toetsingskaders worden gebruikt om de kwaliteit van de dienstverlening te meten. De eisen voor 30.000 inwoners zijn anders dan voor 10.000 inwoners. Van medewerkers wordt verwacht dat zij anders gaan functioneren en niet iedereen kan dit (BEL02; BEL05). Ten tweede is de afspraak gemaakt dat de samenwerking de eerste zes jaar niet kon worden beëindigd. Hierdoor werd commitment gecreëerd en werd de organisatie gedwongen er samen uit te komen (BEL02; BEL03).

### *Legitiem*

Het vertrouwen binnen de BEL is zowel toe als afgenomen (BEL02; BEL03; BEL05). Een toename was te zien nadat er van een algemeen directeur is overgestapt naar de drie gemeentesecretarissen als directeur (BEL03). Een afname was te zien doordat de organisatie groter en onpersoonlijker werd (BEL01; BEL02). Ook is er in de crisistijd veel bezuinigd waardoor de bezetting tot een ondergrens daalde en veel spanning op de raden kwam te staan (BEL05). Vertrouwen binnen de BEL-combinatie is van groot belang omdat deze samenwerking plaatsvindt in twee verschillende provincies: Noord-Holland en Utrecht (BEL05). Op dit moment is er vertrouwen tussen de raden (BEL04). De introductieperiode wordt met de drie raden samen georganiseerd en iedereen lijkt enthousiast.

### *Padafhankelijkheid of Fit?*

Binnen de BEL ontbrak de bereidheid om de ambtelijke organisatie te versterken (Wilson, 2014). 'Wel lekker bestuurlijk zelfstandig, maar de organisatie niet de handvatten bieden om beter werk te kunnen doen' (BEL05). De bestuurlijke organisaties bleven volgens de oude werkwijzen werken (Dahle, 2007; Scheffer et al., 2003). Dit maakte de organisatie met 3 x 4 bestuurders en 200 ambtenaren complex. Een gefragmenteerde organisatie ontstond, waarin padafhankelijkheid en de politiek-bestuurlijke verhoudingen een belangrijke rol speelden (BEL02; BEL05; Buuren et al., 2012).

Door gebrek aan bestuurlijke bereidheid zich aan te passen aan de ambtelijke organisatie, werden de middelen om ambtenaren efficiënter te laten werken niet aangereikt (BEL05). Processen werden niet geharmoniseerd waardoor men langer kon blijven hangen in oude gewoontes. Hierdoor ontstond ambtelijke padafhankelijkheid en werd tegenkrachtgeorganiseerd (BEL03; Pierson, 1994). De scheiding tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie was binnen de BEL merkbaar. Zo werd er door het college nog wel eens gezegd: 'De BEL, dat zijn wij niet. Dat zijn de ambtenaren'. Waardoor

de BEL als een leverancier werd beschouwd (BEL02). Er was dus een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te onderscheiden (Standifer & Bluedorn, 2006).

### *Boundary spanner*

Deze misfit werd getracht te doorbreken door over te gaan op een BEL-manier: Eén werkwijze voor alle drie de gemeenten. Hiervoor werd veel aan teambuilding en opleiding gedaan. De drie besturen traden hierbij op als boundary spanners en zijn met alle betrokkenen het gesprek aangegaan. Door middel van invloed en onderhandeling trachtten zij de verschillen te managen (BEL03). Het harmoniseren werd niet gezien als een bedreiging van de couleur locale, 'het gaat uiteindelijk om het sausje dat er door het college of de raad overheen wordt gegoten' (BEL04). En door de BEL manier door te voeren met een eigen logo, website en BEL-gebouw, werd de eigen identiteit versterkt (BEL02; Butler et al., 2012).

Een andere boundary spanner was de algemeen directeur als verbinder van de drie ambtelijke organisaties. Hij stuurde aan op de verandering en probeerde alle medewerkers te motiveren. Echter, vanuit de organisatie werd een gevoel van afstand ervaren (BEL02). Daardoor werd er overgestapt op een dubbelrol voor de gemeentesecretarissen die nu samen directeur van de BEL-combinatie zijn en de ambtelijke- en bestuurlijke organisaties proberen te verbinden (BEL05; BEL03; Cabinet Office, 2000). Maar ook deze dubbelrol wordt niet door iedereen goed ontvangen doordat de rol en specifieke taken niet altijd duidelijk zijn (BEL02; Korsten & Notten, 2004).

Een andere manier om de misfit te doorbreken, is het organiseren van informele bijpraatavonden (BEL03). Hierbij wisselen de ambtenaren en raden over bepaalde thema's van gedachten. Door het gesprek aan te gaan, kunnen verwachtingen worden uitgesproken en bijgesteld waardoor de fit versterkt kan worden (BEL01; Williams, 2002). Hierbij is het college de boundary spanner die de raden uitnodigt voor een gesprek en ze verbindt aan de ambtelijke organisatie (BEL02; Holt & Seki, 2012).

Tot slot worden er verschillende verwachtingen uitgesproken over mensen die een rol als boundary spanner kunnen innemen. Zo is een mensenmens nodig die de interactie tussen de organisaties managet (BEL01; Ernst & Yip, 2009), teamleiders die alert zijn en de ambtelijke organisatie aansporen open te staan voor andere werkwijzen (BEL05; Cook et al, 2013) en het dagelijks bestuur dat duidelijk communiceert welke verwachtingen er van de nieuwe organisatie zijn (BEL02). Verwachtingen moeten worden gemanaged (BEL05; Williams, 2002; Butler et al., 2012) en desnoods een externe deskundige worden ingehuurd die de mensen informatie aanreikt waarop zij hun verwachtingen kunnen vormgeven (BEL01).

#### 4.2.2 SED-organisatie

De gemeenten Stede-Broec, Enkhuizen en Drechterland zijn een samenwerkingsverband aangegaan vanwege de uitdagingen in de samenleving, trends en ontwikkelingen, decentralisatie en de overdracht van taken van het rijk naar de gemeente (SED01; SED03). Daarnaast werd deze fusie gezien als een kans om slagvaardiger in de regio te kunnen opereren (SED03) en de eigen kracht te versterken, professioneler te kunnen werken en minder kwetsbaar te zijn (SED01).

#### *Effectief*

Doelen van de SED-organisatie zijn: verbeteren kwaliteit dienstverlening, verminderen kwetsbaarheid, realiseren efficiencyvoordelen en benutten strategische voordelen van samenwerking in de regio (SED-organisatie, 2013). Naast deze doelen geldt een aantal kernwaarden; samen beter, enthousiast en dynamisch (SED-organisatie, 2013). Samen beter gaat over het delen van kennis en het openstaan voor anderen. Samen kun je tot het beste resultaat komen. Enthousiast gaat over het nemen van verantwoordelijkheid en uitdragen waar je voor staat. Het zoeken naar oplossingen en inzet tonen voor de organisatie. Het dynamische karakter toont zich door flexibiliteit en aanpassingsvermogen.

De kwaliteit van de dienstverlening is niet verbeterd. Ten eerste is de inwoner van nu mondiger en stelt hij andere eisen dan 40 jaar geleden. Zo is het digitale proces belangrijk en wil de inwoner bediend worden op een moment dat het hem uitkomt (SED03). Ten tweede is de werkdruk te hoog. Dit komt ook door bestuurders die geen 'Nee' durven te verkopen (Deloitte, 2017). Een ambtenaar of bestuurder kan niet alles oplossen en het verkopen van 'Nee' wordt ook gezien als dienstverlening (SED01; SED02; SED03). Ten derde werken de systemen nog niet goed waardoor een ambtenaar veel tijd moet besteden aan zoekwerk.

De kwetsbaarheid is afgenomen wat betreft het aantal eenpitters. Doordat kennis en expertise nu gedeeld worden, zit er meer continuïteit in de organisatie (SED01). Echter, de kwetsbaarheid is ook vergroot doordat het overgangsproces niet goed doordacht was en processen niet geharmoniseerd zijn (Deloitte, 2017). Processen als de jaarrekeningen waren bij aanvang nog totaal verschillend (SED02). Daarnaast is de kwetsbaarheid toegenomen doordat de taakverdelingen niet altijd helder zijn en verantwoordelijkheden aan transparantie ontbreken. Doordat mensen zich moesten bezighouden met taken die niet bij hun functie horen, werd de werkdruk zo hoog dat er verschillende mensen zijn 'omgevallen' (SED02). De werkdruk is terug te zien in de kwaliteit van de raadsstukken, het niet behalen van deadlines en de onbereikbaarheid van ambtenaren (Deloitte, 2017).

De efficiencyvoordelen zijn niet gehaald. Er moet de komende drie jaar 14 miljoen extra worden vrijgemaakt (SED01; SED03). Om de ambtelijke fusie aantrekkelijk te maken, is vooraf gesteld dat het

goedkoper, sneller en effectiever zou worden. Uit eerdere fusies is al gebleken dat elke nieuwe organisatie geld nodig heeft om op te starten (SED3). In het overgangsproces kost het veel tijd en geld om culturen met elkaar te verbinden. In het begin had meer geïnvesteerd moeten worden om de zaken op 1 januari 2015 op orde te hebben (SED02). Er is een bezuiniging van 1 tot 1.5 miljoen doorgevoerd, die ten koste is gegaan van de kwaliteit en kwetsbaarheid van het personeel (SED01).

De strategische voordelen zijn wel behaald. Vooral de kleinere gemeenten van eerst 15.000 inwoners hebben nu meer slagkracht door deel uit te maken van de 60.000 groep. De SED is net zo groot als Hoorn en Medemblik, waardoor zij ook een stem hebben in de regio. De samenvoeging geeft wel een verhoging van de bestuurlijke drukte aan (ODS, 2017). Een ambtenaar moet nu 3 besturen dienen (SED02) en werken voor 13 wethouders (SED03). Ook moet er meer vergaderd worden en komen er extra regelingen bij (SED01).

### *Efficiënt*

De doelen van de ambtelijke fusie worden niet behaald. Hiervoor is een aantal oorzaken te onderscheiden. Ten eerste heeft er binnen de ambtelijke organisatie een stoelendans plaats gevonden (SED03; SED02). Hierdoor zijn mensen zoekende naar hun taken en verantwoordelijkheden. Door de verschuiving van personeel, is ook een verschuiving van kennis ontstaan en wordt op een aantal plekken een gebrek onderscheiden (SED02). Ook zijn niet alle mensen op de juiste plek terechtgekomen, waardoor zware beleidsfuncties worden uitgevoerd door 'lichte' krachten (SED01). De tekorten worden opgevuld door externe inhuur. Dit geeft aan dat de kwaliteit intern nog niet op orde is (SED03).

Ten tweede zijn ambtelijke- en bestuurlijke organisatie door de fusie meer op afstand van elkaar komen te staan. Hierdoor wordt het onpersoonlijker en lastiger om als bestuurder invloed op de stukken uit te oefenen (SED02). Daarnaast komen veel stukken te laat. Doordat de ambtelijke organisatie groter is geworden, moeten de stukken over meerdere schijven waardoor het langer duurt (SED02). De schaalgrootte van de ambtelijke fusie zorgt ervoor dat de daadkracht en slagvaardigheid van de besluitvorming zijn afgenomen.

### *Legitiem*

Het vertrouwen dat deze organisatie het gaat maken, is groot (SED01; SED02; SED03). Wel heeft de organisatie tijd nodig om alles op orde te krijgen. Bestuurders merken dat de ambtelijke organisatie op dit moment nog niet optimaal presteert, waardoor stukken te laat komen of van onvoldoende kwaliteit zijn. Dit heeft gevolgen voor het onderlinge vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke

organisaties (SED01). Voor de ambtelijke organisatie is meer rust en stabiliteit nodig, maar is dit gezien de bestuurlijke wissel die elke 4 jaar plaatsvindt lastig (SED02).

