



# Samenwerken of samengaan?

Onderzoek naar samenwerken als alternatief voor herindeling



**Jeroen Brosky**

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde; Master Beleid en Politiek

September 2012



# ***Samenwerken of samengaan?***

*Onderzoek naar samenwerken als alternatief voor herindeling*

***Jeroen Brosky (315633)***

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Masterprogramma Beleid en Politiek

September 2012

*Begeleidend docent: Prof. Dr. M. Thaens*

*Tweede corrector: Dr. M.A. Beukenholdt-Ter Mors*

*Door Mij regeren koningen,  
Verordenen vorsten gerechtigheid.  
Door Mij heersen vorsten,  
En edelen, alle rechters op aarde.*

*Spreuken 8:15 en 16*

# Voorwoord

---

Iets meer dan vijf jaar geleden ben ik begonnen aan de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, toen een grote stap vanuit een vaste baan weer terug de schoolbanken in. Al vanaf het begin werd duidelijk dat een universitaire studie een heel andere aanpak vereist dan een studie op het HBO. Gelukkig heb ik mijn draai snel kunnen vinden en na het schakeljaar succesvol te hebben afgerond kwam de keuze voor een master. De keuze viel op de master Beleid en Politiek en voor ik het wist liep ik ineens stage bij de ChristenUnie in de Tweede Kamer!

Tijdens deze zes maanden is de interesse voor het onderwerp herindelingen ontstaan. Een scriptieonderwerp was dan ook snel gevonden. Het schrijven van deze scriptie ging echter een stuk langzamer dan verwacht. Een verhuizing en het stoppen van de studiefinanciering zorgde ervoor dat er naast het schrijven van de scriptie ook gewerkt moest worden. Daarnaast werd ik ook nog de beheerder van ons kerkgebouw; een leuke functie die ik graag op mij heb genomen. Al deze dingen hebben er voor gezorgd dat het schrijven van dit stuk een stuk langer heeft geduurd dan oorspronkelijk gepland. Toch ligt het eindresultaat nu voor u en kan ik nu eindelijk het masterexamen afleggen.

Graag wil ik hier de mensen bedanken die mij in de afgelopen jaren hebben geholpen om dit resultaat te bereiken. Allereerst mijn ouders, die mij vijf jaar geleden de keuze boden om weer te gaan studeren, mij sindsdien steeds financieel hebben bijgestaan en mij steeds weer hebben geholpen om verder te gaan.

Ook wil ik mijn vrienden bedanken voor hun steun en tips. Speciale dank aan Roel, die ook biddend heeft geholpen en aan 'scriptiebuddy' Richard, zonder wie het schrijven toch een stuk minder gezellig zou zijn geweest. Daarnaast wil ik ook mijn begeleidende docenten prof dr M. Theans en mw Dr. M.A. Beukenholdt bedanken voor hun inbreng en tips waardoor dit stuk afgerond kon worden. Uiteraard ook een woord van dank aan de respondenten voor hun enthousiaste reacties en hun bereidheid zich door mij te laten interviewen.

Maar bovenal wil ik mijn Hemelse Vader bedanken die steeds weer heeft voorzien in wat nodig was.

Jeroen Brosky

Rotterdam, september 2012

# Inhoudsopgave

---

Voorwoord	4
Inhoudsopgave	5
Samenvatting	6
Hoofdstuk 1: Inleiding en Probleemstelling	9
Hoofdstuk 2: Context en Achtergrond	14
Hoofdstuk 3: Over Bestuurskracht	20
Hoofdstuk 4: Waarom wel of niet samenwerken?	30
Hoofdstuk 5: Verwachte effecten op bestuurskracht	47
Hoofdstuk 6: Operationalisatie	56
Hoofdstuk 7: Casussen praktijkonderzoek	61
Hoofdstuk 8: Onderzoeksresultaten	65
Hoofdstuk 9: Conclusie en beantwoording onderzoeksvraag	78
Literatuurlijst	93
Bijlage A: Achtergrondinformatie gemeenten in andere EU-landen	102

# Samenvatting

---

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam het thema ‘bestuurlijke vernieuwing’ op de politieke agenda terecht. Dit leidde tot veranderingen bij de overheidsorganisaties. Men wilde de relatie met de burger verbeteren. Dit wilde men onder andere bereiken door de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Ook de organisatie van de overheid moest veranderen. Het bestuur moest dichterbij de burger komen staan. Daarom werden tal van taken en bevoegdheden gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten.

Het decentraliseren van rijkstaken brengt echter ook een probleem aan het licht. Vooral de kleinere gemeenten zijn vaak niet in staat om al deze taken goed uit te voeren. Men spreekt dan vaak over een tekort aan ‘bestuurskracht’, een begrip dat geen eenduidige definitie kent, maar omschreven kan worden als *“de mate waarin een gemeente in staat is zijn maatschappelijke opgaven te realiseren en zijn (wettelijke) basistaken op orde te houden”* (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008).

Om voldoende bestuurskracht te genereren om te kunnen blijven functioneren kunnen de gemeenten kiezen uit twee ‘scenario’s’: herindelen of samenwerken. In dit onderzoek worden deze twee mogelijkheden met elkaar vergeleken. De volgende vraag staat dan ook centraal:

*In hoeverre kan intensieve intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling worden gezien, als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Wat is gemeentelijke herindeling?
- Wat is intergemeentelijke samenwerking?
- Wat is bestuurskracht?
- Welke effecten heeft de keuze voor herindelen of samenwerken op de bestuurskracht?

Onder herindeling wordt het samenvoegen van gemeenten verstaan. Twee of meerdere gemeenten die aan elkaar grenzen worden opgeheven en samengevoegd tot één (grotere) nieuwe gemeente, met één gemeentebestuur.

Samenwerking tussen gemeenten kan plaatsvinden in een publiekrechtelijke vorm (via de Wet gemeenschappelijke regelingen of Wgr) of in een privaatrechtelijke vorm. In dit onderzoek wordt gekeken naar een intensieve vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij de deelnemende gemeenten een gezamenlijke organisatie oprichten en daar één of meerdere taken of bevoegdheden aan overdragen.

De literatuur geeft geen eenduidige definitie van bestuurskracht. Verschillende auteurs koppelen bestuurskracht aan verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Zo zijn er auteurs die bestuurskracht vooral koppelen aan de input van de gemeentelijke organisatie: de beschikbare financiën, het personeel en materieel. Andere auteurs koppelen bestuurskracht vooral aan de gemeentelijke organisatie zelf. Gemeenten met sterke bestuurders, die weten welke problemen er spelen en hoe ze die moeten aanpakken, zijn bestuurskrachtiger dan gemeenten die dat niet hebben. Weer andere auteurs koppelen bestuurskracht aan de resultaten die een gemeente boekt. Een bestuurskrachtige gemeente kan haar wettelijke taken uitvoeren, kan voorzien in lokale

behoefden en weet lokale problemen aan te pakken. De omvang, kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid zijn daarin belangrijke factoren.

Daarnaast zijn er auteurs die onderscheid maken tussen een brede en een smalle benadering van bestuurskracht waarbij in de brede benadering ook de relatie tussen het gemeentebestuur en haar omgeving (burgers, ondernemers, maatschappelijk middenveld, andere overheden) wordt meegenomen. Geconcludeerd wordt dat bestuurskracht een totaal is van de genoemde factoren. Hiervoor wordt een schema opgesteld waarin alle factoren zijn opgenomen (zie blz 28).

Hierna wordt ingegaan op de verschillende redenen van gemeenten om te kiezen voor herindeling of samenwerken. Uit de literatuur komt naar voren dat gemeenten in het verleden vaak werden gedwongen om te fuseren in de hoop dat een grotere organisatie meer bestuurskracht kon genereren. Samenwerking wordt dan ook regelmatig door gemeenten gebruikt om aan een herindeling te ontkomen. De literatuur geeft ook informatie over de effecten van herindeling of samenwerken; deze kunnen worden verdeeld in fusie- en schaaffecten. Fusie-effecten zijn voorbijgaande, vaak eenmalige effecten voor, tijdens en direct na de fusie. Schaaffecten zijn effecten die het gevolg zijn van de schaalvergrotingen die optreedt bij een herindeling of bij het instellen van een gemeenschappelijke organisatie.

Wat opvalt is dat de effecten van herindeling en samenwerken elkaar niet veel ontlopen. In beide scenario's kan de ambtelijke organisatie professionaliseren en specialiseren waardoor de kwaliteit van het beleid en de betrouwbaarheid van de organisatie toeneemt. Het grootste nadeel van herindelen is volgens de theorie het feit dat de afstand tussen burger en bestuur toeneemt waardoor het vertrouwen in het gemeentebestuur afneemt. Voor samenwerken geldt het nadeel dat het aanblijven van de individuele gemeentebesturen meer kost dan een nieuw gemeentebestuur na een herindeling. Op basis van de theorie lijkt de keuze tussen herindelen en samenwerken op een keuze tussen efficiency en vertrouwen.

Na het bestuderen van de theorie zijn de gevonden hypothesen voorgelegd aan mensen die in de praktijk met een herindeling of samenwerkingsverband te maken hebben gekregen. Door middel van een gevalstudie werd een herindelingsgemeente, Lansingerland, vergeleken met een samenwerkingsverband tussen de gemeenten: de Drechtsteden (Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Alblasserdam, Sliedrecht en Papendrecht). De respondenten waren bestuurders, raadsleden en ambtenaren uit de betrokken gemeenten.

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de onderzochte gemeenten elkaar niet veel ontlopen als het gaat om het ontwikkelen van bestuurskracht. Het grootste verschil doet zich voor op het gebied van de bestuursresultaten. Samenwerken kost meer dan het scenario 'herindelen' door het behoud van de verschillende gemeentebesturen. Deze conclusie is echter wel voor discussie vatbaar. Een deel van de respondenten stelt dat de kosten voor het onderhouden van de individuele gemeentebesturen in een samenwerkingsverband horen tot de 'kosten van de democratie' en dat burgers deze kosten graag accepteren als de gemeente hierdoor zelfstandig kan blijven. Andere respondenten zien samenwerken juist als een tussenstap naar een fusie. De kosten van zelfstandigheid wegen volgens hen niet op tegen het voordeel van een kleinschaliger aanpak.

Het lijkt erop dat het antwoord op deze vragen vooral vraagt om een politieke keuze. Kiest men ervoor om het aantal gemeenten verder terug te brengen en daardoor de bestuurskosten terug te

dringen of kiest men voor kleinschaligheid in het lokale bestuur, met besluitvorming op lokaal niveau, en accepteert men de kosten die dat met zich meebrengt?