De tevredenheid binnen de organisatie laat gezien de huidige situatie nog te wensen over. 'Er is veel met vingers gewezen, maar niemand durfde de hand om te draaien om te zien dat ook verschillende vingers naar hen wezen. De verantwoordelijkheid werd niet genomen' (SED02). Wel is er binnen de organisatie meer bewustwording dat de fusie in stand blijft en mensen elkaars expertise nodig hebben om tot een goed product te komen (SED02).

De ambtelijke fusie wordt zowel als een tussen- als eindoplossing gezien. Een ambtelijke fusie kan een voorportaal zijn van een bestuurlijke fusie (SED01), al is men er politiek gezien nog niet klaar voor (SED03). 'Als de gemeenteraad als collectief in de raadzaal zit, zeggen ze allemaal dat we politiek zelfstandig moeten blijven. Heb ik ze hier in mijn kamer, zijn we het eens dat het niet zo'n verkeerd idee is om bestuurlijk samen te voegen (SED01)'. De eindoplossing ligt volgens SED01 en SED03 in één grote West-Friese gemeente met één college, één raad en één B&W. In West-Friesland waren er 27 gemeenten, in 1979 werd dit terug gebracht tot 13 en inmiddels zitten we op 7. Die bestuurlijke grootte is constant onderwerp van gesprek geweest (SED01). De bestuurlijke afstand zal iets groter worden. Maar, als de gemeente Hoorn met 70.000 inwoners en de gemeente Medemblik met 60.000 inwoners het kunnen, lukt het de SED met haar 60.000 inwoners ook (SED03).

### *Padafhankelijkheid of Fit?*

Binnen de SED is er zowel ambtelijke- als bestuurlijke padafhankelijkheid. Ten eerste zijn de raden gevuld met lokale partijen, die elke verandering van de huidige situatie tegenhouden. Lokale partijen willen graag de eigenheid van plaats behouden en hechten een sterke waarde aan de couleur locale (SED03; Stark, 2006). Aan deze couleur locale wordt te veel vastgehouden, waardoor voorstellen om processen te harmoniseren, worden afgewezen (SED01; Scheffer et al., 2003; Wilson, 2014). Hierdoor ervaren de ambtenaren een gebrek aan vertrouwen en worden de schouders er niet onder gezet er samen voor te gaan (SED02; Rynes & Cable, 2003).

Ten tweede is padafhankelijkheid ontstaan doordat besluiten herhaald op dezelfde manier werden genomen (Stark, 2006). Zo kent elke gemeente een eigen APV, terwijl hier onderling veel overlap in te vinden is (SED01). Door de bestuurlijke zelfstandigheid en gebrek aan bereidheid te veranderen, kunnen de bestuurlijke organisaties vanuit hun machtspositie harmonisatie tegenhouden (Allen, 2003). Echter, door harmonisatie van bepaalde processen kan er wel efficiënter en effectiever gewerkt worden (Ancona & Chong, 1996).

Ten derde wordt de padafhankelijkheid zowel ambtelijk als bestuurlijk gekenmerkt door de eigenheid van elk dorp, met de daarbij horende cultuur (SED03; Butler et al., 2012). De gemeente Enkhuizen is een stad, terwijl Drechterland een dorpskarakter heeft (SED02; SED01). De inwoners zijn anders, maar ook de ambtenaren zijn gewend aan verschillende normen en waarden (SED03).

Padafhankelijkheid is moeilijk te doorbreken en zorgt door de verschillende betrokkenen met verschillende padafhankelijkheden voor een complexe situatie (Allen, 2003). Daarnaast is de bereidheid om te veranderen bij zowel de ambtelijke- als de bestuurlijke organisatie laag, waardoor wordt vastgehouden aan de oude werkwijze (Scheffer et al., 2003). Hierdoor is er een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te onderscheiden (Standifer & Bluedorn, 2006).

### *Boundary spanner*

De misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie wordt niet gemanaged. 'Op dit moment wordt er niet gestuurd, niet begeleid en niet gecoacht' (SED01). Hierdoor heeft een aantal medewerkers binnen de organisatie het idee dat ze verzuipt en geen reddingsboei krijgt toegeworpen (SED02). Zonder een verbinder en een gebrek aan communicatie, wordt de misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie niet opgelost (Bluedorn, 1993; Ebers, 1997). Een boundary spanner is nodig om de werkwijzen en culturen op elkaar af te stemmen, zodat de efficiëntie en effectiviteit van de besluitvorming verhoogd kunnen worden (Williams, 2002; Butler et al., 2012).

Een aantal mensen wordt aangewezen om deze harmonisatie als boundary spanner op gang te brengen en te begeleiden: een afdelingshoofd, MT of gebiedsregisseur (SED03) en management, directie en leidinggevende (SED01). Om zaken op orde te krijgen, is een boundary spanner nodig die een heldere sturingsfilosofie neerzet en uitdraagt (SED01). Hierbij is het krijgen van begrip van de verschillende normen en waarden tussen en binnen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie nodig (Trevillion, 1991). Een andere boundary spanner kan de verschillende domeinen met elkaar verbinden. Hierbij treedt hij op als een gebiedsregisseur die weet wat er per domein speelt en duurzame relaties tussen deze domeinen probeert te bouwen (SED03; Williams, 2002).

Tot slot wordt voor nieuwe ambtelijke fusies meegegeven dat de voorbereiding van de ambtelijke fusie beter had gekund. Het harmoniseren van processen en het maken van afspraken had eerder moeten gebeuren (SED02). Ook de inhoudelijke discussie over het wel of niet doorvoeren had sterker gevoerd moeten worden. De raden van de drie gemeenten zijn in twee jaar tijd maar drie of vier keer bij elkaar geweest (SED01). Hierbij had een boundary spanner een rol kunnen spelen door de raden met elkaar te verbinden, verschillen te managen en duurzame relaties op te bouwen (Williams, 2002)

### 4.2.3 UW-samenwerking

In 2014 zijn de gemeenten IJsselstein en Montfoort vanwege de toenemende decentralisatie samen gegaan. Het doel van deze fusie was het behalen van financieel voordeel, verbeteren van de bestuurskracht en leveren van betere diensten door schaalvoordelen (UW-samenwerking, 2013). Vanaf de start liep deze samenwerking moeizaam en bleken er bij de gemeente IJsselstein tekorten te zijn (Gemeente Montfoort, 2017). De problemen liepen zo hoog op, dat in 2017 twee colleges binnen de gemeente IJsselstein zijn gevallen (ThinkPublic, 2017; UW01). Uiteindelijk kwam de politiek-bestuurlijke relatie tussen Montfoort en IJsselstein door de tegenslagen bij de UW-samenwerking dusdanige onder druk te staan dat op 21 december 2017 de raad van IJsselstein besloot de UW-samenwerking te beëindigen (Binnenlands Bestuur, 2017).

#### *Effectief*

Financieel voordeel werd binnen de UW-samenwerking niet behaald (UW01; UW02). Deze mogelijke kostenreductie werd gebruikt om het Ja-woord voor de ambtelijke fusie te krijgen. Echter, na de fusie bleek dat de gemeente IJsselstein tekorten op de begroting had (UW01). Ten tweede bleek dat er bij aanvang extra geld nodig was om de systemen op elkaar af te stemmen, de culturen van de ambtenaren en bestuurders op één lijn te brengen en extra personeel aan te nemen waar nodig (UW02). Op 8 februari 2017 viel het college van IJsselstein vanwege de forse overschrijding van personeelskosten in 2016 (ThinkPublic, 2017).

De bestuurskracht is door de UW-samenwerking niet toegenomen (UW02). Naar aanleiding van de tekorten binnen de UW-samenwerking, zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd (ThinkPublic, 2017; Berenschot, 2017). Deze onderzoeken werkten vertragend op de besluitvorming (UW01). De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie nam toe, omdat er constant druk werd uitgeoefend op de ambtenaren doordat elke portefeuillehouder andere wensen had (UW02).

De schaalgrootte leverde niet direct de voordelen op die vooraf waren bedacht. Bij de ambtelijke organisatie was een omschakeling nodig. Waar de ambtenaren eerst voor 15.000 inwoners werkten, bedienden zij na de fusie 50.000 inwoners. Hierdoor werd van de ambtelijke organisatie een professionelere houding verwacht, terwijl de bestuurlijke organisatie de oude werkwijze bleef hanteren (UW02). Doordat meer expertise binnen de organisatie beschikbaar was, verbeterde de kwaliteit van de stukken. Ook kon er minder gebruik worden gemaakt van 'mijn medewerker' waardoor de bestuurder echt geadviseerd werd en niet zijn eigen mening door kon drukken (UW02).

## *Efficiënt*

De vooraf gestelde doelen zijn niet behaald. De overschrijding van kosten heeft zelfs gezorgd dat de raad van IJsselstein de UW-samenwerking heeft beëindigd. De voornaamste rede is dat de flexibiliteit bij de bestuurlijke organisatie ontbrak. Er was vooraf niet goed nagedacht over de bestuurlijke afstemming die nodig zou zijn (UW01). Bestuurders wilden nog steeds op dezelfde wijze bediend worden, terwijl de ambtenaren naar een werkgebied van 15.000 naar 50.000 inwoners gingen (UW02). Daardoor kwam spanning op de organisatie te staan en werd door de medewerkers minder goed gefunctioneerd (UW02).

De UW-samenwerking laat zien dat het slagen van een fusie afhankelijk is van de politieke wind. In 2013 maakte een aantal bestuurders zich hard voor de samenwerking, maar na de wisseling van de wacht keken mensen er anders tegenaan (UW02). In 2016/2017 was er een aantal grote lokale partijen in IJsselstein die tegen de ambtelijke fusie waren. Het gevolg was dat een raadsmeerderheid niet meer verder wilde en de raad van IJsselstein tegen het advies van het eigen College, tegen het advies van Berenschot, tegen het advies van de OR in besloot om de fusie te beëindigen (UW02).

## *Legitiem*

Het vertrouwen tussen de raad en het college in IJsselstein was matig. De tekorten waarvan het college al op de hoogte was, werden pas op het laatste moment aan de raad doorgegeven (UW01; Gemeente Montfoort, 2017). Ook het vertrouwen tussen de gemeenten nam af doordat de gemeente Montfoort niet aan het onderzoek naar de tekorten wilde meedoen (UW01). Achteraf gezien had Montfoort aan het onderzoek moeten meewerken om zo vertrouwen te tonen. Maar, voor de gemeente Montfoort was het duidelijk wat er speelde doordat de raad en het college vaak met elkaar om tafel waren geweest (UW01). Daarnaast moet er ook vanuit het bestuur vertrouwen worden gegeven. 'Ben je als bestuurder bereid te accepteren dat het niet meer helemaal volgens jouw manier gaat. Heb je een lange adem en wil je het vertrouwen ook geven?' (UW02). En dit vertrouwen is door de raad van IJsselstein niet gegeven.

Een bestuurlijke fusie was voor de gemeenten Montfoort en IJsselstein geen optie. De bestuurders waren niet bereid de besluitvormingsprocessen te harmoniseren en hielden teveel vast aan de couleur locale (UW02). Daarnaast moet ook voor een bestuurlijke fusie het gesprek worden aangegaan. Dit bleek in de UW-samenwerking lastig (UW01). 'De droom was groter dan de werkelijkheid. Er heerste bij de bestuurders opportunisme dat de ambtelijke fusie een makkelijke route was naar schaalvergroting. Maar, ook bij een ambtelijke fusie wordt er een andere manier van besturen gevraagd dan je gewend bent en moet je bereid zijn er ook voor te willen gaan' (UW02).



### *Padafhankelijkheid of Fit?*

Deze bereidheid ontbrak bij de bestuurlijke organisaties. Vooraf was niet goed nagedacht over de bestuurlijke afstemming die nodig zou zijn (UW01). De bestuurders hadden het idee dat de ambtelijke organisatie moest gaan samenwerken, maar zij zelf niet. Hierdoor gingen zij verder op dezelfde werkwijze als voor de fusie, en ontstond bestuurlijke padafhankelijkheid (UW02; Stark, 2006; Pierson, 1994). De ambtenaren kwamen onder druk te staan en gingen minder goed functioneren (UW02; Scheffer et al., 2003).

Ten tweede is onvoldoende gerealiseerd dat pas efficiencyvoordelen worden behaald wanneer de processen worden geharmoniseerd (UW01; Ancona & Chong, 1996). Niet alleen de bedrijfsvoering moet geharmoniseerd worden, maar ook de beleidsprocessen. En dat kan met behoud van maatwerk (UW01). Hierbij moeten de colleges en raden gezamenlijk afstemmen waar de stip op de horizon is, waar zij samen als UW-samenwerking naartoe willen. Ook de beleidsagenda's van de gemeentes moeten op elkaar afgestemd worden zodat een gelijksoortig besluit op hetzelfde moment genomen wordt (UW01; UW02; Ebers, 1997). 'Voor die afstemming en harmonisatie was geen ruimte, omdat de basis nog niet op orde was (UW02). De systemen werkten niet goed en de rust in de organisatie ontbrak.' De padafhankelijkheid die vooral bestuurlijk gezien een grote rol speelde, heeft een efficiënt besluitvormingsproces geblokkeerd. De bestuurlijke bereidheid en het bestuurlijke lef om de ambtelijke fusie tot een succes te maken, hadden groter moeten zijn (UW02; Wilson, 2014).

### *Boundary Spanner*

Een boundary spanner had kunnen zorgen dat de raden met elkaar het gesprek waren aangegaan, zodat voorkomen kon worden dat onjuiste beelden zouden ontstaan (UW01; Ebers, 1997). Echter, de raad van IJsselstein wilde niet met de raad van Montfoort in gesprek, omdat ze naar aanleiding van de tekorten eerst intern met het eigen college om de tafel wilde (UW01). In een laatste poging de UW-samenwerking te redden, hebben de raden met een onafhankelijke procesbegeleider om de tafel gezeten (UW01). Deze bijeenkomst werd door beide raden als leerzaam ervaren. Vóór deze bijeenkomst hebben de raden van Montfoort en IJsselstein nauwelijks samengewerkt (UW02). Door deze misfit was het niet duidelijk welke doelen ze wilden behalen, hoe ze dit samen wilden bereiken en welke meerwaarde er behaald kon worden (UW01; Standifer & Bluedorn, 2006). De misfit tussen de bestuurlijke organisaties was te groot en een boundary spanner kwam te laat, waardoor de organisatie uit elkaar is gevallen (Gersick, 1994)

#### *4.2.4 BUCH-werkorganisatie*

De Businesscase BUCH-gemeenten (2014) beschreef dat de vier gemeenten kwetsbaar zijn met betrekking tot de ambtelijke uitvoering (BUCH, 2014). Er waren verschillende ontwikkelingen in het sociale domein (BUCH06; BUCH09; BUCH10) waardoor meer capaciteit en expertise nodig was (BUCH07). Om samen krachtiger te zijn in de regio (BUCH04) en een stevige partner voor de gemeente Alkmaar te zijn (BUCH08), zijn de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo ambtelijk gefuseerd. De doelen die hierbij worden nagestreefd zijn: reduceren kwetsbaarheid, verbeteren kwaliteit dienstverlening, realiseren kostenbeheersing en behoud couleur locale (Seinstra & Van de Laar, 2016).

#### *Effectief*

De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is zowel toe- als afgenomen. Doormeer mensen met kennis en expertise binnen de organisatie, is het aantal eenpitters afgenomen (BUCH03; BUCH04; BUCH06; BUCH08; BUCH09; BUCH11; BUCH14). Tegelijkertijd is de organisatie vier keer zo groot geworden en moeten de vier verschillende culturen verbonden worden (BUCH05). Binnen deze grote organisatie kunnen medewerkers elkaar lastig vinden (BUCH03; BUCH07; BUCH11; BUCH14). Een overspannen arbeidsmarkt bemoeilijkt het aantrekken van goed personeel (BUCH06) en door dit gebrek aan medewerkers staat de organisatie onder druk (BUCH04).

De kwaliteit van dienstverlening zit onder het oude niveau (BUCH04; BUCH05; BUCH08). Inwoners moeten langer op besluiten wachten (BUCH15) en worden 'van het kastje naar de muur' gestuurd (BUCH13). Aan de andere kant neemt de kwaliteit van de besluiten toe doordat meerdere mensen ernaar kijken. 'We moeten soms inwoners teleurstellen omdat hun aanvraag juridisch niet wordt goedgekeurd. Maar de stukken die wel worden goedgekeurd, zijn van hogere kwaliteit' (BUCH10).

De kosten voor de ambtelijke fusie pakten hoger uit dan vooraf gedacht. 'Raadsleden dachten in 2013/2014 dat een ambtelijke fusie een moment van 'kassa' zou zijn, maar het resultaat is meer een wake-up call' (BUCH10). De autonome- en frictiekosten zijn hoger dan voorspeld (BUCH08) en binnen de afdeling Ruimtelijke Ordening bestaat 50% van de medewerkers uit inhuur (BUCH03). Daarnaast werd op 1 januari 2015 het personeelsbestand van de BUCH-gemeenten 'bevroren' en werden geen nieuwe medewerkers meer aangenomen (BUCH01). Deze keuze bleek naïef nadat mensen zwaar onder druk kwamen te staan en het ziekteverzuim in november 2017 toenam van 5.4% naar 7.9% (BUCH01; BUCH04; BUCH09; BUCH, 2018).

Aan de couleur locale wordt zó goed voldaan, dat dit een belemmering vormt voor de besluitvorming (BUCH01; BUCH03; BUCH04; BUCH06). 'De ambtelijke organisatie wil de processen zo veel mogelijk

harmoniseren, maar de bestuurlijke organisatie laat de teugels nog niet vieren' (BUCH08). De couleur locale bepaalt de meerwaarde van elke gemeente, maar harmonisatie van de processen zou het voor de ambtelijke organisatie makkelijker maken (BUCH07).

### *Efficiënt*

De fusie is niet goed aangegaan doordat de basis nog niet op orde was (BUCH01; BUCH02; BUCH04). Elke gemeente heeft een eigen ICT-systeem en deze zijn nog niet op elkaar afgestemd in een 'vijfde huis' (BUCH03; BUCH14). Hierdoor moeten de ambtenaren nog steeds van account wisselen en zich staande weten te houden tussen de verschillende processen en formats (BUCH02; BUCH03; BUCH07; BUCH15). Ook werd na het fuseren duidelijk dat de rol- en taakinhoud binnen de vier gemeenten verschillend was (BUCH01; BUCH02; BUCH04; BUCH05; BUCH07). Ambtenaren zijn vooral bezig met overleven en oplossingen komen niet snel genoeg (BUCH07; BUCH13).

Van de ambtenaren werd verwacht dat zij zich zouden aanpassen aan de nieuwe organisatie (BUCH14). Echter, in 2001 zijn zowel Bergen als Castricum bestuurlijk gefuseerd, waarbij een aantal mensen de stap van 10.000 inwoners naar 30.000 inwoners maar n et kon maken (BUCH09). Deze mensen zijn ook meegenomen naar de nieuwe organisatie en voor een aantal was de stap van 30.000 naar 100.000 inwoners te groot (BUCH05). Van een kleine en loyale familie, werd er overgegaan naar een grote organisatie. Hierbij moet er met structuren worden gewerkt en wordt de organisatie verkokerd en minder flexibel (BUCH04; BUCH06; BUCH11).

### *Legitiem*

Er is vertrouwen dat de ambtelijke fusie gaat slagen (BUCH01; BUCH02; BUCH04; BUCH06; BUCH07; BUCH08; BUCH10; BUCH11). Wel is tijd nodig om de basis op orde te krijgen (BUCH01; BUCH03; BUCH13). Het bestuur geeft aan vertrouwen te hebben in de ambtelijke organisatie (BUCH04; BUCH06; BUCH11). Echter, doordat de raadsvoorstellen door verplichte afstemmingen nu nog worden gezien als een invuloefening en 'het halen van paraafjes', wordt dit vertrouwen niet door iedereen zo ontvangen (BUCH02). Ook tussen de raden en de ambtelijke organisatie is er niet altijd vertrouwen doordat ze ver van elkaar afstaan (BUCH08; BUCH09).

De tevredenheid binnen de organisatie is laag; 'We zijn nu bezig met het hoofd boven water te houden en dat moet anders' (BUCH04). 'We kunnen de ambtenaren en inwoners niet direct geven wat we voor ogen hadden' (BUCH08). 'De menselijke maat wordt niet altijd meegegeven' (BUCH14). Ook bestaat het idee dat verantwoordelijkheden worden ontdoken en mensen niet worden aangesproken op hun gedrag (BUCH05; BUCH15). Een cultuurverandering is nodig om mensen zich verantwoordelijk te laten voelen en zelf afstemming te zoeken met andere betrokkenen (BUCH11). Daarnaast is

communicatie belangrijk om te voorkomen dat er een mismatch ontstaat tussen de inwoners en de gemeenten (BUCH10).

In de huidige situatie zijn veel medewerkers voorstander van een bestuurlijke fusie (BUCH01; BUCH02; BUCH03; BUCH04; BUCH05; BUCH06; BUCH10; BUCH11). De reden hiervoor is dat de ambtenaren veel efficiënter en effectiever kunnen werken en de besluitvorming sneller verloopt als er maar met één raad en één college wordt gewerkt (BUCH01; BUCH03); Daarnaast bestaat het idee dat de verschillen tussen de gemeenten nu nog minimaal zijn (BUCH04) en het maatwerk dat nu geleverd wordt, ook bij een bestuurlijke fusie behouden kan blijven (BUCH02).

‘Uiteindelijk maakt het niet uit of je voor een ambtelijke- of bestuurlijke fusie kiest, als je het maar organiseert’ (BUCH07). Hierbij is transparantie nodig (BUCH, 2016) en ligt de focus op kwaliteit (BUCH09). ‘Misschien moet het beeld van ambtelijke fusies wel worden bijgesteld. Een ambtelijke fusie is nodig om te overleven, maar verwacht geen rozengeur en maneschijn. Het is een reparatie om sterker te worden en alles valt of staat met het managen van verwachtingen’ (BUCH08).

### *Padafhankelijkheid of fit?*

De verwachtingen binnen de BUCH worden niet goed gemanaged, waardoor er een misfit is ontstaan tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie (Standifer & Bluedorn, 2006). Vanuit de bestuurlijke organisatie wordt geroepen dat de keuze voor couleur locale ook ‘een keuze is voor inefficiëntie en ineffectiviteit’ (BUCH04; BUCH08; BUCH11) en bestaat bij de ambtelijke organisatie het beeld dat het allemaal ‘beter, sneller, efficiënter en effectiever’ zou worden met een ambtelijke fusie (BUCH06; BUCH09; BUCH13; BUCH14).