# 1. Inleiding en probleemstelling

---

Gemeenten. Ze zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Ze zijn niet alleen verantwoordelijk voor het lokale bestuur en het lokaal gevoerde beleid, maar zijn ook bewindvoerder voor de centrale overheid op tal van beleidsgebieden. De gemeente is een veelbesproken bestuurslaag. Discussies over herindelingen, bestuurskracht, takenpakketten en verkiezingsopkomsten komen bijna dagelijks voor.

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam het thema ‘bestuurlijke vernieuwing’ op de politieke agenda terecht. Dit leidde tot veranderingen bij de overheidsorganisaties. Men wilde de relatie met de burger verbeteren. Dit wilde men onder andere bereiken door de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger te verbeteren en het verkorten van wachttijden voor bijvoorbeeld vergunningen en subsidies. Ook de organisatie van de overheid moest veranderen. Het bestuur moest dicht bij de burger komen staan. Daarom werden tal van taken en bevoegdheden gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten (Bovens, Hart, & Twist, 2007). Ook nu wordt nog steeds gepleit voor een verdere decentralisering van overheidstaken. De Raad van State (2009) pleit in zijn tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland om het huidige basisprincipe “Decentraal wat kan, centraal wat moet” te wijzigen in “Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan”. Het decentraliseren van taken naar de gemeenten komt overeen met het subsidiariteitsbeginsel, dat door de Europese Unie (EU) wordt aangehangen. Dit beginsel stelt dat Europese besluitvorming en uitvoering op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau moet plaatsvinden. De ‘hogere’ bestuurslagen worden alleen ingeschakeld als dit nodig is om een effectieve oplossing te vinden of wanneer er grote beleidslijnen moeten worden uitgezet (Neelen, Rutgers, & Tuurenhout, 2005). De Nederlandse gemeenten zullen in de toekomst dus ook steeds meer verantwoordelijkheden krijgen.

Het decentraliseren van rijkstaken brengt echter ook een probleem aan het licht. Vooral de kleinere gemeenten zijn vaak niet in staat om al deze taken goed uit te voeren. Men spreekt dan vaak over een tekort aan ‘bestuurskracht’. Bestuurskracht is een begrip waar geen eenduidige definitie van is. De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten geeft echter wel een duidelijke omschrijving: “*de mate waarin een gemeente in staat is zijn maatschappelijke opgaven te realiseren en zijn (wettelijke) basistaken op orde te houden*” (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008). In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op wat bestuurskracht precies is. Als ‘oplossing’ voor een gebrek aan bestuurskracht wordt vaak gekozen voor het samenvoegen (herindelen of fuseren) van gemeenten. Ook kiezen gemeenten er regelmatig voor om samen te gaan werken. Soms beslaat deze samenwerking maar bepaalde beleidsgebieden of diensten, maar er zijn ook zeer intensieve samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, waarbij men op bijna alle gebieden samenwerkt. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de voor- en nadelen van herindelingen en samenwerking.

De onderwerpen ‘herindelen’ en ‘samenwerken’ zorgen vaak voor discussie. Sommigen vinden intergemeentelijke samenwerking een instrument van kleine gemeenten om een herindeling uit te stellen (Doorn, 2008). Anderen vinden het juist een instrument om ervoor te zorgen dat een gemeente dicht bij haar burgers kan blijven staan (zie bijvoorbeeld Tilborghs, 2008). Ook over bestuurskracht is er veel discussie. Sommigen stellen dat herindeling noodzakelijk is om over

voldoende bestuurskracht te beschikken om alle taken uit te kunnen blijven voeren (zie bijvoorbeeld VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007). Anderen stellen dat de grootte van een gemeente niet de enige factor is die de bestuurskracht bepaald en dus niet 'misbruikt' mag worden om een herindeling door te drukken (Schorer & van den Berg, 2009). Ook op het extra congres van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), waar de Nederlandse gemeenten hun standpunten in de kabinetsonderhandelingen gingen opstellen, werd er gediscussieerd over de omvang en de taken van de gemeenten. De VNG wil graag verdere decentralisatie van overheidstaken. Om dit aan te kunnen moeten de Nederlandse gemeenten worden versterkt. Volgens VNG-voorzitter Jorritsma is het nodig dat gemeenten fuseren om de gedecentraliseerde taken aan te kunnen (Bouwman, 2010).

Er lijken zich momenteel verschillende, tegenstrijdige, ontwikkelingen voor te doen rondom de Nederlandse gemeenten. Enerzijds is er het verlangen van de Rijksoverheid om een groot aantal taken over te dragen aan decentrale overheden, waarbij het zwaartepunt lijkt te liggen bij de gemeenten. Dit moet ervoor zorgen dat de politiek 'dichter bij de burger' komt te staan. Aan de andere kant wordt er gesteld dat de kleinere gemeenten te weinig bestuurskracht hebben om deze decentralisatie aan te kunnen en vindt men dat er grotere, meer bestuurskrachtige gemeenten gevormd moeten worden. Een ontwikkeling die de politiek juist weer 'verder van de burger' lijkt te plaatsen.

Als alternatief voor herindeling hebben zich in de afgelopen tijd verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking ontwikkeld. Kleinere gemeenten, die niet 'heringedeeld' willen worden, voegen zich vaak in een dergelijke samenwerking in de hoop op die manier zelfstandig te kunnen blijven. Dit heeft geleid tot veel discussie. Critici, zoals Van Doorn (2008) stellen dat deze gemeenten op deze manier alleen maar het onvermijdelijke proberen uit te stellen en dat al deze verschillende samenwerkingsvormen alleen maar zorgen voor 'bestuurlijke verrommeling'. Voorstanders stellen echter dat samenwerkende gemeenten ook prima in staat zijn om de burger een goed dienstenpakket aan te bieden (Ven, 2009).

#### *Probleemstelling*

Kleinere Nederlandse gemeenten zien zich dus geconfronteerd met twee 'scenario's': 'herindelen' (of fuseren) of 'samenwerken'. Dit onderzoek wil meer duidelijkheid scheppen over de voor- en nadelen van beide scenario's. De hoofdvraag, die hieruit volgt, luidt:

*In hoeverre kan intensieve intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling worden gezien, als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht?*

Om deze hoofdvraag op een goede en onderbouwde manier te kunnen beantwoorden zullen eerst een aantal zaken moeten worden uitgewerkt. Deze zijn ondergebracht in een aantal deelvragen.

Ten eerste is het van belang om duidelijk te krijgen wat er wordt bedoeld met de beide 'scenario's': 'intergemeentelijke samenwerking' en 'herindeling'. Wat zijn de kenmerken van de beide scenario's en waarin verschillen ze van elkaar? Dit leidt tot de eerste twee deelvragen in dit onderzoek:

1. Wat is intergemeentelijke samenwerking?
2. Wat is gemeentelijke herindeling?

Daarna moet worden gekeken naar het begrip 'bestuurskracht'. Wat wordt er met dit begrip bedoeld en wat niet? Dit geeft de derde deelvraag van dit onderzoek:

### 3. *Wat is bestuurskracht?*

Vervolgens kan worden gekeken welke effecten de keuze voor een van de twee 'scenario's' heeft op de ontwikkeling van 'bestuurskracht'. Heeft een grotere 'heringedeelde' gemeente meer bestuurskracht dan intensief samenwerkende 'kleinere' gemeenten? Of zorgt samenwerken juist voor meer bestuurskracht? Dit leidt tot de vierde deelvraag in dit onderzoek:

### 4. *Welke effecten heeft de keuze van een van de beide scenario's op de ontwikkeling van de 'bestuurskracht'?*

Zijn al deze deelvragen beantwoord, dan kan worden overgegaan tot het beantwoorden van de hoofdvraag. Na het beantwoorden van de hoofdvraag zullen enkele aanbevelingen worden besproken.

#### **Relevantie van dit onderzoek**

Voordat verder gegaan kan worden met het uitvoeren van dit onderzoek moet eerst worden vastgesteld wat de relevantie van dit onderzoek is.

De vergelijking van de voor- en nadelen van gemeentelijke herindelingen en intergemeentelijke samenwerking is niet alleen van belang voor de bestuurskunde als wetenschap; het heeft ook een maatschappelijke relevantie. Daarnaast heeft het onderzoek mogelijk een praktisch belang.

De bestuurskunde bestudeert de werking en structuur van het openbaar bestuur in al zijn vormen. In dit onderzoek wordt de werking van twee van deze structuren bestudeerd en met elkaar vergeleken. Het inzicht in de voor- en nadelen van deze twee structuren maakt dit onderzoek relevant voor de bestuurskunde.

Burgers zijn gebaat bij bestuurskrachtige gemeenten. Deze zijn immers in staat om hun maatschappelijke opgaven te realiseren en hun wettelijke taken uit te voeren. Daarnaast zijn burgers gebaat bij efficiënte en effectieve gemeenten, die zorgvuldig met hun (belasting)geld omgaan en op een doortastende manier hun problemen aanpakken. Een vergelijking tussen herindeling en samenwerking is dus ook van maatschappelijk belang: welke variant zorgt ervoor dat de gemeente zo efficiënt en effectief mogelijk haar taken kan uitvoeren?

Tenslotte kan de gevonden empirische informatie ook relevant zijn voor de praktijk. Gemeenten die een keuze moeten maken tussen samenwerken of herindelen kunnen deze informatie gebruiken bij hun afwegingen. Hierbij moet echter wel rekening gehouden worden met de beperkte externe validiteit van een casestudy. Zie hiervoor ook de operationalisatie van dit onderzoek.

#### **Opzet van het onderzoek**

Hieronder volgt een korte beschrijving van de opzet van dit onderzoek. De discussie over herindelen of samenwerken loopt al een hele tijd. Dit wetenschappelijk onderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan deze discussie.

Na formulering van de onderzoeksvraag is een theoretisch kader gevormd. Hiervoor zijn verschillende wetenschappelijke publicaties, onderzoeksrapporten en artikelen gebruikt. Het theoretische kader geeft aan op welke manier de onderzoeker naar het gestelde probleem kijkt. Ook geeft het de mogelijkheid om begrippen te definiëren, geeft het een overzicht van de huidige situatie rondom herindelen en samenwerken en biedt het de mogelijkheid om hypothesen op te stellen over de effecten en de voor- en nadelen van de keuze voor samenwerken of herindelen.

Hierna heeft er, op basis van het theoretisch kader, een operationalisering van begrippen plaatsgevonden. Er werd vastgesteld welke begrippen in het onderzoek werden betrokken en welke betekenis er aan die begrippen werd toegekend voor dit onderzoek.