De raden zitten ver van de ambtelijke organisatie af en weten niet wat er speelt (BUCH03; BUCH13). Dit heeft als gevolg dat de raden alleen reageren op incidenten en uitspattingen (BUCH10). Ook gaan de raden op de stoel van directie zitten en verlangen voortgangsrapportages van de ambtelijke organisatie (BUCH11). Om te controleren of het werk ambtelijk wel goed wordt uitgevoerd, moet een beleidsvoorstel over verschillende lagen en moeten handtekeningen en parafen worden gehaald (BUCH02; BUCH06). Dit kost veel tijd en gaat ten koste van de besluitvorming (BUCH11).

Meer sturing is nodig om de besluitvorming effectiever en efficiënter te laten verlopen (BUCH01; Ancona & Chong, 1996)). De bestuurlijke organisatie kent padafhankelijkheid waarbij de couleur locale door de colleges en raden te vaak wordt gebruikt als excuus om harmonisatie tegen te houden (BUCH05; BUCH11; BUCH13). Hierdoor wordt vastgehouden aan oude patronen en ritmes, terwijl de uitdaging van een ambtelijke fusie is om de neuzen zo veel mogelijk dezelfde kant op te krijgen (BUCH14; Stark, 2006). ‘De ambtelijke organisatie wil de processen zo veel mogelijk harmoniseren,

maar de bestuurlijke organisatie laat de teugels nog niet vieren' (BUCH08). Geharmoniseerde formats en systemen zorgen ervoor dat de ambtelijke organisatie makkelijker tussen de gemeenten kan schakelen (Mc Creary et al., 2001). En couleur locale zit in de uitvoering, maar niet in het middel er naartoe (BUCH11).

Ook bij de ambtelijke organisatie is er padafhankelijkheid ontstaan doordat een gebrek aan middelen ervoor heeft gezorgd dat de ambtenaren op hun eigen manier zijn verder gaan werken (BUCH03; BUCH09; BUCH15). Ook trekken mensen zich terug in hun eigen domeinen, waardoor de verkokering van de organisatie sterker wordt (BUCH11; Ebers, 1997). Verantwoordelijkheden worden niet genomen door een gebrek aan communicatie (BUCH15) en er wordt nog teveel gedacht in 'gemeente X' (BUCH05; BUCH07).

### *Boundary Spanner*

Om de efficiëntie en effectiviteit in de komende tijd te verhogen, wordt door de geïnterviewden een aantal boundary-spanners aangewezen die de verbinding binnen de organisatie kunnen leggen: teammanager, gemeentesecretaris, griffie, burgemeester, bestuur, directie, ondernemingsraad, jonge werknemers en een algemeen directeur. De teammanagers spelen de belangrijkste rol, omdat zij worden gezien als 'het doorgeefluikje' tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en hierdoor ook tussen de organisaties kunnen managen (BUCH13; Harvey & Novicevic, 2004). Zij kunnen de oude werkwijzen doorbreken door de domeinen met elkaar te verbinden, mensen uit te dagen en mee te nemen naar de nieuwe organisatie, een verantwoordelijkheidsgevoel door te geven en laag voor laag aan te sporen om BUCH-breed te denken (BUCH01; BUCH03; BUCH07; BUCH08; BUCH11; BUCH13; BUCH15; Williams, 2002). Bij het doorbreken van de oude werkwijzen, staat communicatie als middel centraal. Door de werkwijzen samen te voegen en over te gaan op één gezamenlijke werkwijze, kan de misfit worden verminderd (Standifer & Bluedorn, 2006).

De griffies kunnen als boundary spanners optreden door de ambtenaren en raden beter met elkaar te verbinden (BUCH02; BUCH05). Dit doen zij door in gesprekken verwachtingen te managen en banden te leggen tussen de ambtenaren en raden (Butler et al., 2012; Ernst & Yip, 2009). Ook moeten zij de raden duidelijk maken dat de vraag naar extra rapportages de werkdruk bij de ambtenaren verhoogt (BUCH11). Door de verschillende normen en waarden bespreekbaar te maken, kunnen deze worden geaccepteerd en uitgewisseld, waardoor de mate van fit toeneemt (Rynes & Cable, 2003).

Het bestuur en de directie zijn verantwoordelijk voor de werkorganisatie en moeten de taak van het harmoniseren op zich nemen (BUCH04). Het bestuur en de directie moeten samen erkennen dat harmonisatie een belangrijke stap voor de organisatie is en dat de fit tussen de ambtelijke en

bestuurlijke organisatie hierdoor zal worden verhoogd (BUCH05; Ancona & Chong, 1996; Bluedorn, 1993). Het bestuur treedt vervolgens als boundary spanner op door afspraken van harmonisatie met de colleges af te stemmen (BUCH08).

Om de padafhankelijkheid die door de oude generatie in stand wordt gehouden te doorbreken, zijn nieuwe, jonge mensen van buiten de BUCH nodig. De jongere generatie kan met haar frisse kijk zoeken naar oplossingen voor de bestaande problemen en heeft de flexibiliteit om buiten de gebaande paden te treden (BUCH09; BUCH15). Hierbij treden zij als boundary spanner op door de oude generatie te motiveren met de nieuwe geharmoniseerde werkwijze verder te gaan (BUCH15; Williams, 2002).

Tot slot wordt het idee geopperd om een algemeen directeur aan te stellen in plaats van de vier gemeentesecretarissen (BUCH07). Hierbij is de algemeen directeur een boundary spanner tussen de vier ambtelijke organisaties. Wanneer een patstelling optreedt en de gemeentesecretarissen met 2-2 tegenover elkaar komen te staan, kan de algemeen directeur door zijn inzicht in de verschillende zienswijzen, een weloverwogen besluit nemen (BUCH06; Cook et al, 2013).

## 5. Verklaringen voor het uitpakken van ambtelijke fusies

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of er een fit is tussen de ambtelijke centrale eenheid en de decentrale bestuurlijke organisaties van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo en hoe hierdoor de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit worden versterkt of verzwakt. Deze analyse voor de BUCH wordt gedaan door de hypothesen, het theoretisch kader en de analyses van de BUCH, BEL, SED en UW aan elkaar te koppelen, waarbij ook overeenkomsten en verschillen worden belicht. Een aantal hypothesen is aangepast om deze kloppend te maken voor de huidige situatie.

### **H1: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo is de effectiviteit van de besluitvorming afgenomen.**

Effectiviteit wordt binnen de BEL, SED, UW en BUCH aangeduid met het reduceren van de kwetsbaarheid, verbeteren van de kwaliteit en reduceren van de kosten (Seinstra & Van de Laar, 2014). De kwetsbaarheid van de organisaties is door vermindering van het aantal eenpitters gedaald (SED01; BUCH03; BUCH04; BUCH06; BUCH08; BUCH09; BUCH11; BUCH14). Tegelijkertijd is de basis van veel samenwerkingsverbanden niet op orde waardoor de kwetsbaarheid is gestegen (SED02; UW02; BUCH03; BUCH05). De kwaliteit van dienstverlening zit bij de SED en BUCH onder het oude niveau, hierdoor moeten inwoners langer op besluiten wachten (SED03; BUCH04; BUCH05; BUCH06). Binnen de BEL wordt de scheiding tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk gehanteerd, maar is de snelheid van de stukken niet gestegen (BEL02; BEL04). Tot slot hebben de kosten van de besluitvorming bij elke samenwerking hoger uitgepakt dan vooraf gedacht (UW01; UW02; BEL03; SED01; SED03; BUCH08; BUCH10). Elke samenwerking geeft aan dat het achteraf niet reëel was om vanuit een efficiencyoverweging te fuseren (BEL03; SED03; UW02; BUCH05).

### **H1a: de afname wordt veroorzaakt doordat er decentrale bestuurlijke padafhankelijkheid ontstaat. De bestuurlijke processen passen zich niet aan de nieuwe situatie aan, waardoor niet tot een nieuw vereiste fit wordt gekomen.**

De bestuurlijke organisatie baseert haar acties op de werkwijze en cultuur die binnen de eigen organisatie al langere tijd aanwezig zijn (SED02; BUCH11; Butler et al., 2012). De eigen werkwijze wordt elke vier jaar van college op college en raad op raad doorgegeven, waardoor bestuurlijke padafhankelijkheid is ontstaan en de bestuurlijke organisatie locked-in is geraakt (Stark, 1992; Crouch & Farrell, 2004; Pierson, 2004; Stark 2006). Door deze lock-in wil de bestuurlijke organisatie op de oude wijze bediend worden, maar houdt hierbij geen rekening met de ambtenaren die voor een veel grotere organisatie moeten werken dan zij gewend waren: bij de BEL van 10.000 inwoners naar 30.000

(BEL03; BEL05), bij de SED van 15.000 naar 60.000 (SED02; SED03), bij de UW van 15.000 naar 50.000 (UW02) en bij de BUCH van 30.000 naar 100.000 (BUCH05; BUCH09). Hierdoor is een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie ontstaan (Standifer & Bluedorn, 2006). Deze padafhankelijkheid is moeilijk te doorbreken en resulteert in een verschil in verwachting tussen de decentraal bestuurlijke organisaties (Sorensen, 2015). De bereidheid van de bestuurlijke organisaties om over te gaan op één werkwijze en één soort format is laag, waardoor de ambtenaren moeten schakelen tussen de werkwijzen van de gemeenten (UW02; SED02; BUCH07; Scheffer et al, 2003). Dit schakelen kost extra tijd en zorgt voor prestatie onder de maat (Ancona & Chong, 1996).

**H1b: de afname wordt veroorzaakt doordat de centrale ambtelijke acties zich meer los ontwikkelen van de decentrale bestuurlijke acties waarbij ze een eigen padafhankelijkheid ontwikkelen die verder van de bestuurlijke padafhankelijkheid af komt te staan.**

Bij de start van de ambtelijke fusie was de basis bij de BEL, SED, UW en BUCH niet op orde en werden de middelen om efficiënter te werken niet aangereikt (BEL05; SED01; BUCH01; BUCH02; BUCH04). Hierdoor kwam de padafhankelijkheid binnen de ambtelijke organisatie naar boven doordat de ambtenaren bleven werken op de manier zoals zij voor hun eigen gemeente gewend waren (BEL03; SED02; UW01; BUCH03; BUCH09; BUCH15; Stark, 2006; Pierson, 1994). Doordat er vanuit het bestuur geen middelen werden aangereikt om de werkwijzen te harmoniseren, kreeg de ambtelijke organisatie de mogelijkheid om meer tegenkracht te organiseren en een andere werkwijze te hanteren dan bestuurlijk van hen verwacht werd (BUCH11; Dahle, 2007).

**H1c: de afname wordt veroorzaakt door een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie waarbij een boundary spanner ontbreekt.**

Doordat er zowel ambtelijke- als bestuurlijke padafhankelijkheid is en deze padafhankelijkheden niet doorbroken worden, is een misfit ontstaan tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie. Door deze fragmentatie, padafhankelijkheid en zelforganisatie, is ten gevolge van de ambtelijke fusie een complex systeem ontstaan (Teisman et al., 2009; Buuren et al., 2012). Om de complexiteit te reduceren en de misfit op te lossen, heeft een aantal boundary spanners getracht verbindingen te leggen tussen en binnen de organisaties (Cook et al., 2013).

Binnen de BEL waren bestuurders de boundary spanners die door invloed en onderhandeling de BEL-manier hebben doorgevoerd (BEL03; Williams, 2002). Zo zijn de besturen met alle betrokkenen in gesprek gegaan. Door de BEL-manier werd de eigen identiteit versterkt (BEL02; Butler et al., 2012). Een verbetering kan worden behaald door beter communicatie door het bestuur (BEL02). Zij hebben



als boundary spanner de taak verwachtingen binnen en tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te managen (BEL05; Williams, 2002; Butler et al., 2012).