Vervolgens is de gevonden theoretische informatie en zijn de geformuleerde verwachtingen getoetst in de praktijk. Dit is gebeurd aan de hand van een casestudy. Er is één casus geselecteerd waarin sprake was van een herindeling en één casus waarin sprake was van intergemeentelijke samenwerking. Binnen deze casussen zijn semigestructureerde interviews gehouden met bestuurders, raadsleden en ambtenaren uit de betrokken gemeenten.

Op basis van de verkregen informatie uit deze interviews konden enkele conclusies worden getrokken over de bruikbaarheid van intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor een herindeling en konden enkele aanbevelingen worden gedaan. Meer informatie over onderzoeksstrategie, gebruikte methoden en casusselectie is te vinden in het hoofdstuk over de operationalisatie.

### **Leeswijzer**

De hiervoor geformuleerde deelvragen zijn grotendeels leidend voor het uitgevoerde onderzoek en daarmee voor de indeling van de verschillende hoofdstukken. Hierdoor de volgende indeling.

De eerste twee deelvragen worden in hoofdstuk 2 behandeld. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op de ontwikkeling van het formaat van de Nederlandse gemeenten. Deze cijfers worden daarna ook uitgezet tegen het formaat van gemeenten in de Europese Unie.

Hoofdstukken 3, 4 en 5 vormen de theoretische basis voor het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het begrip 'bestuurskracht' behandeld (deelvraag 3) en wordt een werkdefinitie van dit begrip gevormd. Deze werkdefinitie zal in de rest van het onderzoek worden gebruikt als definitie voor 'bestuurskracht'. In hoofdstuk 4 wordt gekeken waarom men kiest voor herindeling of samenwerking. Ook wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de verwachte effecten van deze keuze. De informatie uit deze twee hoofdstukken wordt tenslotte in hoofdstuk 5 samengebracht tot een aantal, op theorie gebaseerde, verwachtingen over de effecten van een herindeling of samenwerking op de bestuurskracht van een gemeente (deelvraag 4).

In hoofdstuk 6 vindt de operationalisatie plaats. Het type onderzoek, de onderzoeksstrategie en het selecteren van de casussen wordt in dit hoofdstuk toegelicht. Ook worden een aantal belangrijke begrippen in dit hoofdstuk gedefinieerd.

Hierna wordt de gevonden theorie getoetst in de praktijk. Hiervoor zijn een tweetal casussen opgesteld. In de hoofdstuk 7 worden deze casussen voorgesteld. Aan de hand van deze casussen

worden vervolgens een aantal interviews gehouden met betrokken bestuurders en ambtenaren. De resultaten van deze interviews worden besproken in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 9 vormt de afsluiting van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het praktijkonderzoek vergeleken met de verwachtingen uit de theorie en wordt de hoofdvraag beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal suggesties voor verder onderzoek en een korte discussie over de gevonden resultaten.

## 2 Context en Achtergrond

Voordat verder wordt ingegaan op het begrip bestuurskracht wordt in dit hoofdstuk verder gekeken naar de begrippen 'herindeling' en 'intergemeentelijke samenwerking'. Eerst zal echter een omschrijving worden gegeven over de ontwikkeling van Nederlandse gemeenten en zal de Nederlandse situatie worden vergeleken met die in andere landen van de Europese Unie.

### 2.1. Ontwikkelingen rond gemeenten in Nederland

Iets meer dan een eeuw geleden, in 1900, telde ons land 5.104.000 inwoners en was het verdeeld in niet minder dan 1.121 gemeenten (CBS, 2004). Het aantal gemeenten is sindsdien drastisch verminderd. In 1960 hadden we nog 994 gemeenten (CBS, 2004) in de 40 jaar daarna is het aantal gemeenten meer dan gehalveerd. In 2009 telde ons land nog 'slechts' 441 gemeenten (CBS, 2009a). In 2010 is dit aantal verder teruggelopen naar 431 (CBS, 2010). Deze terugloop in het aantal gemeenten is vrijwel volledig toe te schrijven aan herindelingen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de redenen om tot herindeling over te gaan.

Jaar:	1900	1910	1920	1930	1940	1950
Aantal gemeenten in Nederland:	1121	1121	1110	1078	1054	1015
Jaar:	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Aantal gemeenten in Nederland:	994	913	811	672	537	431

Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland 1900-2010

In 1960 had Nederland 11.417.000 inwoners (CBS, 2009c), op 30 november 2009 waren dit er 16.485.787<sup>1</sup> (CBS, 2009d), een toename van 44%. Een gemiddelde Nederlandse gemeente telt anno 2010 dus veel meer inwoners dan in 1900 of 1960. Gegeven de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kan worden uitgerekend dat een Nederlandse burgemeester in 1900 de 'burgervader' van gemiddeld 4.553 burgers<sup>2</sup> was. In 1960 was dit al opgelopen naar 11.486 inwoners en in 2010 telde een Nederlandse gemeente gemiddeld 38.250 burgers. Dat is bijna 8,5 keer zoveel als in 1900 en 3,3 keer zoveel als in 1960. Prognosecijfers van het CBS laten zien dat de Nederlandse bevolking in 2040 wordt geschat op 17.473.817 personen (CBS, 2009b). Met het huidige aantal gemeenten (stand 2010: 431) zou het gemiddeld aantal inwoners dan uitkomen op 40.542 per gemeente.

#### Representatie

Het Centraal Bureau voor de Statistiek registreert jaarlijks het aantal inwoners van de Nederlandse gemeenten. Aan de hand van deze statistieken wordt in verkiezingsjaren en na gemeentelijke herindelingen bepaald hoeveel raadszetels een gemeente krijgt. Als we deze gegevens bekijken, zien we dat het aantal gemeenteraadszetels in de afgelopen tijd flink is teruggelopen. In figuur 2 (op de volgende pagina) is het verloop van het aantal raadszetels in Nederland weergegeven.

<sup>1</sup> Dit betreft voorlopige cijfers voor november 2009, overige cijfers definitief

<sup>2</sup> Aantal is berekend door de bevolking op 1 januari van het genoemde jaar (bron: CBS, 2009a,c) te delen door het aantal gemeenten op die datum.

Deze gegevens laten niet alleen zien dat Nederland er in de afgelopen 50 jaar ruim 5.000.000 inwoners bij heeft gekregen, ze laten ook zien dat een gemeenteraadslid nu bijna dubbel zoveel burgers vertegenwoordigt. Het aantal burgers dat een raadslid vertegenwoordigt verschilt per gemeente. In figuur 2 is ook het gemiddelde aantal inwoners per raadszetel berekend. De figuur laat zien dat een raadslid in 2009 gemiddeld 1.743 burgers vertegenwoordigde. Het maximum aantal raadszetels dat een gemeente in Nederland kan hebben is 45 (artikel 8, lid 1 gemeentewet). Dit aantal zetels geldt voor alle gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Bij meer dan 200.000 inwoners zal het aantal vertegenwoordigde burgers per raadszetel dus steeds verder toenemen. Doordat er ook een minimum aantal zetels is vastgelegd kennen de zeer kleine gemeenten een relatief hoog aantal raadszetels. Hierdoor is het aantal vertegenwoordigde burgers per raadszetel in deze gemeenten lager dan het gemiddelde.

In de twee grootste gemeenten van ons land, Amsterdam en Rotterdam, zijn zogenaamde deelgemeenten ingesteld. Deze deelgemeenten dienen als hulpstructuur bij het besturen van deze grote gemeenten (Min BZK, 2011). Recentelijk heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties echter een wetsvoorstel ingediend bij de Staten Generaal waarin deze deelraden worden opgeheven. Voornaamste redenen voor dit voorstel zijn besparingen op bestuurskosten van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en het opheffen van een, voor het kabinet, ongewenste vierde bestuurslaag. Na opheffing van de deelraden blijft het voor gemeenten wel mogelijk om bepaalde taken binnen de gemeenten over te dragen aan zogenaamde bestuurscommissies. Deze bestuurscommissies hebben echter geen eigen bestuur en dienen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Ook mogen deze bestuurscommissies minder verantwoordelijkheden op zich nemen dan de deelgemeenten nu (Min BZK, 2011).

<b>Jaartal:</b>	<b>1960</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>
Aantal Inwoners NL:	11.417.000	12.207.120	12.958.000	13.596.077	14.091.000	14.452.619
Aantal Gemeenten:	994	967	913	842	811	741
Gem. aantal inw. Per gemeente:	11.486	12.624	14.193	16.147	17.375	19.504
Totaal aantal Raadszetels in NL:	12.566	12.669	12.541	12.278	12.277	11.805
Gem. aantal inw. per zetel	<b>909</b>	<b>964</b>	<b>1033</b>	<b>1107</b>	<b>1148</b>	<b>1224</b>
<b>Jaartal:</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>	<b>2010<sup>3</sup></b>
Aantal Inwoners NL:	14.893.000	15.435.271	15.874.277	16.315.217	16.495.252	16.577.612
Aantal Gemeenten:	672	633	537	467	441	431
Gem. aantal inw. Per gemeente:	22.162	24.384	29.561	34.936	37.404	38.463
Totaal aantal Raadszetels in NL:	11.338	11.149	10.327	9.691	9.465	
Gem. aantal inw. per zetel	<b>1.314</b>	1.384	1.537	1.684	1.743	