Bij de SED wordt de misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie niet gemanaged (SED01). Een boundary spanner ontbreekt om werkwijzen en culturen op elkaar af te stemmen, waardoor de efficiëntie en effectiviteit van de besluitvorming laag is (Williams, 2002; Butler et al., 2012).

Ook binnen de UW ontbrak een boundary spanner om de misfit, die vooral tussen de twee bestuurlijke organisaties aanwezig was, te doorbreken. Hierdoor waren het doel en de meerwaarde van de samenwerking niet duidelijk (UW01; Standifer & Bluedorn, 2006).

Tot slot is ook binnen de BUCH een gebrek aan boundary spanners te onderscheiden. Hierbij worden teammanagers als de meest gewenste boundary spanners aangewezen, omdat zij in staat zijn medewerkers te motiveren, verantwoordelijkheden te managen en relaties tussen domeinen te bouwen (BUCH07; BUCH13; Harvey & Novicevic, 2004; Williams, 2002). Ook wordt de wens uitgesproken over te gaan op een algemeen directeur. Deze kan in het geval van een patstelling een weloverwogen besluit nemen (BUCH06; Cook et al., 2013).

## **H2: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, is de efficiëntie van de besluitvorming afgenomen.**

Ten opzichte van voor de fusie wordt er minder snel en efficiënt gewerkt. Oorzaken zijn het achterblijven van ICT-systemen, gebruiken van meer middelen, onduidelijke rolverdeling, en slechte bereikbaarheid van de medewerkers (SED02; SED03; BUCH01; BUCH02; BUCH04). Dit leidt tot een verkokerde en minder flexibele organisatie waarbij gezocht wordt naar de juiste personen en een hogere werkdruk wordt ervaren (UW01; UW02; BUCH04; BUCH06; BUCH07; BUCH15;). Ook is na de ambtelijke fusie een gevoel van afstand tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie ontstaan doordat vertrouwde ambtenaar-wethouder relaties werden doorbroken (BEL01; SED02; BUCH05; BUCH10;).

Om de inzet van middelen te managen, heeft de BEL gebruik gemaakt van een helder toetsingskader en een samenwerkingsovereenkomst van 6 jaar (BEL02; BEL03).

## **H2a: De afname wordt veroorzaakt doordat de ambtelijke doelen van de bestuurlijke doelen verschillen en deze verschillen niet door een boundary spanner geadresseerd worden.**

De bestuurlijke organisatie kiest zowel binnen de BEL, SED, UW als BUCH voor een ambtelijke fusie om bestuurlijk zelfstandig te blijven (BEL01; BEL02; BEL03; BEL05; SED03; UW01; UW02; BUCH04; BUCH13; Wijnen, 2004). Ambtelijk bestaat het idee dat een ambtelijke fusie zorgt voor een 'beter,

sneller, efficiënter en effectiever' besluitvormingsproces (BUCH06; BUCH09; BUCH13; BUCH14). Door een gebrek aan communicatie tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, worden deze verschillende doelen niet geadresseerd, waardoor een misfit in verwachtingen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie bestaat (Bokhorst, 2014; Standifer & Bluedorn, 2006). Deze misfit zorgt voor inefficiëntie van de besluitvorming (Ancona & Chong, 1996). Een boundary spanner ontbreekt binnen de SED en BUCH waardoor verschillen in verwachting tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie niet gemanaged worden (Harvey & Novicevic, 2004; Holt & Seki, 2012). Ook worden zonder een boundary spanner geen duurzame relaties gebouwd en padafhankelijkheden niet doorbroken waardoor de misfit niet wordt uitgebannen (Holt & Seki, 2012; Ancona & Chong, 1996). Binnen de BEL worden deze verwachtingen gemanaged doordat de colleges als boundary spanner de raden en ambtelijke organisatie uitnodigt voor informele bijpraatavonden waarbij verwachtingen worden uitgewisseld en bijgesteld (BEL02; BEL03; Holt & Seki, 2012; Williams, 2002).

**H2b: De afname wordt veroorzaakt doordat de informatievoorziening vanuit de ambtelijke naar de bestuurlijke organisatie niet transparant en snel is en er niet wordt gestuurd door een boundary spanner.**

Na de overgang van de fusie waren de ICT-systemen niet op orde en de formats, agenda's, benamingen en processen niet geharmoniseerd (SED02; BUCH01; BUCH02; BUCH03; BUCH04; BUCH14). Door de aanwezige bestuurlijke padafhankelijkheid en gebrek aan bereidheid tot aanpassing, werden de middelen die nodig zijn om de ambtelijke organisatie efficiënt te laten werken niet geboden (Scheffer et al., 2003). De bestuurlijke organisatie claimde door de padafhankelijkheid en haar machtspositie dat de couleur locale het recht gaf om vast te houden aan de eigen werkwijze (UW01; UW02; BUCH05; BUCH11; BUCH13; Allen, 2003; Crouch & Farrell, 2004). Daarbij komt dat een beleidsvoorstel door de nieuwe organisatiestructuur over meerdere schijven moet, waardoor de snelheid van de besluitvorming afneemt (BEL01; SED02; UW01; BUCH02).

Binnen de SED en BUCH ontbreekt een boundary spanner die door het managen van invloed en onderhandeling ervoor kan zorgen dat processen, formats, agenda's, benamingen en ICT-systemen geharmoniseerd worden (Williams, 2002). De BEL heeft wel gebruik gemaakt van een boundary spanner die ervoor gezorgd heeft dat de informatievoorziening transparanter werd gemaakt. Dit deed hij door de BEL-manier door te voeren waarbij formats geharmoniseerd zijn (BEL04; Cook et al, 2013).

**H3: Door de ambtelijke fusie van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo, is de legitimiteit van het besluitvormingsproces NIET afgenomen.**

Het vertrouwen binnen de UW-samenwerking is opgezegd waardoor de gemeenten Montfoort en IJsselstein gaan ontvlechten (Binnenlands Bestuur, 2017). Binnen de BEL heeft het vertrouwen de afgelopen jaren geschommeld, maar is nu een stijgende lijn te zien (BEL03). Het vertrouwen dat de SED het gaat maken, is groot (SED01; SED02; SED03). Ook binnen de BUCH heerst het idee dat de organisatie het gaat maken (BUCH01; BUCH02; BUCH06; BUCH07; BUCH08; BUCH10; BUCH11). Wel hebben de SED en de BUCH nog tijd nodig om de basis op orde te krijgen (SED02; BUCH01; BUCH03; BUCH13).

**H3a: Het vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie is NIET afgenomen.**

Binnen de SED en BUCH is het vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van nature aanwezig. Wel wordt dit vertrouwen negatief beïnvloed door de politieke wissel die elke 4 jaar plaatsvindt (SED02). Ook zijn binnen de besluitvorming verplichte afstemmingen die door de ambtelijke organisatie worden ervaren als wantrouwen vanuit het bestuur (BUCH02). Een boundary spanner heeft de taak dit wantrouwen weg te nemen (Williams, 2002). Vertrouwen zorgt dat een ambtelijke fusie kan slagen doordat een gedeeld eindbeeld wordt gevormd, er open communicatie plaatsvindt en medewerkers bereid zijn concessies te doen (Feiock, 2004; Korsten, 2017). Dit vertrouwen kan worden opgebouwd wanneer een boundary spanner duurzame relaties bouwt en rollen, verantwoordelijkheden en motivaties managet (Williams, 2002; Butler et al., 2012)

**H3b: De afname wordt veroorzaakt door een gevoel van afstand die is ontstaan door een overgang van een lijn- naar zelfsturende organisatie en onvoldoende wordt overbrugd door een boundary spanner.**

Door de ambtelijke fusie is de oorspronkelijke lijnorganisatie overgegaan naar een zelfsturende organisatie waarbij de ambtenaren op grotere afstand van de raden zijn komen te staan. Er is een nieuw complex systeem ontstaan waarbinnen meerdere gefragmenteerde organisaties moeten samenwerken om hun doelen te kunnen bereiken (Buuren et al., 2012). Deze gefragmenteerde organisaties zijn niet verbonden en samenwerking wordt tegengehouden door een gevoel van afstand tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

Binnen de UW-samenwerking was de afstand voor de raad van IJsselstein te groot waardoor zij besloot de ambtelijke fusie op te heffen (UW02). Een boundary spanner tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie is er nooit geweest.

Ook binnen de SED ontbreekt een boundary spanner die de afstand tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie kan overbruggen. De organisatie is onpersoonlijker geworden en door de schaalgrootte zijn de daadkracht en slagvaardigheid van de besluitvorming afgenomen (SED02).

De afstand wordt binnen de BUCH ervaren als de raden die alleen nog maar op incidenten en uitspattingen reageren (BUCH10). Ook vragen ze om meer voortgangsrapportages waardoor de werkdruk voor de ambtenaren toeneemt (BUCH11). Om de raden en de ambtenaren te verbinden, zijn informatieavonden georganiseerd waarbij informatie vanuit de ambtelijke organisatie aan de raden is overgebracht (BUCH07). Een boundary spanner moet de ambtenaren en raden met elkaar in contact brengen en daarbij duurzame relaties opbouwen, managen door invloed en onderhandeling en managen van rollen, verantwoordelijkheden en motivaties (Williams, 2002). Hierbij wordt van beide partijen verwacht dat zij zich openstellen tot samenwerking (SED03; Koppenjan & Klijn, 2004). Binnen de BEL werken de griffies als boundary spanners tussen de raden en organiseren de nieuwe introductieprogramma's met alle raden samen (BEL04).

## 6. Conclusies

Binnen de BUCH, BEL, SED en UW is na de ambtelijke fusie een misfit ontstaan tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Deze misfit houdt in dat de werkwijzen van de bestuurlijke organisatie, verschillen van de werkwijzen binnen de ambtelijke organisatie. Ook kan deze misfit worden omschreven als een gevoel van afstand tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie. Deze afstand wordt binnen de BUCH ervaren als raden die alleen op incidenten reageren en niet weten hoe het er in de ambtelijke organisatie op de werkvloer aan toe gaat.

Deze misfit wordt ten eerste veroorzaakt door een verschil in verwachtingen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisaties. De ambtelijke organisatie verwacht dat de besluitvorming door de ambtelijke fusie effectiever en efficiënter zal verlopen. Zo is het idee dat de ambtenaren na de fusie kennis en expertise kunnen delen en samen tot één werkwijze kunnen overgaan waardoor de besluitvorming sneller en daadkrachtiger wordt. Bestuurlijk gezien werd een ambtelijke fusie gekozen om bestuurlijk zelfstandig te blijven, waarbij inefficiëntie onvermijdelijk is. Bestuurlijke zelfstandigheid betekent ook dat elke gemeente mag vasthouden aan haar eigen werkwijze, waardoor er binnen de bestuurlijke organisatie verschillende verwachtingen bestaan. Deze verwachtingen zijn van te voren niet uitgesproken of verbonden.

Ten tweede ontbreekt de bereidheid tot aanpassing bij de bestuurlijke organisatie. Deze heeft al een werkwijze die door herhaling is ingesleten en in zeker mate locked-in geraakt is. De bestuurlijke bedoeling was immers om zelfstandig te blijven en 'dus' de eigen werkwijze overeind te houden. We noemen dit padafhankelijkheid bij de bestuurlijke organisatie, waar wordt vastgehouden aan de couleur locale. Colleges en raden willen niet afzien van de oude werkwijze.