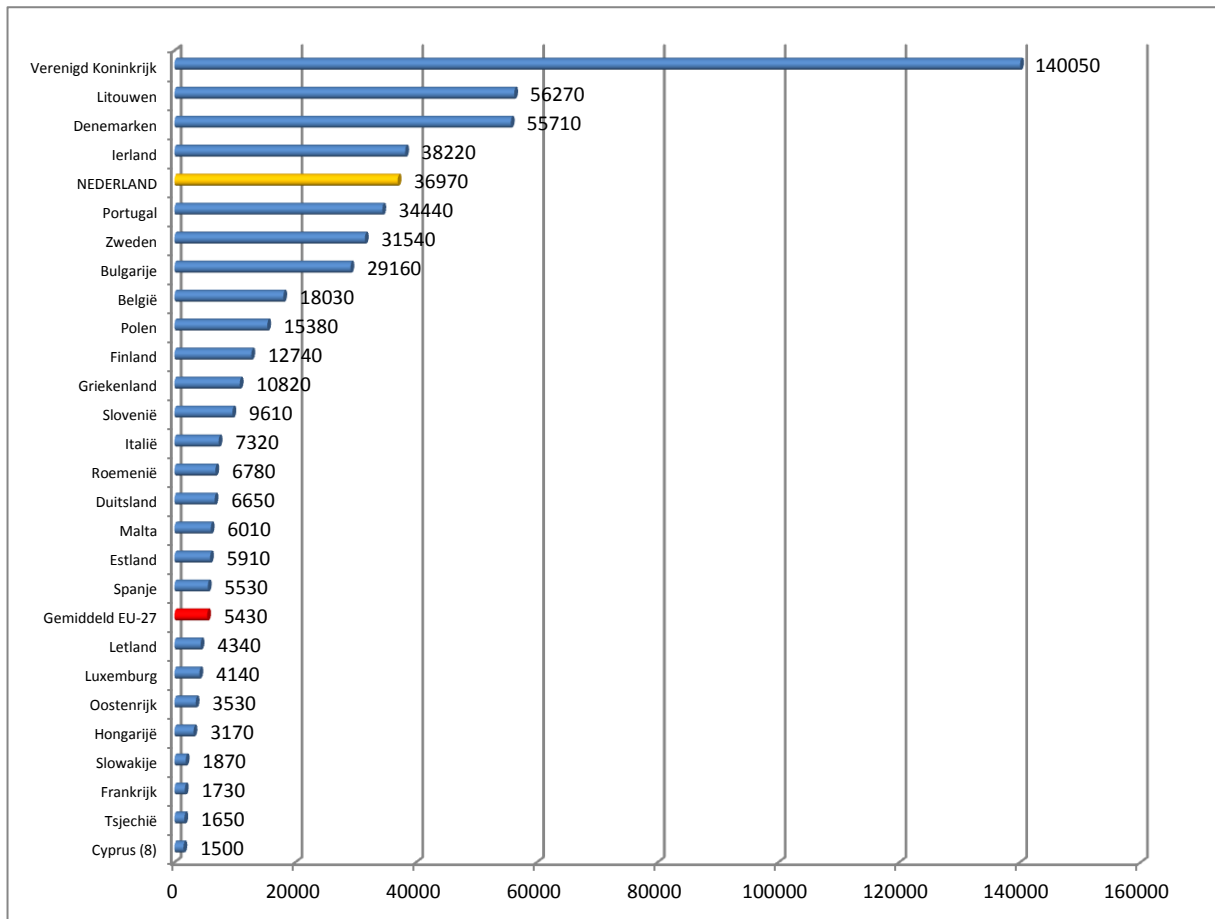
*Figuur 2: Verloop aantal gemeenteraadzetels in de periode 1960-2009 (Bron: CBS 2009a,c)*

## **2.2. Europese Context**

Als wordt gekeken naar het gemiddelde formaat van gemeenten in de 27 EU-landen, komt Nederland op een 5<sup>e</sup> plaats (zie figuur 5) ('Council of European Municipalities and Regions', 2008). Qua inwonersaantallen behoren de Nederlandse gemeenten dus tot de grootste van Europa. De 'Council of European Municipalities and Regions' (CEMR), publiceert jaarlijks gegevens over het lokale bestuur in de lidstaten. Zij gaat hierbij uit van de totale bevolking van een land en deelt dit door het aantal 'overheidseenheden' op het laagste niveau van het algemeen bestuur ('Council of European Municipalities and Regions', 2008) Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat er in dit overzicht geen rekening wordt gehouden met de eventuele aanwezigheid van een vorm van functioneel bestuur binnen de bestuurslaag die als 'gemeente' wordt aangeduid.

<sup>3</sup> Voor 2010 zijn nog slechts voorlopige cijfers bekend

Wanneer nader wordt gekeken naar de lidstaten met 'grote gemeenten' valt op dat bijna al deze landen een dergelijke vorm van 'functioneel bestuur' kennen binnen hun 'gemeenten'. Als wordt gekeken naar de 'top 5' van landen met de grootste gemeenten, inclusief deze vormen van functioneel bestuur, dan zien we Nederland terug op een derde plaats. Alleen de Denen en de Ieren hebben dan gemiddeld grotere gemeenten. Een korte omschrijving van de gevonden vormen van functioneel bestuur in het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Litouwen is te vinden in bijlage A. In deze bijlage wordt ook kort ingegaan op de situatie in Denemarken en Ierland.



**Figuur 3: Gemiddelde formaat van gemeenten in de EU-27 landen ('Council of European Municipalities and Regions', 2008)**

### 2.3. Herindelingen

Een gemeentelijke herindeling is de wijziging van de gemeentelijke indeling van Nederland. Deze wijziging vindt plaats door gemeenten op te heffen of in te stellen. De mogelijkheid om gemeenten in te stellen of op te heffen is vastgelegd in de Nederlandse grondwet (artikel 123, lid 1). De procedure en handelingen om te komen tot het instellen of opheffen van gemeenten is opgenomen in de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi). Veruit de meeste gemeentelijke herindelingen betekenen het opheffen van meerdere bestaande gemeenten en deze samen als nieuwe gemeente in te stellen (VNG, 2012). De redenen om te komen tot gemeentelijke herindeling worden besproken in hoofdstuk 4.

<sup>4</sup> De gegevens over Cyprus zijn berekend op basis van het Griekse en Turkse deel samen.



In de Wet Arhi staat onder andere dat, bij een gemeentelijke herindeling, de zittende gemeenteraadsleden van de betrokken gemeenten aftreden (artikel 53, lid 1). Ook stelt deze wet dat de inwoners van de samengevoegde gemeenten een nieuwe gemeenteraad voor de nieuw gevormde gemeente kiezen. Hiervoor worden meestal tussentijdse verkiezingen uitgeschreven<sup>5</sup> (artikel 52), in andere gevallen kiest men ervoor om de datum van de herindeling samen te laten vallen met de algemene gemeenteraadsverkiezingen.

Het aantal zetels in de nieuw te vormen gemeenteraad wordt bepaald door het aantal inwoners van de nieuwe gemeente en is beschreven in artikel 8, lid 1, van de gemeentewet (artikel 55, lid 1 wet arhi) (MinBZK, 2010).

In de praktijk blijven er na een gemeentelijke herindeling minder gemeenteraadszetels over dan voor de herindeling. In figuur 4 staat een rekenvoorbeeld.

Gemeente:	Aantal Inwoners	Aantal raadszetels	Aantal inw. per zetel
Moordrecht	8.138	13	626
Nieuwerkerk a/d IJssel	21.651	19	1.140
Zevenhuizen-Moerkapelle	10.402	15	693
<b>Totaal:</b>	<b>40.191</b>	<b>47</b>	<b>855</b>
Zuidplas <sup>6</sup>	40.191	27	1.489

Figuur 4: Voorbeeld van de gemeenteraadszetels, voor en na een herindeling Bron cijfers: CBS (2009a)

#### **2.4. Intergemeentelijke Samenwerking**

Gemeenten werken op allerlei manieren samen. Soms omdat dit wettelijk verplicht is (zoals in de veiligheidsregio's), maar vaker omdat dit makkelijker of efficiënter is (zoals bij het inzamelen van afval). Samenwerking tussen gemeentes kan plaatsvinden in een publiekrechtelijke (via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) of privaatrechtelijke vorm (VNG, 2007).

##### **Publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten**

Voor intergemeentelijke samenwerking in publiekrechtelijke vorm is een speciale wet van kracht: de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Vanuit deze wet kunnen verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking worden aangegaan. Het 'Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) (2006) ziet vier verschillende mogelijkheden van gemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr: Het oprichten van een openbaar lichaam, met een eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid. Het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan, zonder rechtspersoonlijkheid. Gezamenlijke taakbehartiging door een centrumgemeente en regelingen zonder meer. Deze vier varianten worden hieronder kort toegelicht.

##### **Oprichten van een openbaar lichaam**

De deelnemende gemeenten richten een openbaar lichaam op dat een eigen bestuur (algemeen en dagelijks bestuur) en een eigen voorzitter heeft. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. De deelnemende gemeenten kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur aan dit openbaar lichaam overdragen. Het openbaar lichaam krijgt dan een regelgevende bevoegdheid op de overgedragen regelingen. Voorbeelden van deze vorm van gemeentelijke samenwerking zijn de zogenaamde plus-regio's, zoals Stadsregio Rotterdam,

<sup>5</sup> Artikel 52, lid 2 stelt dat tussentijdse verkiezingen worden uitschreven als er (1) een nieuwe gemeente wordt gevormd, (2) het aantal inwoners met meer dan 10% toe- of afneemt of (3) wanneer het aantal inwoners met minder dan 10% toe- of afneemt, maar het aantal raadszetels volgens art 8, lid 1 Gemw, wel veranderd (MinBZK, 2010).

<sup>6</sup> Uitgaande van de cijfers van 01-01-2009, de inwoneraantallen op 01-01-2010 zijn nog niet bekend.

Parkstad Limburg en Bestuur Regio Utrecht. Ook het samenwerkingsverband 'Drechtsteden' valt onder deze vorm van intergemeentelijke samenwerking.

#### *Vormen van een gemeenschappelijk orgaan (zonder rechtspersoonlijkheid)*

Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en heeft dus geen regelgevende bevoegdheden. De deelnemende gemeenten kunnen slechts beschikkingsbevoegdheden aan dit orgaan overdragen. Een gemeenschappelijk orgaan kan niet de bevoegdheid krijgen om belastingen te heffen of andere algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze vorm van gemeentelijke samenwerking wordt vaak gebruikt bij het vormen van een intergemeentelijk advies- of overlegorgaan.

#### *Gemeenschappelijke taken laten behartigen door een 'centrumgemeente'*

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om samen te werken volgens een 'centrumgemeente-constructie'. Deelnemende gemeenten kunnen voor bepaalde taken een mandaat geven aan een centrumgemeente. Dit kan voor zowel bestuurlijke als voor uitvoerende taken. Omdat gemeenten niet graag bestuurlijke bevoegdheden uit handen geven wordt deze vorm van intergemeentelijke samenwerking meestal gebruikt voor uitvoerende taken zoals het ophalen van het huisvuil, het uitvoeren van leerplichttaken en de opvang van dak- en thuislozen.

#### *Regeling zonder meer*

Bij deze vorm van samenwerken wordt er geen organisatorisch verband opgericht maar maken de deelnemende gemeenten alleen bepaalde afspraken met elkaar. Het PRPG ziet dit als een regeling volgens de Wgr zonder de toepassing van een van de drie bovenstaande varianten. Deze regeling is de lichtste vorm van samenwerking tussen gemeenten. Alle deelnemende gemeenten blijven zelf al hun taken uitvoeren, er worden geen bevoegdheden overgedragen. Het PRPG geeft bij deze regeling wel aan dat zij niet zeker weet of deze vorm van samenwerken ook onder de Wgr-wetgeving valt.

#### ***Privaatrechtelijke samenwerking tussen gemeenten***

Samenwerken in privaatrechtelijke vorm kan makkelijker worden herzien of stopgezet dan samenwerking via de Wgr. Privaatrechtelijke samenwerking wordt dan ook als flexibeler gezien (Drooglever, 2009). Deze vorm van intergemeentelijke samenwerking vindt vooral plaats bij aanbieden diensten die een (kleinere) gemeente niet alleen kan aanbieden (Zwaan, 2005). De deelnemende gemeenten richten verenigingen, stichtingen, NV's of BV's op (Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, 2006). Voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking in privaatrechtelijke vorm zijn openbaar vervoersvoorzieningen (zoals de RET) en afvalverwerkingsbedrijven (zoals de AVR).

Ook in privaatrechtelijke vorm kan intergemeentelijke samenwerking ver gaan. Een opvallende vorm hiervan is de overeenkomst tussen de gemeenten Ten Boer en Groningen. De kleine plattelandsgemeente Ten Boer besteedt bijna al zijn taken uit aan de (grote) stad Groningen. Beleidsvorming en –regie worden nog steeds door de gemeente Ten Boer zelf uitgevoerd, maar bijna alle uitvoerende taken worden uitgevoerd door ambtenaren van de gemeente Groningen. Ten Boer heeft dus nog wel een eigen gemeenteraad en een eigen College van B&W, maar nauwelijks eigen ambtenaren. Na het ingaan van het contract heeft Ten Boer nog ongeveer 15 ambtenaren in dienst waarvan een aantal werken als beleidsvormers en beleidsregisseurs. Daarnaast heeft Ten Boer nog enkele eigen ambtenaren die zorg dragen voor identiteitsgebonden taken als voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis. Ook het zogenaamde 'Front-Office' wordt bezet

door eigen ambtenaren van Ten Boer, zodat inwoners hun vergunningen, identiteitsbewijzen e.d. gewoon in het eigen gemeentehuis kunnen blijven aanvragen en afhalen (Platform Shared Services bij de Overheid, 2009). Tenslotte behoudt Ten Boer ook haar eigen gemeentelijke basisadministratie (GBA). Deze dienst, volgens de wet, binnen de gemeentegrenzen te blijven. De gemeentesecretaris van Ten Boer stuurt de kleine club overgebleven ambtenaren aan (Koenen, 2005).

Wanneer hierna in dit onderzoek wordt gesproken over “intergemeentelijke samenwerking”, dan wordt uitgegaan van een intensieve vorm van samenwerken. De casus ‘samenwerken’ die gebruikt wordt gaat uit van een samenwerkingsvorm in publiekrechtelijke zin, met rechtspersoonlijkheid.

## 3. Over Bestuurskracht

---

Een begrip dat in bijna alle discussies rondom gemeentelijke herindeling of intergemeentelijke samenwerking voorkomt is 'bestuurskracht'. Het is geen begrip waar één duidelijke definitie van is. Veel deelnemers aan deze discussies geven hun eigen betekenis en uitleg aan het begrip. Hieronder een aantal voorbeelden van omschrijvingen en definities uit de afgelopen periode.

### 3.1.1. Bestuurskracht en bestuursinput

Van Braam (1986) stelt dat gemeentelijke herindelingen (in die periode, red) er vooral op zijn gericht ervoor te zorgen dat gemeenten in staat zijn *“een adequaat peil van openbare voorzieningen,..., te scheppen en te handhaven”*. Een gemeente heeft hier 'draagkracht' en 'bestuurskracht' voor nodig. Hierbij wordt 'draagkracht' gevormd door wat *“binnen een gemeente aanwezig is of aanwezig zou dienen te zijn ter verzekering van een adequaat, nagestreefd of wenselijk geacht peil van openbare voorzieningen in die gemeente”*<sup>7</sup>. 'Bestuurskracht' definieert hij als: *“...het, in beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukte, vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren (resp. beleid te ontwikkelen en te sturen)”*. Met andere woorden, de bestuurskracht van een gemeente wordt vooral bepaald door de middelen die inzetbaar zijn om beleid goed uit te kunnen voeren. Van Braam lijkt hiermee bestuurskracht te koppelen aan de inputkant van de beleidscyclus.

### 3.1.2. Bestuurskracht en bestuursresultaten

Anderen koppelen 'bestuurskracht' vooral aan de resultaten (output/outcome) die een gemeente bereikt. Zo deden Derksen, van der Drift, Giebels en Terbrack (1987), in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, onderzoek naar de bestuurskracht van kleine gemeenten. In dit onderzoek definieerden zij een 'bestuurskrachtige' gemeente als: *“...een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is de wettelijke taken uit te voeren en die optimaal in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien.”*

Derksen et al. stellen in hun onderzoek dat deze definiëring van het begrip bestuurskracht impliceert dat de bestuurskracht van een gemeente eigenlijk wordt bepaald door drie criteria:

- *Effectiviteit*: in hoeverre leidt het handelen van het lokale bestuur tot het bereiken van doeleinden?
- *Efficiëntie*: Hoe doelmatig is de gemeente bij het behartigen van haar taken?
- *Het democratische gehalte van taakbehartiging*: Wat is de inbreng/invloed van de burgers (participatie) en de politieke organen van een gemeente (politieke controle) op het bestuur en de beleidsvorming?

Bij deze criteria plaatsen de onderzoekers echter nog wel een aantal kanttekeningen. Zo vragen zij zich bijvoorbeeld af op welk niveau de effectiviteit van een gemeente moet worden beoordeeld. Moet er alleen gekeken worden naar de beleidsprestaties (efficiëntie) of ook naar de beleidseffecten? Ook vragen de onderzoekers zich af welk referentiekader moet worden gebruikt bij het beoordelen van de effectiviteit van gemeenten. Gemeenten hebben immers niet alleen te maken

---

<sup>7</sup> Braam (1986) geeft in zijn omschrijving van 'draagvlak' een aantal voorbeelden: de economische infrastructuur en product capaciteit, omvang van de bevolking, ruimtelijke capaciteit en ontwikkelingspeil van de bevolking.

met eigen beleidsdoelen en politieke controle. Zij krijgen ook beleidsdoelen opgelegd vanuit de provincies en het rijk. Deze bestuurslagen hebben ook invloed op het democratische gehalte van de taakbehandling. De kaders waarbinnen gemeentelijk beleid moet worden vormgegeven worden immers vaak door het rijk en de provincies bepaald.

Uiteindelijk gebruiken Derksen et al. (1987) de volgende vier criteria voor het beoordelen van de bestuurskracht in hun onderzoek naar de bestuurskracht van kleine gemeenten:

- a) Omvang van taakbehandling
  - In welke mate worden bepaalde taken door de gemeente behandeld?
  - Wat zijn de beleidsprestaties van de gemeente?
  - Wat is het beleidseffect<sup>8</sup> van de taakbehandling door de gemeente?
  
- b) Kwaliteit van taakbehandling
  - Wat is de snelheid waarmee de gemeente haar taken behandelt?
  - Wat is de rechtskwaliteit van de taakbehandling?
    - Is de objectiviteit van het bestuur voldoende gewaarborgd?
    - Is de besluitvorming geformaliseerd?
    - Is de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewaarborgd?
  - Wat is de kwetsbaarheid van de taakbehandling?
    - Is de taakbehandling (te) afhankelijk van de deskundigheid van één ambtenaar?
    - Is de gemeente in staat om taken rond plots opkomende of incidentele problemen te behandelen?
    - Is de gemeente in staat om nieuwe taken te behandelen?
  
- c) Finaliteit van taakbehandling
  - In welke mate worden de doeleinden van de lokale en centrale overheden met de taakbehandling gediend
  - Hoe werken de doeleinden van de politieke organen door in de taakbehandling door de gemeente?
  - In welke mate werken de doeleinden van de politieke organen door in de taakbehandling door de gemeente?
  
- d) Efficiency van taakbehandling
  - Wat is de samenhang tussen de verschillen in ingezette middelen en de wijze van uitvoer van de taken?
  - In hoeverre worden deze verschillen door onvermijdelijke factoren bepaald?

Ook Korsten, Abma en Schutgens (2007) koppelen 'bestuurskracht' aan de resultaten die een gemeente bereikt. Hun definitie van bestuurskracht luidt: *"de kracht om gewenste maatschappelijke ontwikkeling en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar 'goed bestuur'.* Bestuurskracht hangt volgens hen dan ook samen met de responsiviteit, doelgerichtheid, daadkracht, effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van een bestuur. Ook de integriteit van een bestuur en de mate waarin een bestuur zich proactief opstelt bepalen volgens Korsten et al. (2007) de bestuurskracht van een (gemeente)bestuur.

---

<sup>8</sup> De onderzoekers geven aan dat het zeer moeilijk is om het effect van beleid te 'meten'. Zij achten een inperking van effectiviteit tot beleidsprestaties echter niet te rechtvaardigen. Daarom proberen zij zover mogelijk de effecten van het beleid mee te nemen in de beschouwingen (Derksen, Drift, Giebels, & Terbrack, 1987)

Ook Van Eck en de Boer (2005) onderscheiden een input- (kan een bestuur slagvaardig genoeg optreden met de beschikbare middelen?) en een outputgerichte benadering (wat zijn de prestaties die een bestuur levert en hoe is haar wisselwerking met haar omgeving?) binnen de definities van het begrip bestuurskracht. Van Eck en De Boer noemen ook het begrip 'basiskwaliteit' dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteerde in haar nota 'krachtige gemeenten' uit 1998. In deze nota stelt het Ministerie dat gemeenten een bepaalde 'basiskwaliteit' moeten hebben. Zij moeten voldoende omvang hebben (financieel, ruimtelijk, organisatorisch enz.) om voldoende competent te zijn om nieuwe taken aan te kunnen. Volgens Van Eck en De Boer stelt het ministerie daarmee dat een bestuurskrachtige gemeente aan de 'inputkant' voldoende is toegerust om voldoende 'output' te kunnen realiseren (Eck & Boer, 2005).

### 3.1.3. Bestuurskracht en bestuurscultuur

Korsten et al. (2007) stellen dat bestuurskracht nauw samenhangt met 'bestuurskwaliteit'. Zij verwijzen hierbij naar de omschrijving die Van Hyjum en Hiemstra (2002) geven: *"De mate waarin een gemeente bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar bestuurlijke opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren"*. Van Hyjum en Hiemstra benadrukken hierbij wel dat 'bestuurskwaliteit' geen statisch gegeven is en dat er bij het onderzoeken van de bestuurskwaliteit rekening moet worden gehouden met het ontwikkelingsstadium en specifieke omstandigheden rondom de gemeentelijke organisatie. Door deze verwijzing koppelen Korsten et al. bestuurskracht ook aan de 'throughput' van een gemeente: De mate van 'bestuurskracht' in een gemeente wordt beïnvloed door de 'bestuurskwaliteit' van die gemeente; dus door de gemeentelijke organisatie zelf.