Doordat de bestuurlijke organisatie vasthoudt aan de eigen werkwijze, is zij niet bereid om processen, agenda's, formats en benamingen te harmoniseren. Daarnaast is de basis niet op orde, wat inhoudt dat er verschillende ICT-systemen, accounts en ambtelijke werkwijzen zijn. Ook ontbreekt de identificatie van verschillende taken en verantwoordelijkheden, wat als basis dient voor een sterke samenwerking. De middelen om beter te presteren worden niet aan de ambtelijke organisatie geleverd, waardoor ambtelijke padafhankelijkheid ontstaat. De ambtenaren gaan op hun oude vertrouwde werkwijze verder en passen zich niet aan zoals dat bestuurlijk verwacht wordt.

Binnen de BUCH wordt deze misfit niet gemanaged. Doordat taken en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, neemt niemand de taak op zich om de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie dichter bij elkaar te brengen. Ook bestaan er nog steeds verschillende verwachtingen tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie, waaruit blijkt dat management ontbreekt. Doordat de misfit niet wordt gemanaged, blijven ambtenaren en bestuurders op hun oude werkwijze werken. Door deze werkwijze

te herhalen kan meer tegenkracht tot verandering worden georganiseerd en kan de padafhankelijkheid zich versterken. Ook is de organisatie verkokerd en inflexibel. De bestuurlijke organisatie kan worden gezien als kokers waarin verschillende gemeenten met een eigen werkwijze zitten die niet bereid zijn zich aan elkaar aan te passen. De ambtelijke organisatie wordt verkokerd doordat medewerkers zich terugtrekken in domeinen en door een gebrek aan middelen vasthouden aan de werkwijze die ze gewend zijn. De misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie resulteert in een afname van effectiviteit en efficiëntie van de besluitvorming. De legitimiteit is aanwezig, maar wordt verzwakt door de politieke druk en de uitblijvende harmonisatie.

Een boundary spanner die de ambtelijke- en bestuurlijke organisaties dicht bij elkaar zou kunnen brengen en de misfit zou kunnen doorbreken, is niet of nauwelijks aanwezig. Binnen de BEL hebben de gemeentesecretarissen als boundary spanners opgetreden door de processen, formats en werkwijzen te harmoniseren. Via deze BEL-manier kunnen alle ambtenaren op dezelfde manier werken. Daarnaast treden de griffies op als boundary spanners en organiseren zij de nieuwe introductieperiode voor alle raden samen. Binnen de BUCH wordt echter naar een aantal boundary spanners verlangd om de misfit te kunnen managen. Ten eerste wordt gedacht dat teammanagers als boundary spanner een rol kunnen spelen door de domeinen met elkaar te verbinden, mensen uit te dagen en mee te nemen en een verantwoordelijkheidsgevoel door te geven. Ten tweede kunnen griffies optreden als boundary spanners door de ambtenaren en raden met elkaar te verbinden. Hierbij kunnen zij verwachtingen managen en een vertrouwensband opbouwen. Ten derde kunnen het bestuur en de directie de fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie verhogen door harmonisatie van de formats, agenda's en ICT-systemen door te zetten. Hierbij treden zij als boundary spanner op door tussen de ambtenaren en de colleges te managen door invloed en onderhandeling. Tot slot wordt door verschillende respondenten binnen en buiten de BUCH aangegeven dat de gemeentesecretarissen als directeur binnen een samenwerking met een even aantal gemeenten voor een lastige opgave staan. In het geval van patstelling, wanneer de gemeentesecretarissen met 2-2 tegenover elkaar komen te staan, is een algemeen directeur als boundary spanner een mogelijke oplossing. De algemeen directeur kan managen door invloed en onderhandeling en door zijn inzicht in de verschillende normen, waarden, wensen en eisen een afgewogen eindbesluit nemen.

In tegenstelling tot de provincie Noord-Holland die wil sturen naar 1 tot 3 gemeente(n) in de regio (gedeputeerde staten provincie Noord-Holland, 2017), kan ambtelijke fusie ook werken. In dit paper komt een aantal zwakte van huidige fusies naar voren, dat bij nieuwe ambtelijke fusies voorkomen kan worden. Vooraf aan de ambtelijke fusie worden twee vereisten gesteld:

- 1) Transparante startcondities
- 2) Sturing en management door een boundary spanner

### **Transparante startcondities**

Om padafhankelijkheid te voorkomen, moeten processen, formats, agenda's en ICT-systemen vooraf geharmoniseerd worden. Dit houdt in dat de bestuurlijke organisaties geacht worden een stukje zelfstandigheid op te geven en een nieuwe werkwijze aan te leren. De couleur locale blijft terugkomen in de uitvoering en door de harmonisatie kan de ambtelijke organisatie effectiever en efficiënter werken. Hierdoor kan de ambtelijke organisatie beter voldoen aan de gewenste kwaliteit van dienstverlening. Ook taken en rollen moeten op elkaar worden afgestemd. Een helder toetsingskader moet worden vastgesteld en afspraken over de minimale duur van het samenwerkingsverband dienen gemaakt te worden. Tot slot wordt de transparantie van deze startcondities getoont door de gemaakte afspraken voor iedereen duidelijk en overzichtelijk te documenteren en deze startcondities met de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te communiceren.

### **Sturing en management door een boundary spanner**

Om een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie te voorkomen, moeten de verschillende verwachtingen gemanaged worden. Hierbij kan de griffie als boundary spanner zorgen voor begrip van elkaars normen en waarden. Door middel van communiceren en luisteren kan de boundary spanner de verschillende verwachtingen tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie managen. Daarnaast kunnen bestuur en directie als boundary spanner sturen naar een gezamenlijke stip op de horizon. De griffies kunnen als boundary spanners de raden onderling met elkaar verbinden en verschillen managen door invloed en onderhandeling. Bestuur en directie kunnen als boundary spanners de harmonisatie van agenda's, formats en ICT-systemen managen door invloed en onderhandeling. Hierbij kunnen zij de eisen vanuit de verschillende lagen bij elkaar brengen en naar een passende oplossing zoeken. Een andere boundary spanner, bijvoorbeeld teammanager, is nodig om de ambtelijke organisaties met verschillende culturen met elkaar te verbinden. Zo kunnen de ambtenaren elkaar leren kennen en een vertrouwensband opbouwen. Vertrouwen is een voorwaarde om de ambtelijke fusie te laten slagen. Wanneer bestuurders bereid zijn een stukje zelfstandigheid op te geven en processen en formats te harmoniseren waarbij de fusie door boundary spanners gemanaged en gecoacht wordt, kan de ambtelijke fusie slagen.

## 7. Aanbevelingen & Reflectie

De bestaande ambtelijke fusies kennen een misfit tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie en zijn daardoor niet effectief en efficiënt en hebben problemen met de legitimiteit. Om een ambtelijke fusie tot een succes te maken, wordt in paragraaf 7.1 een aantal aanbevelingen gedaan aan bestuur, directie, teammanagers en mogelijke fusiegemeenten. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de successen die binnen de BEL zijn behaald. Ook binnen de BEL werd een gevoel van afstand ervaren en waren er verschillende werkwijzen te onderscheiden. Door de verbeterlagen die gemaakt zijn, zijn de zwakten van de ambtelijke fusie omgezet in krachten en zijn effectiviteit en efficiëntie verbeterd. Omdat deze verbeteringen hebben gewerkt, is de kans groot dat deze aanbevelingen ook bij de BUCH gaan zorgen voor een effectievere en efficiëntere besluitvorming.

Opgemerkt wordt dat vanuit de BUCH-werkorganisatie een verbeterplan is opgesteld, die recentelijk (6 juni 2018) door het bestuur van de BUCH-werkorganisatie is goedgekeurd. Een aantal aanbevelingen wordt daarom al uitgevoerd. Echter, dit wordt niet als een beperking van het onderzoek gezien, maar als een bevestiging dat de verbeteringen voor de organisatie nodig zijn. In paragraaf 7.2 wordt gereflecteerd op het onderzoek en wordt een aantal beperkingen genoemd.

### 7.1 Aanbeveling

Binnen de BUCH is een aantal verbeteringen noodzakelijk om de krachten van de ambtelijke fusie en de fit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie te verbeteren. Hiervoor wordt een aantal aanbevelingen gedaan richting bestuur, directie en teammanagers.

#### **Maak harmonisatie prioriteit nummer 1**

Door formats, agenda's, benamingen, processen en ICT-systemen te harmoniseren, kunnen de ambtelijke- en bestuurlijke padafhankelijkheden doorbroken worden. Wanneer de ambtenaren één werkwijze voor alle vier de gemeenten kunnen toepassen, kunnen zij effectiever en efficiënter werken. De bestuurlijke organisatie behoudt haar machtspositie en kan de couleur locale toepassen op de uitvoering. De directie kan via het bestuur aandringen op de noodzaak tot harmonisatie. Het bestuur kan een boundary spanner aanstellen die samen met de colleges, raden en ambtelijke organisatie deze harmonisatie vorm geeft. Ook de griffies kunnen deze rol als boundary spanner opnemen en aan de raden doorgeven welke voordelen er door harmonisatie kunnen worden behaald. De ambtelijke padafhankelijkheid kan doorbroken worden door teammanagers die als boundary spanners fungeren en de ambtelijke organisatie uitdaagt en meeneemt.



### **Zorg dat verwachtingen worden gemanaged**

De misfit tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie is ontstaan door een verschil in verwachtingen. Een boundary spanner kan het verschil in verwachtingen managen door raadsinformatieavonden te organiseren waarbij de ambtelijke en bestuurlijke organisatie ideeën uitwisselen. Hierbij heeft de boundary spanner de taak om verantwoordelijkheden en motivaties te managen. Ook kan hij duurzame relaties bouwen door de een vertrouwensband tussen de ambtenaren en raden te ontwikkelen.

### **Doorbreek het gevoel van afstand**

Door de ambtelijke fusie zijn de ambtenaren verder van de bestuurlijke organisatie af komen te staan. Dit gevoel van afstand houdt de benodigde samenwerking tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie tegen. Een boundary spanner kan deze afstand doorbreken door duurzame relaties tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie te bouwen, waarbij van beide partijen wordt verwacht dat zij zich openstellen tot samenwerking. Ook een onafhankelijke algemeen directeur kan het gevoel van afstand doorbreken. In de huidige situatie waarbij de gemeentesecretarissen directeur zijn, kan een patstelling van 2-2 ontstaan. Een algemeen directeur kan in dit geval door zijn zicht op de verschillende zienswijze een weloverwogen eindbesluit nemen.

### **Onderzoek hoe meer jonge mensen kunnen worden aangetrokken**

Een nieuwe organisatie heeft nieuwe medewerkers nodig. Mensen met een frisse blik en oplossingsgericht vermogen. Door iedereen uit de oude organisaties mee te nemen, wordt ook de eigen werkwijze meegebracht. Een nieuwe organisatie heeft een eigen en nieuwe werkwijze nodig, die niet door de oudere generatie wordt tegengehouden. Jonge medewerkers kunnen als boundary spanners de nieuwe werkwijze eigen maken en de oudere generatie aansporen op deze manier te werken.

Gemeenten die nu nadenken over een ambtelijke fusie wordt geadviseerd:

### **Begin pas als de basis op orde is**

Onder de basis op orde wordt verstaan: zorg dat ambtenaren en bestuurders met één account binnen één systeem kunnen werken voor de vier verschillende gemeenten. Zorg daarnaast dat de taken en rollen die binnen de verschillende gemeenten anders waren, op elkaar zijn afgestemd. En zorg dat een helder toetsingskader is vastgelegd, met meetbare kernwaarden. Tot slot moet deze basis transparant zijn gedocumenteerd en met de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zijn gecommuniceerd.