Ook andere onderzoekers koppelen bestuurskracht aan de 'throughput' of het proces binnen een gemeente. De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2006) deed onderzoek naar de bijdrage van de 'bestuurscultuur' aan (het ontwikkelen van) bestuurskracht. 'Bestuurscultuur' wordt door de commissie gedefinieerd als de *"door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen"*. Deze 'gedeelde manieren van denken en doen' bestaan volgens de commissie uit bestuurstradities (culturele genen), bestuursstijlen (manier waarop dingen worden aangepakt) en bestuurlijke gebruiken (concrete methoden om werk te verrichten) (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006).

De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie stelt dat een bestuurskrachtige gemeente in staat is om lokale uitdagingen (dit kunnen maatschappelijke, politieke en bestuurlijke uitdagingen zijn) aan te gaan en te overwinnen. Zij definieert bestuurskracht als: *"het competent omgaan met complexe uitdagingen, die om de gecoördineerde inzet van het gemeentebestuur en andere partijen vraagt"*. 'Bestuurskracht' is volgens de commissie (2006) geen absoluut begrip. Men kan niet stellen dat de ene gemeente wel bestuurskracht heeft en de andere niet. De commissie relateert de 'bestuurskracht' van gemeenten op drie punten:

- Een gemeente kan geleidelijk aan (bestuurs)kracht winnen, maar ook verliezen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanstellen van nieuwe (gespecialiseerde) ambtenaren of aan verkiezingen, waarbij het 'ervaren' bestuur wordt afgelost door 'nieuwkomers'.
- Een gemeente kan op het ene beleidsterrein zeer krachtig optreden, terwijl dezelfde gemeente op een ander gebied nauwelijks uit de verf komt.
- Een gemeente kan relatief krachtiger opereren dan de ene gemeente, maar tegelijk weer minder krachtig ten opzichte van de andere gemeente.

Volgens deze commissie is bestuurskracht, in normatieve zin, sterk verbonden met het bereiken van resultaten. Deze resultaten moeten op een drietal fronten worden geboekt. Naast de al eerder besproken 'effectiviteit' (zie boven) gaat het hierbij om 'gepercipieerd succes' (een gezamenlijk gevoel van resultaat) en om vertrouwen van de burgers in het bestuur. Het gaat hierbij om vertrouwen in de vorm van 'confidence', waarbij de burgers erop vertrouwen dat de bestuurders hun werk goed doen, en om vertrouwen in de vorm van 'trust', waarbij de burgers de gemeente en haar bestuurders vertrouwt. De commissie stelt dan ook dat 'bestuurskracht' meer is dan alleen de objectieve indicaties van kracht zoals in eerdere discussies, zoals over herindelingen, centraal stond. (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006).

Naast de bijdrage van bestuurscultuur aan de ontwikkeling van bestuurskracht deed de commissie ook onderzoek naar de bijdrage van de 'dualisering'<sup>9</sup> aan bestuurskracht en naar specifieke manieren voor het ontwikkelen van bestuurskracht. Het onderzoek vond plaats in vier Nederlandse gemeenten (Rotterdam, Roosendaal, Delfzijl en Enschede). Aan de hand van dit onderzoek trekt de commissie, voorzichtig, de volgende conclusies over de bijdrage van de bestuurscultuur aan de ontwikkeling van bestuurskracht:

- *Bestuurskracht wordt gevoed door gedeeld besef*, bijvoorbeeld door een gedeeld gevoel voor verantwoordelijkheid, een gedeeld enthousiasme of een gedeeld besef van bestuurlijke uitdagingen
- *Bestuurskracht is verweven met tradities*. Dit kan belemmerend, maar ook bevorderend werken. De commissie stelt dat tradities, historische kleuring en gedeelde ervaringen bepalen wat er echt gebeurt en daarmee sterker van invloed kunnen zijn dan systemen en spelregels. Tradities werken vaak ongemerkt door in stijlen en gebruiken. Het welbewust inzetten en spelen met deze tradities kan bijdragen aan het ontwikkelen van bestuurskracht.
- *Bestuurskracht is het bewust inzetten van stijlen en gebruiken*. Bestuurskracht kan zich ontwikkelen wanneer er voor een aanpak wordt gekozen die enerzijds past bij de tradities en omstandigheden, maar anderzijds ook wordt gekenmerkt door het inzetten van nieuwe stijlen en gebruiken.

Ook trok de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2006) enkele conclusies over het ontwikkelen van bestuurskracht bij gemeenten:

- *Bestuurskracht is bestuurderskracht*. In de onderzochte gemeenten leek de ontwikkeling van bestuurskracht samen te hangen met krachtige bestuurders. Daarbij gaat het niet alleen om bestuurders die 'krachtig' (doortastend, handig, kordaat, 'leider') zijn op hun eigen gebied, maar ook om de 'sfeer' de 'chemie' tussen de verschillende bestuurders. Een krachtig bestuur heeft een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid.
- *Bestuurskracht is het scherp zien en benoemen van uitdagingen*. Het draait hierbij om 'bestuurlijke scherpzint'. Dit betekent enerzijds een goede focus en het stellen van de juiste prioriteiten. Anderzijds betekent dit streng en/of hard optreden als dat nodig is. Daarnaast is het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over wat er aan de hand is, wat er moet gebeuren en wanneer en hoe dat moet gebeuren. Dit beperkt zich volgens de

---

<sup>9</sup> Sinds 2002 is de duale bestuursstructuur ingevoerd bij de Nederlandse gemeenten. Het invoeren van dit dualistische bestuur zorgt voor een ontvlechting van de posities en bevoegdheden van Raad en Bestuur doordat wethouders niet langer lid zijn van de gemeenteraad. Op deze manier moet de gemeenteraad beter in staat zijn haar taak als volksvertegenwoordiging uit te voeren (Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2002).

commissie niet alleen tot het bestuur zelf, ook de omgeving van het bestuur moet erbij worden betrokken. “Wanneer ‘men’ het er over eens is dat bepaalde dingen ‘moeten’ gebeuren, dan is de kans groot dat die dingen kúnnen gebeuren” (p. 109).

- *Bestuurskracht is het gebruiken van een ‘sense of urgency’* Alleen het benoemen van uitdagingen is niet voldoende. Men moet ook het gevoel hebben dat het ‘moet’, een gevoel van ‘onvermijdelijkheid’.
- *Bestuurskracht is het koppelen van binnen en buiten.* Binnen organisaties bestaat vaak een zekere weerstand tegen veranderingen. Daarnaast is er ook de nodige strijd tussen verschillende actoren en zijn er een hoop dingen die zich tegelijk afspelen. Al deze factoren kunnen ervoor zorgen dat het moeilijk is om ‘nieuwe dingen’ door te voeren. De eerder genoemde ‘sense of urgency’ helpt hierbij, maar is vaak niet voldoende. De onderzochte gemeenten zetten daarom een aantal mechanismen in om veranderingen te bewerkstelligen. Zo zette een aantal van de onderzochte gemeenten ‘bestuurders van buiten’ in, men koos voor wethouders die pas na de verkiezingen in beeld kwamen. Deze ‘buitenstaanders’ konden vervolgens een positieve bijdrage leveren aan het benoemen en aangaan van nieuwe uitdagingen. Daarnaast zetten de onderzochte gemeenten externe adviseurs en wetenschappers in om bepaalde uitdagingen te verduidelijken en uit te werken. Ook het inzetten van ‘losse’ organisatievormen (bijvoorbeeld de stadsmarinier) heeft ertoe geleid dat gemeenten hun ‘vaste patroon’ konden doorbreken en uitdagingen op een nieuwe wijze tegemoet konden treden. Tenslotte zijn de onderzochte gemeenten ook nieuwe allianties aangegaan met partners ‘van buiten’ zoals (woning)coöperaties en maatschappelijke organisaties.
- *Bestuurskracht is ook een kwestie van communiceren.* Bestuurskracht draait niet alleen om het leveren van prestaties, maar ook om het zichtbaar maken van prestaties. In de onderzochte gemeenten werd veel gedaan om de prestaties zichtbaar te maken. Hiervoor gebruikt men vaak cijfers en ‘indexen’, maar ook door het gebruiken van foto, video en andere symbolen. Men maakte elkaar duidelijk welke successen er waren geboekt en welke lessen er waren geleerd. Het is belangrijk om behaalde resultaten zichtbaar te maken, op die manier wordt verdere ontwikkeling gestimuleerd.

Volgens de commissie heeft de dualisering van het gemeentebestuur ook een positieve invloed op de bestuurskracht van het gemeentebestuur. Alleen is deze invloed veel minder krachtig dan de invloed van de bestuurscultuur. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten wanneer men kijkt naar de aanpak die een gemeente hanteert en prestaties die een gemeente bereikt. Deze verschillen zijn niet veel kleiner geworden nu in alle gemeenten het duale stelsel is ingevoerd (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006).

Ook een andere (VNG-)commissie stelt dat bestuurskracht van een gemeente wordt bepaald door de bestuurscultuur. Deze commissie, de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), stelt dat de bestuurskracht van een gemeente daarnaast ook wordt beïnvloed door de omvang en kwaliteit van het ambtenarenapparaat en de kwaliteit van regionale samenwerkingsverbanden. Hierbij is de omvang van de gemeente ook van belang. De omvang van een gemeente bepaalt ook de budget- en beloningsmogelijkheden van de gemeente, aangezien de uitkering uit het gemeentefonds geschiedt op basis van het aantal inwoners. Gemeenten zijn echter wel zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun eigen bestuur en de kwaliteit van hun dienstverlening. Wanneer zij dit door handig samen te werken met andere gemeenten, het toepassen van nieuwe technologie of het uitbesteden van



sommige taken op een goede manier kunnen realiseren is er volgens de Commissie geen reden voor de wetgever om deze gemeenten tot herindeling te dwingen. (Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006).

### 3.2. Brede en smalle benadering van bestuurskracht

Korsten et al. (2007) stellen dat er in de praktijk van bestuurskrachtonderzoeken een brede en een smalle opvatting van het begrip bestuurskracht bestaat. In de smalle (centrische) opvatting wordt er alleen gekeken naar de 'bestuurskracht' van het gemeentebestuur sec. De brede (niet-centrische) opvatting kijkt echter verder dan alleen het gemeentebestuur. In deze opvatting wordt ook gekeken naar de relatie tussen bestuur en samenleving. Men gaat er vanuit dat een gemeentebestuur niet zonder samenwerking met de samenleving kan zorgen voor de 'kracht' die nodig is om het nodige effect te genereren. Korsten et al. wijzen in hun betoog onder andere naar de argumentatie van Wesseling et al. over bestuurskracht en het meten daarvan. Wesseling et al (2004) stellen dat de netwerksamenleving zorgt voor minder gestructureerde publieke vraagstukken. Partijen moeten dan ook gericht zijn op het bereiken van gewenste effecten. Hierin ligt volgens Wesseling et al. de basis van bestuurskracht. Dit vraagt om een niet-centrische houding van het democratisch bestuur. Bij een centrische houding wordt er, volgens Wesseling et al., alleen vertrouwd op de bestuursmacht van een bestuur en is het dus alleen aan het bestuur om deze gewenste effecten te bewerkstelligen. Korsten et al. concluderen hieruit dat een bestuurskrachtmeting niet alleen gericht moet zijn op bestaand gemeentelijk beleid, maar ook op de samenwerking die de gemeente aangaat met andere actoren om gewenste effecten te bereiken.

Wesseling en Van Twist (2006) koppelen bestuurskracht aan innovatie. Zij stellen dat innovatie (in het publieke domein) de bestuurskracht kan bevorderen. Innovatie kan zorgen voor betere oplossingen voor de publieke vraagstukken die in de afgelopen jaren zo complex zijn geworden dat een (gemeente)bestuur ze vaak niet meer alleen kan oplossen. Volgens Wesseling en Van Twist moet de innovatie dan ook gericht zijn op het aangaan van 'vitale coalities'<sup>10</sup> met maatschappelijke organisaties en burgers. Zij definiëren 'bestuurskracht' als "*de mate waarin een samenleving gedefinieerde publieke vraagstukken weet op te lossen*". Met andere woorden, de bestuurskracht van een gemeente hangt ook af van de relaties die de gemeente heeft en kan onderhouden met haar burgers en maatschappelijke organisaties. Hiermee scharen Wesseling en Van Twist zich onder de aanhangers van de 'brede' benadering van bestuurskracht.

'Vitale Coalities' komen ook voor in het betoog van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008); deze beschouwt een gemeente bestuurskrachtig wanneer deze haar basistaken op orde heeft en als de gemeente haar maatschappelijke opgaven kan realiseren. De Taakgroep benadrukt hierbij dat het belangrijk is dat gemeenten zelf hun eigen agenda moeten kunnen bepalen. Dit betekent dat gemeenten zelf beslissen welke zaken de meeste urgentie hebben. Hiervoor is contact met de gemeenschappen zeer belangrijk, niet alleen voor een gemeentebestuur maar ook voor de ambtelijke ondersteuning van de gemeente. De mogelijkheid om samen te werken in 'vitale coalities' met andere partijen is een van de eisen die aan het functioneren van een gemeente gesteld mogen worden, volgens de Taakgroep. Ook moet een gemeente, als dat nodig is, taken en bevoegdheden aan haar partners kunnen overlaten (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008).

---

<sup>10</sup> Hendriks en Tops (2002) omschrijven 'vitale coalities' als het samenbrengen van partijen die iets met een stad willen en samen op een of andere manier 'power' weten te organiseren.

## Vitale Coalities

De door Wesseling en Van Twist genoemde 'vitale coalities' ontstaan niet vanzelf. Wijdeven, Cornelissen, Tops, & Hendriks (2006) noemen een drietal condities voor het ontstaan van 'vitale coalities' (vgl Hendriks & Tops 2002):

- De maatschappelijke druk om wat aan bestaande vraagstukken te doen moet zichtbaar gemaakt worden. Dit kan vaak worden bereikt door een 'gedeeld gevoel' te verwoorden, zoals een gemeenschappelijk gevoel van onveiligheid.
- De 'alledaagse doeners'<sup>11</sup> (ondernemende mensen die belangen, agenda's en personen slim weten te koppelen (p.3)) moeten voldoende ruimte krijgen.
- Zorg voor politiek-bestuurlijke rugdekking. De 'alledaagse doeners' hebben steun nodig van 'machtige' mensen uit het lokaal bestuur. Dit is vaak nodig om tempo en effectiviteit in de samenwerkingsprocessen te houden. Mensen met een 'machtige' positie in het (gemeente)bestuur kunnen er vaak voor zorgen dat dingen sneller gaan dan via de 'normale' (vaak bureaucratische) procedures. De kans wordt dan kleiner dat andere participanten afhaken omdat er 'niets gebeurt'.

### Kader 3: Vitale Coalities

Ook Beukenholdt-ter Mors, Daemen, & Fenger (2001) lijken de 'brede' benadering van bestuurskracht aan te hangen. Zij stellen echter dat gemeenten niet alleen met de eigen burgers en organisaties moeten samenwerken (publiek-privaat) maar ook met andere (kleinere) gemeenten. Hun definitie van 'bestuurskracht' luidt *"het vermogen van een gemeente zich van de eigen taken te kwijten en tevens als competente partner op te treden in publieke en publiek-private samenwerkingsverbanden"*. Ook Beukenholdt et al. stellen dat de eisen, die aan gemeenten worden gesteld, in de afgelopen decennia steeds zijn toegenomen en dat dit de bestuurskracht van de kleinere gemeenten onder druk zou kunnen zetten. Wel benadrukken zij dat niet alle aspecten van het functioneren van een gemeente samenhangen met de omvang van die gemeente (Beukenholdt-ter Mors, Daemen, & Fenger, 2001).

De Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde pleiten in hun publicatie 'Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht' (Fraanje, 2007) nadrukkelijk vóór een brede benadering van bestuurskracht. In de publicatie wordt bestuurskracht omschreven als *"Het vermogen om maatschappelijke effecten te bereiken"*. Hierbij wordt echter wel aangegeven dat deze omschrijving op verschillende wijzen kan worden toegepast, de smalle en de brede wijze. De verenigingen pleiten in hun betoog voor de 'brede' benadering. De brede benadering van bestuurskracht stelt het vermogen tot het oplossen van maatschappelijke vraagstukken centraal, inclusief de wijze waarop het bestuur dit vermogen kan bevorderen. Men noemt als voorbeeld dat in een brede benadering van bestuurskracht de rol en de kwaliteit van het bestuur als dienstverlener naast de rol en kwaliteit als handhaver of democratisch besluitvormer. Bij een onderzoek naar gemeentelijke prestaties dienen meerdere variabelen betrokken te worden. Bestuurskracht is volgens de verenigingen meer dan op instrumentele wijze problemen oplossen, meer dan effectiviteit en efficiency. Gemeenten hebben ook te maken met symbolische en maatschappelijk gewortelde opgaven. De verenigingen stellen dat bestuurskracht allereerst gericht moet zijn op het

<sup>11</sup> Wijdeven, Cornelissen, Tops, & Hendriks (2006) hebben de term 'alledaagse doener' overgenomen uit het werk van de Deense bestuurskundigen Bang en Sørensen (uit 1998) die de term 'everyday maker' gebruikten. Zij doelden hiermee op *"ondernemende mensen (voor de publieke zaak), die belangen, agenda's en personen slim weten te koppelen. Het zijn doeners pur sang. Het gaat steeds om mensen die vanuit een sterke persoonlijke gedrevenheid zaken in een stad of buurt voor elkaar weten te krijgen"* (p.50).

vergroten van de kracht van de gemeenschap, waarbij de opgaven van die specifieke gemeente centraal staan, en dat er vanuit dat punt gekeken moet worden naar het vergroten van de kracht van het bestuur en de ambtelijke organisatie (Fraanje, 2007).

De Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde (Fraanje, 2007) wijzen in hun publicatie ook op de nadelen van een smalle benadering van bestuurskracht. De smalle benadering gaat, volgens de beide verenigingen, uit van een drietal veronderstellingen (p. 14): een grotere gemeente genereert meer bestuurskracht dan een kleine gemeente, de effecten van bestuurlijk handelen zijn kenbaar en meetbaar en het oplossen van (maatschappelijke) problemen een teken van (bestuurs)kracht. De beide verenigingen zijn zeer kritisch over deze uitgangspunten. Zo stellen zij dat opschaling kan zorgen voor verkokering, regeldruk en een toename van de bureaucratie, wat juist voor minder bestuurskracht zorgt. Ook vragen zij zich af hoe kan worden aangetoond dat een bereikt resultaat samenhangt met de inspanningen van een gemeente bestuur. Tenslotte stellen zij dat het spreken in termen van prestaties een eenzijdige nadruk legt op de gemeentelijke rol van producent en dienstverlener en de rol van een gemeente als gemeenschap miskent (Fraanje, 2007).

Toch erkennen de beide verenigingen ook het nut van onderzoeken naar de prestaties van een gemeentebestuur. Instrumenten als beleidsevaluaties, audits en benchmarks passen goed bij de eisen die de burgers tegenwoordig aan een overheidsorganisatie stellen. Burgers financieren de publieke sector (grotendeels) en eisen daarom inzicht in de prestaties van die sector. Ze gaan er niet meer van uit dat 'de overheid' hun geld wel goed zal besteden en stellen dan ook prestatie-eisen. Dergelijke onderzoeken zorgen voor een prestatieprikkel bij de publieke organisaties. Als men echter naar de bestuurskracht van een gemeente wil kijken moet men, volgens de beide verenigingen, verder kijken dan een benchmark, audit of beleidsevaluatie (Fraanje, 2007).

Anderen houden echter wel vast aan een smalle benadering van bestuurskracht. Een voorbeeld hiervan is de (VNG-) Commissie Gemeentewet en Grondwet. In hun rapport 'de eerste overheid' (2007) stelt deze commissie dat een gemeente een volwaardige en zelfstandige bestuurslaag moet vormen. Het uitbesteden van taken aan een buurgemeente, een samenwerkingsverband of verzelfstandigde ambtelijke organisatie maakt de gemeente als een lege BV. De commissie ziet dit als 'hulpconstructies' en deze zijn volgens hen dan ook een duidelijk signaal van een gebrek aan bestuurskracht. De commissie pleit zelfs voor het compleet afschaffen van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze gemeenschappelijke regelingen hebben, volgens de commissie, geleid tot een groot aantal ondoorzichtige constructies en een toename van overlegstructuren en stroperigheid. Bovendien zorgen deze samenwerkingsverbanden voor extra bestuurlijke drukte en belemmeren ze de democratische controle. Als gemeenten een volwaardige eerste overheid willen zijn zal schaalvergroting, volgens deze commissie, onvermijdelijk zijn (VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007).