## **Zorg voor sturing en management tijdens de fusie**

In dit paper is gebleken dat de ambtelijke- en bestuurlijke organisaties andere werkwijzen kennen en andere verwachtingen hebben van een ambtelijke fusie. Binnen de BUCH, SED en UW werden deze verschillen niet geadresseerd omdat boundary spanners ontbraken. Binnen de BEL is de besluitvorming wél verbeterd nadat verschillende boundary spanners zorgden voor sturing en management. Zo zijn de processen, formats en agenda's geharmoniseerd, en zijn de verwachtingen tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie beter geadresseerd. Sturing vindt plaats door de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie hun verwachtingen uit te laten spreken, waarbij een boundary spanner de verschillen door middel van invloed en onderhandeling probeert te managen. Tijdens de fusie moeten de ambtenaren ook met elkaar verbonden worden zodat ze hun kennis en expertise gaan delen. Boundary spanners managen hierbij door banden binnen de organisatie te leggen. Voldoende sturing zorgt voor vertrouwen tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie, waardoor de bereidheid tot aanpassing en samenwerking binnen en tussen de organisaties groot is.

### **7.2 Reflectie**

Dit onderzoek is op een aantal punten anders verlopen dan vooraf gedacht. De keuze voor het gebruik van interviews en de cases van de BEL, SED, UW en BUCH hebben de uitkomst van het onderzoek een bepaalde richting gegeven. In deze reflectie blik ik terug op het verloop van dit onderzoek en de belangrijkste beperkingen.

Ten eerste was het door de afgelopen gemeenteraadsverkiezing vaak onmogelijk om de mensen te spreken die ik wilde spreken. Griffies, gemeentesecretarissen en wethouders waren bezig met de nieuwe formatie en hadden geen tijd om mij te woord te staan. Hierdoor is het bij de UW-samenwerking niet gelukt meer dan twee mensen te spreken, ook binnen de SED was maar een beperkt aantal mensen bereid tot een interview.

Ten tweede bestaat dit onderzoek uit 25 respondenten. Dat is voor een wetenschappelijk onderzoek een prima aantal, maar gezien de grootte van de organisatie niet geheel representatief. De BUCH heeft 800 medewerkers, waarvan er 15 voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Wel heb ik gezorgd voor zo veel mogelijk spreiding tussen medewerkers uit verschillende lagen en functies. Echter, wanneer ik 15 andere personen had geïnterviewd, zouden er andere resultaten uit dit onderzoek kunnen komen.

Ten derde gaat dit onderzoek over de situatie voor en na de fusie. Een aantal medewerkers was voorafgaande aan de fusie niet werkzaam, zeker bij de BEL waarbij de fusie 10 jaar geleden plaatsvond. Zij hebben de overgang niet meegemaakt en konden de situatie alleen beoordelen zoals hij nu is. Ook

is een aantal mensen van functie veranderd, waardoor ze met nieuwe taakinhoud en verantwoordelijkheid te maken kregen.

Ten vierde is dit onderzoek gebaseerd op percepties. Percepties worden gebaseerd op ervaringen en deze kunnen per persoon verschillend zijn. Ook is dezelfde ervaring voor de ene persoon een probleem, terwijl iemand anders dit als een uitdaging ziet.

Ten vijfde worden de termen efficiëntie en effectiviteit met elkaar verward. Tijdens de interviews werd duidelijk dat de respondenten soms een andere definitie van deze termen hebben zoals ze in de literatuur worden beschreven. Ook werd vaak gesproken over efficiency waarmee kosten worden bedoeld. Dit wordt vaak verward met efficiëntie, maar omdat het 'verlagen van kosten' een doel is, behoort dit tot de effectiviteit. Daarnaast werden de begrippen efficiënt en effectief tegelijkertijd genoemd, alsof er geen verschil in zat.

Ten zesde bestaat er vanuit de organisatie verwarring over de rol van de teammanagers. In figuur 1 is te zien dat juist domeinmanagers een belangrijke rol spelen. Domeinmanagers hebben andere taken dan teammanagers en onduidelijk is of nu juist de domeinmanagers of de teammanagers het 'doorgeefluikje' tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zijn. Een verbetering die hier te behalen is, valt onder de transparantie van startcondities. Blijkbaar is het niet duidelijk welk verschil in rol- en taakinhoud tussen de domein- en teammanagers aanwezig is en dit verschil niet transparant gedocumenteerd of gecommuniceerd.

Een zevende punt is dat dit rapport statisch is, terwijl de organisatie met de samenwerking tussen de vier gemeenten dynamisch van aard is. Ik ben me er van bewust dat het mogelijk is dat een aantal aanbevelingen op het moment van uitkomst van dit paper al in behandeling is. Ik zie dit niet als een nadeel maar eerder als een bevestiging van nut en noodzaak van mijn geformuleerde aanbevelingen. Tot slot heb ik zelf ook de onduidelijkheid in taken en rol ervaren. Zo wilde ik mijn aanbevelingen formuleren als concrete aanbevelingen en daarmee een koppeling maken met de verantwoordelijke persoon of groep. Hierbij liep ik zelf ook tegen het punt aan dat het niet altijd voor iedereen duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en hierover verschillend gedacht wordt.

## Literatuur

- Afstudeerconsultant. (2018). *Validiteit en betrouwbaarheid*.  
<https://deafstudeerconsultant.nl/afstudeertips/onderzoeksmethoden/validiteit-en-betrouwbaarheid/> geraadpleegd op 6-2-2018
- Ancona, D., C. Chong. 1996. Entrainment: Pace, cycle, and rhythm in organizational behavior. B. M. Staw, L. L. Cummings, eds. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 18. JAI, Greenwich, CT, 251–284.
- Ansell, C. Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543–571.
- Ashworth, R., G. Boyne & R. Delbridge (2009). 'Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector'. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 165-187.
- Beetham, D. (1991) *The legitimation of power*, London: MacMillan, p.15-20.
- Berenschot. (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. 25 januari 2018.
- Berenschot. (2017). *Samen en simpel. Of..? Toekomstscenario's UW Samenwerking*. 15 december 2017.
- Binnenlands Bestuur. (2017). *Weer klapt een ambtelijke fusie*. 21 december 2017.  
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/weer-klapt-een-ambtelijke-fusie.9577337.lynkx>  
geraadpleegd op 1 maart 2018.
- Bluedorn, A. C. 1993. Pilgrim's progress: Trends and convergence in research on organizational size and environments. *J.Management* 19 163–191.
- Bokhorst, A.M. (2014). *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Den Haag: Boom juridische uitgever.
- Boogers, M. Kolk, P.J. Denters, B. Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- Boons, F.A.A. Buuren, A, van. Teisman GR. (2010). Governance of sustainability at Airports: Moving beyond the impasse between growth and noise. *Natural Resources Forum* 34: 303–313.
- BUCH. (2014). *Businesscase BUCH-gemeenten, oktober 2014*. Van wethouders en burgemeesters aan de raden.
- BUCH. (2015). *Samen, maar toch apart. Vier gemeenten lokaal, krachtig en innovatief gefaciliteerd door één uitvoeringsorganisatie*; Werkorganisatie BUCH. Stuurgroep BUCH, 18 juni 2015.
- BUCH. (2016). *Inrichtingsplan Werkorganisatie BUCH*. 28 april 2016
- BUCH. (2018). *Verbeterplan. Samen naar beter*. februari 2018
- Buuren, A. Boons, F. & Teisman, G. (2012). *Collaborative Problem Solving in a Complex Governance System: Amsterdam Airport Schiphol and the Challenge to Break Path Dependency*. *Syst. Res*, 29(2), 116–130.
- Cabinet Office. (2000). *Wiring it up*. London: Cabinet Office.
- College van Burgemeester en Wethouders. (2016). *Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH. Wetstechnische informatie*. 06-06-2016. Afkomstig van [www.officiëlebevestigingen.nl](http://www.officiëlebevestigingen.nl)
- Cook, C.N. Mascia, M.B. Schwartz, M.W. Possingham, H.P. Fuller, R.A. (2013). Achieving Conservation Science that Bridges the Knowledge-Action Boundary. *Conservation Biology*, Vo 27, No 4. 669-678.
- Crouch, C. Farrell, H. (2004). "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism." *Rationality and Society* 16(1): 5–43.

Christensen, T. Laegreid, P. Rykkja, L.H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, Vol. 76, Iss. 6, pp. 887–897. The American Society for Public Administration.

Deloitte (2017). *SED Organisatie: Focus op ontwikkeling*. Een tussentijdse analyse. 10 juli 2017.

DETR. (1999). *Cross-cutting issues affecting local government*. London: DETR.

DiMaggio, P.J. & W. Powell (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields'. *American Sociological Review* 48: 147-160.

Ebers, M. (1997). *Explaining inter-organizational network formation*, uit Ebers, M. (ed). The formation of inter-organizational networks. Oxford: Oxford University Press.

Ernst, C. Yip, J. (2009). *Boundary spanning leadership: Tactics for bridging social boundaries in organization*. In T. Pittinsky (Ed.), *Crossing the divide: Intergroup leadership in a world of difference*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Feiock, R. (ed.) (2004), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington D.C., Georgetown University Press; Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63.

Gedeputeerde staten, Provincie Noord-Holland. (2017). *Betreft; provinciale arhi-procedure Gooi en Vechtstreek*. 8 november 2017.

Gemeente Montfoort (2017). *Open brief aan de inwoners*. Geplaatst op: [www.montfoort.nl](http://www.montfoort.nl) geraadpleegd op 28-05-2018.

Gersick, C. J. G. 1994. Pacing strategic change: The case of a new venture. *Acad. Management J.* 37 9–45.

Harvey, M. Novicevic, M. (2004). The development of political skill and political capital by global leaders through global assignments. *The International Journal of Human Resource Management*, 15, 1173–1188.

Holt, K. Seki, K. (2012). Global leadership: A developmental shift for everyone. *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, 5, 198–217.

Info.nu (2018). *Validiteit en betrouwbaarheid*. <https://wetenschap.info.nu/onderzoek/68175-validiteit-van-een-meetinstrument.html> geraadpleegd op 6-2-2018

Jann, W. (2016). Accountability, Performance and Legitimacy. In *The Routledge Handbook on Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. London : Routledge .

Kolk, J.van der. (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*.

Koppenjan, J.F.M. Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: London.

Korsten, A.F.A. Notten, J.H.W. (2004 ). De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris. Meedenken met college of hulpje van de burgemeester? in: *De secretaris en de gekozen burgemeester*, VGS, juni 2004

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

Korsten, A.F.A. (2015). *Ambtelijke fusie voor meer gemeentelijke bestuurskracht*. Gastcollege Universiteit Gent, 5 november 2015.

Korsten, A.F.A. (2017). *Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept. Overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusies van gemeenten*.

Kristof, A.L. (1996), "Person-organization fit: an integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications", *Personnel Psychology*, Vol. 49, pp. 1-49.

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

Noordhollands Dagblad (2017). *Het kraakt en piept binnen de BUCH*. 11 november 2017.

ODS. (2017). *Bewoners over de ambtelijke organisatie SED en fusie*. <http://www.openenduidelijkstedebroec.nl/bewoners-ambtelijke-organisatie-sed-en-fusie/> geraadpleegd op 5-4-2018.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Studies in Comparative Politics, viii, 213 p. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. NJ: Princeton, Princeton University Press.

Provincie Noord-Holland. (2013). Provinciaal *beleidskader 2013 'Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland*.

Rynes, S.L. and Cable, D.M. (2003), "Recruiting research in the 21st century: moving to a higher level", in Borman, W., Ilgen, D. and Klimoski, R. (Eds), *The Handbook of Psychology*, Vol. 12, John Wiley, New York, NY, pp. 55-77.

Santen, R. (2016). *Inrichtingsplan domein Inwoners & Ondernemers*. Het OPEN domein. 20 mei 2016.

SED-organisatie. (2013). *SED-organisatie: Krachtig, efficiënt en nabij*. Bedrijfsplan voor de geïntegreerde ambtelijke organisatie van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.

Seinstra & Van de Laar. (2014). *Businesscase BUCH-gemeenten*. 29 oktober 2014.

Seinstra & Van de Laar. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Bijlagenboek. 13 januari 2016

Spinoza, B. de (1677) *Hoofdstukken uit De politieke verhandeling*, Meppel/Amsterdam 1985. TP 2,17. In Gribneau, J.L.M. (2008) *Soevereiniteit en legitimiteit: grenzen aan(fiscale) regelgeving*, Amersfoort: Sdu Uitgevers. p. 58-62.

Standifer, R. L., A. C. Bluedorn. 2006. Alliance management teams and entrainment: Sharing temporal mental models. *Human Relations* 59 903–927.

Sorensen, A. (2015) Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history, *Planning Perspectives*, 30:1, 17-38.

Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Boom.

Teisman, G.R. Buuren, A, van. Gerrits, L.M. (2009). *Managing Complex Governance Systems*. Dynamics, Selforganization and Coevolution in Public Investments. Routledge: London.

Thinkpublic. (2017). *Benchmarkonderzoek UW samenwerking*. Strategische keuzes in de UW Samenwerking. Eindrapportage gemeente IJsselstein. 6 september 2017.

Twynstra Gudde (2011). *Het BEL-model werkt voor Blaricum, Eemnes en Laren. Samenvattende conclusie van drie bestuurskrachtmetingen*. 27 juni 2011.

UW-samenwerking (2013). *Inrichtingsplan UW Samenwerking. Richting geven aan UW regio*. Februari 2013.

Van der Grinten, J. (2013). *Gemeentelijke herindeling*. [www.kdvl.nl](http://www.kdvl.nl) geraadpleegd op 6-3-2018

WagenaarHoes. (2008). *Innovatief samenwerken in het BEL-model. Over de samenwerking tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren*.

WagenaarHoes. (2018). *BEL-COMBINATIE*. [www.belcombinatie.nl](http://www.belcombinatie.nl) geraadpleegd op 6-3-2018

Wijnen, A.P.A. (2004). 'Ambtelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling'. *Overheidsmanagement* (4): 100-103.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration* Vol. 80 No 1 p (103-124).

Wilson, G.A. (2014) Community resilience: path dependency, lock-in effects and transitional ruptures, *Journal of Environmental Planning and Management*, 57:1, 1-26

Afbeelding voorpagina:

[https://ru.pngtree.com/freepng/business-villain-team\\_1138529.html](https://ru.pngtree.com/freepng/business-villain-team_1138529.html) geraadpleegd op 26-05-2018

## Bijlage A: Vragenlijst

Naam	
Functie	
Tijd in functie	

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen over de ambtelijke fusie en de situatie die daarna ontstaan is:

	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
1. De ambtelijke fusie was noodzakelijk					
2. Het overgangsproces naar de ambtelijke fusie was helder					
<b>De onderstaande vragen gaan erover of de kwaliteit van de ambtelijke organisatie is toegenomen:</b>					
	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
3. Door de ambtelijke fusie is de <b>kwetsbaarheid</b> van de ambtelijke organisatie verminderd					
4. Door de ambtelijke fusie zijn de <b>kosten</b> per inwoner gereduceerd					
5. Door de ambtelijke fusie is de uitvoering van taken <b>geprofessionaliseerd</b>					
6. Er wordt <b>snel en daadkrachtig</b> gehandeld					
7. De nieuwe ambtelijke fusieorganisatie is minder verkokerd en meer <b>flexibel</b> dan daarvoor					
<b>De volgende vragen gaan over de verhoudingen tussen de raden, colleges en ambtelijke organisatie</b>					
	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
8. Het <b>vertrouwen</b> tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie is na de fusie <b>afgenomen</b>					
9. Het <b>vertrouwen</b> tussen de verschillende gemeenten onderling is na de fusie <b>afgenomen</b>					
10. De ambtelijke en bestuurlijke werkwijzen worden door de werkorganisatie goed <b>verbonden</b> (Oude patronen/padafhankelijkheden worden doorbroken)					
11. Na de fusie is meer ruimte geboden en ontstaan voor <b>innovatie</b>					

<b>Onderstaande vragen gaan erover of de gemeentelijke besluitvorming over het geheel verbeterd is:</b>					
	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
12. De besluitvorming verloopt na de fusie <b>effectiever</b> dan ervoor (Doelen worden behaald)					
13. De besluitvorming verloopt na de fusie <b>efficiënter</b> dan ervoor (Er wordt gebruik gemaakt van zo min mogelijk middelen)					
14. De besluitvorming verloopt na de fusie <b>transparanter</b> dan ervoor					
15. De besluitvorming verloopt <b>minder snel</b> dan voor de fusie					
16. De uitkomst van de besluitvorming is na de fusie van een hogere <b>kwaliteit</b>					
17. De <b>rolverdeling</b> tussen bestuur, politiek en ambtenaren is werkbaar					
18. Het <b>rollenspel</b> tussen bestuur, politiek en ambtenaren wordt na de fusie minder goed gespeeld					
<b>Onderstaande vragen gaan over de betekenis die de fusie voor u heeft gehad en hoe u erover oordeelt</b>					
	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
19. Ik werk veel <b>samen</b> met andere functiegenoten.					
20. Ik werk veel <b>samen</b> met mensen uit de andere gemeenten					
21. Mensen die ik nodig heb, zijn goed <b>bereikbaar</b>					
22. Het is mij duidelijker geworden welke <b>rol</b> ik speel in het geheel					
23. Mijn <b>vertrouwen</b> in de ambtelijke samenwerking is toegenomen					
24. Ik ben <b>tevreden</b> met de ambtelijke samenwerking					
25. Ik ben voorstander van een <b>bestuurlijke fusie</b>					

Opmerkingen:



## Bijlage B: Interview vragen

*‘Wat is de invloed van de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo op de fit tussen de ambtelijke centrale organisatie en bestuurlijke decentrale organisaties van de besluitvorming en hoe wordt daarmee de efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de besluitvorming versterkt of verzwakt?’*

### *Oorzaak en verwachtingen voorafgaande aan de fusie*

---

Was er voor de ambtelijke fusie een probleem/dilemma die de overgang tot een ambtelijke fusie noodzakelijk maakte? Wat is volgens u de reden van de ambtelijke fusie geweest?

Was deze fusie in uw optiek vrijwillig?

Wat was uw verwachting van de fusie?

Waarom was het overgangsproces wel/niet helder?

Wie waren de drijvende krachten achter en tijdens de fusie?

Wat was de betrokkenheid van de gemeenteraden bij het totstandkomingsproces van een ambtelijke fusie?

### *Kwaliteit van de ambtelijke fusie*

---

#### **Kwetsbaarheid**

In welke mate kunnen de ambtenaren elkaar aanvullen en beïnvloeden?

In welke mate lukt het om de juiste persoon op de juiste plek te vinden?

Ervaart u een sterke achtervang binnen de organisatie? Kunnen mensen in geval van ziekte andere taken goed overnemen?

Wat is de reden dat de **kosten** per inwoner zijn toe/afgenomen?

In welke mate lukt het om **professioneel** als ambtelijke organisatie naar buiten te komen?

Zijn er groeimogelijkheden voor het personeel?

Wordt er een beroep gedaan op uw professionaliteit? (Kennis, kunde & politieke sensitiviteit)

Wordt er door de ambtenaren **snel en daadkrachtig** gehandeld?

Is de fusieorganisatie minder verkokerd en meer flexibel? Hoe is dit te merken?

### *Verhouding raden, colleges en ambtelijke organisatie*

---

Hoe verloopt de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie naar de bestuurlijke organisatie?

Verloopt het besluitvormingsproces volgens u sneller en effectiever na de ambtelijke fusie? Hoe is dit zichtbaar?

Merkt u vertrouwen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie?

### **Verbindend**

Hebt u het gevoel voor een lokale gemeente te werken, of voor de werkorganisatie?

Hoe ervaart u het behoud van de couleur locale? (padafhankelijkheid)

Zijn de ambtelijke en bestuurlijke organisatie met elkaar verbonden? En wie of wat zijn de belangrijkste verbinders of verbindende factoren?

Ziet u dit als een obstakel voor een efficiënte en effectieve samenwerking tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie?

Is er verschil in informatiebehoefte van de verschillende gemeenteraden en waardoor komt dit?

Is er nu meer of minder ruimte voor **innovatie** binnen de organisatie?

Is er sprake van **harmonisatie** van besluitvormingsprocessen?

Wordt er gebruik gemaakt van één sjabloon voor alle bestuurlijke organisaties?

Heeft de ambtelijke fusie invloed gehad op het besluitvormingsproces? Zo ja, is er nog een mogelijkheid om hierop te sturen?

Welke sturingsmogelijkheden hebben gemeenteraden om het besluitvormingsproces te beïnvloeden?

*Is de gemeentelijke besluitvorming over het geheel verbeterd?*

---

### **Effectief**

Worden de doelen behaald?

Wordt er gebruik gemaakt van zo min mogelijk middelen? Waar kan het beter?

Denkt u dat er door de fusie meer afstand is ontstaan tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie?

Waardoor wordt de **snelheid** van het besluitvormingsproces volgens u beïnvloed?

### **Transparantie & rolverdeling**

Is het duidelijk wie voor welk element in de besluitvorming verantwoordelijk is?

Ervaat u taak/rolonduidelijkheden en zo ja, welke?

Merkt u een verschil in verwachtingen rondom uw taak, na de ambtelijke fusie?

Hebt u (griffier) het gevoel dat u de Raad nog steeds goed kunt ondersteunen?

Hebt u (GS) een dubbele of een enkele rol? Hoe uit zich dit en tegen welke problemen loopt u aan?

GS: Lukt het om te sturen op het proces en de inhoud van collegevoorstellen (snelheid, tijdigheid, routing, kwaliteit, volledigheid)?

Is de **rollenscheiding** tussen de raden, colleges, gemeentesecretarissen, griffies en ambtelijke organisatie veranderd en hoe?

### *Persoonlijke ervaring en oordeel*

---

Hoe ervaart u het **samenwerken** met collega's met dezelfde functie?

Hoe ervaart u de samenwerking met uw collega's uit de ambtelijke/bestuurlijke organisatie?

Zijn deze collega's goed **bereikbaar**?

Hoe ervaart u de mate van samenwerking tussen de verschillende gemeenten?

Denkt u dat de ambtelijke fusie aan deze samenwerking heeft bijgedragen?

### **Vertrouwen**

Hebt u vertrouwen in de ambtelijke samenwerking?

Hebt u vertrouwen in de andere gemeente?

In welke mate ervaart u vertrouwen tussen de ambtelijke en de verschillende bestuurlijke organisaties? Waardoor komt dit?

### **Tevredenheid**

Bent u tevreden over de rolverdeling, het vertrouwen, de efficiëntie en effectiviteit van uw organisatie?

Wat zou u graag anders zien? Hoe zou dit volgens u bereikt kunnen worden?

Ziet u de ambtelijke fusie als een eind- of tussenoplossing?

Denkt u dat een bestuurlijke fusie beter zou kunnen werken?

Welke voordelen denkt u te kunnen behalen ten opzichte van de ambtelijke fusie?