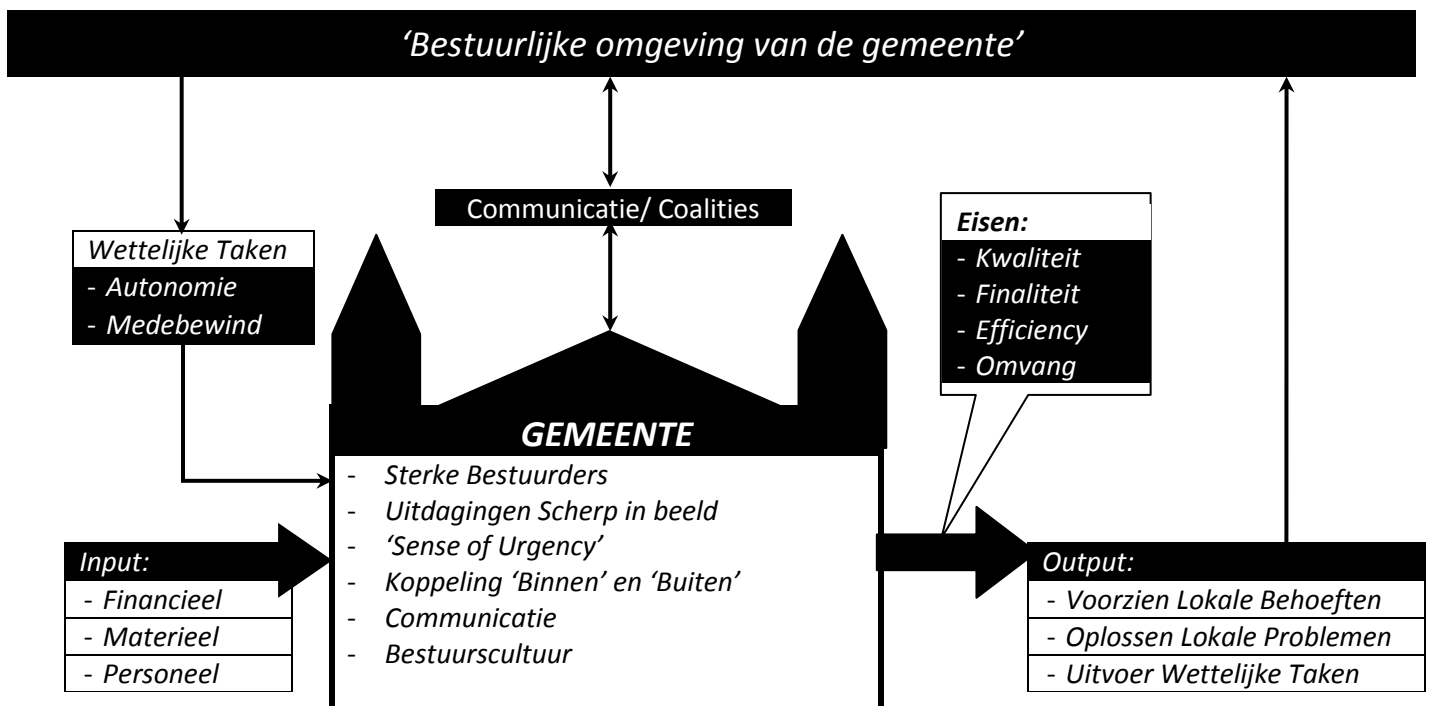
Ook bestuurskrachtonderzoeken lijken vooral van de 'smalle' benadering uit te gaan. Korsten et al. (2007) onderzochten 133 bestuurskrachtmetingen en concludeerden dat de 'brede' benadering in deze metingen nauwelijks voorkomt. De meeste bestuurskrachtonderzoeken besteden wel aandacht aan regionale samenwerking en de kwaliteit van de interne organisatie van een gemeente, maar over de verbindingen tussen bestuur en samenleving wordt niet of nauwelijks gesproken. Ook van een

onderzoek naar de bestuurskwaliteit, zoals Van Hyjum en Hiemstra dat voorstelden (zie boven), lijkt geen sprake te zijn.

### 3.3. Maar wat is nu 'Bestuurskracht'?

Het begrip 'bestuurskracht' kent, gezien het bovenstaande, geen eenduidige definitie. Wie wat wil zeggen over de bestuurskracht van een gemeente zal niet alleen moeten kijken naar de prestaties van het gemeentebestuur, maar bijvoorbeeld ook naar de middelen waarover die gemeente beschikt, naar de bestuurscultuur binnen die gemeente en naar de kwaliteit van het ontwikkelde beleid. En zelfs daarna kan men nog discussiëren of men de smalle of brede benadering van bestuurskracht moet toepassen. In figuur 5 (op de volgende bladzijde) zijn de verschillende gevonden factoren, die volgens de diverse auteurs van invloed zijn op de bestuurskracht van een gemeente, schematisch weergegeven.

In de rest van dit onderzoek zal 'Bestuurskracht' worden gezien als het totale 'plaatje' van dit 'schema' bij een gemeente. Met andere woorden, in dit onderzoek wordt 'een bestuurskrachtige gemeente' gedefinieerd als: een gemeente die ten eerste beschikt over 'sterke bestuurders', die in staat zijn coalities aan te gaan met de omgeving van de gemeente. En ten tweede voldoende materieel, personeel en financiën heeft om op een kwalitatieve, efficiënte en effectieve manier haar taken kan uitvoeren.



Figuur 5: Schematische weergave van de gevonden factoren, van invloed op de bestuurskracht van een gemeente.

### *Toelichting bij schema 'bestuurskracht'*

Hierboven is het begrip 'bestuurskracht' schematisch weergegeven. In het schema zijn alle gevonden factoren uit dit hoofdstuk verwerkt. Om goed te kunnen functioneren heeft een gemeente voldoende financiën, materieel en personeel nodig. Deze begrippen vormen het grootste gedeelte van de 'input' van een gemeente. Daarnaast wordt de 'input' van een gemeente bepaald door de taken die haar worden toebedeeld door provincie en rijk; hierbij kan de gemeente optreden als uitvoerder namens een andere overheid (medebewind) of als wetgever (autonome taken).

De 'output' van een gemeente bestaat uit beleid dat er voor moet zorgen dat in 'lokale behoeften wordt voorzien' en lokale problemen aanpakt. Daarnaast bestaat de 'output' uit het uitvoeren van wettelijke taken. Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat de 'output' aan een aantal eisen moet voldoen. Men moet efficiënt werken en het beleid moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Daarnaast is het ook belangrijk dat het gevormde beleid voldoende omvang heeft en dat het gevormde beleid ook het beoogde doel bereikt.

De gemeentelijke organisatie is verantwoordelijk voor het omzetten van de 'input' van de gemeente in de 'output'. Om dit te kunnen doen moet de gemeente beschikken over krachtige bestuurders, die hun uitdagingen scherp in beeld hebben en een goede 'sense of urgency' hebben. Ook moet zij in staat zijn nieuwe denkbeelden en ideeën binnen te halen door bijvoorbeeld bestuurders of modellen van buiten de eigen organisatie te betrekken. Daarnaast moet een gemeentelijke organisatie ook goed kunnen communiceren; niet alleen binnen de organisatie, maar ook met hun (bestuurlijke) omgeving. De bestuurlijke omgeving van een gemeentelijke organisatie bestaat uit: burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties, (buur)gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, de provincie en het rijk. Door het aangaan van coalities met de omgeving kan een gemeente het beleid vormen in wisselwerking met haar omgeving, waardoor betere resultaten kunnen worden bereikt.

## 4. Waarom wel of niet samenwerken?

---

In het voorgaande is gekeken naar hoe het begrip bestuurskracht door verschillende auteurs wordt gedefinieerd en is een 'werkdefinitie' van bestuurskracht gevormd. Hierna zal worden gekeken naar wat er in de literatuur wordt gezegd over waarom men kiest voor een 'gemeentelijke herindeling' of voor 'intergemeentelijke samenwerking'. Ook zal er worden gekeken naar wat er in de literatuur wordt gezegd over de effecten en de voor- en nadelen van deze beide scenario's. Aan de hand van deze informatie kan een theoretisch kader worden geschetst wat betreft de keuze voor 'herindeling' of 'samenwerking' en de gevolgen daarvan voor het ontwikkelen van 'bestuurskracht'.

### 4.1. *Waarom gemeentelijke herindeling?*

Het herindelen van gemeenten is niet alleen iets van de afgelopen vijftig jaar. Al veel eerder werden gemeenten samengevoegd. Hierna volgt een overzicht van herindelingen door de jaren heen en de achterliggende motieven om deze herindelingen door te voeren.

Gemeentelijke herindeling komt al voor sinds het ontstaan van het Koninkrijk Holland. In 1807 wordt ons land voor het eerst gesproken van gemeenten en krijgen deze ook als lokale zelfstandigheid erkenning. In 1811 wordt de Franse gemeentewet ingevoerd (Koninkrijk Holland werd toen ingelijfd bij Frankrijk). Na de invoering van deze gemeentewet wordt er voor het eerst gesproken over een minimum aantal inwoners: 500 (Ekamper, 2009). Dit wordt echter niet volledig doorgevoerd en er blijven zeer kleine gemeenten bestaan. Criteria voor het samenvoegen van gemeenten waren onder andere de omvang van het grondgebied, het aantal inwoners en de hoeveelheid inkomsten (Ekamper, 2009).

Bij de grondwetherziening van Thorbecke (1848) werd het stelsel van steden, districten, dorpen en heerlijkheden vervangen door één categorie: gemeenten. De samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de gemeenten werden opgenomen in de nieuwe 'Gemeentewet' van 1851. In de gemeentewet werd een minimaal aantal van 25 'kiezers'<sup>12</sup> vastgelegd. Gedachte hierachter was dat een gemeente die geen 25 kiezers op de been kon brengen nooit voldoende bekwame bestuurders en volksvertegenwoordigers kon leveren. In de periode hierna waren 'herindelingen' vooral bedoeld om het grond- en belastinggebied van 'centrumgemeenten' te vergroten. Een gebrek aan bestuurskracht kwam echter ook voor als reden voor herindeling (Ekamper, 2009).

Tussen 1860 en het einde van de Eerste Wereldoorlog is het relatief rustig rondom herindelingen. In de periode tussen de twee wereldoorlogen wilde men een "zo doelmatig mogelijk bestuur en beheer". Hierbij wilde men in elke gemeente bepaalde voorzieningen realiseren. Daarom vonden er in deze periode wederom veel 'herindelingen' plaats (Ekamper, 2009).

In de periode tot de jaren 1960 was er geen eenduidig herindelingsbeleid. Bij de meeste herindelingen in deze periode werden bedrijfseconomische (kleine gemeenten zijn te duur) of ruimtelijke argumenten (centrumgemeenten hebben ruimte nodig voor expansie) gebruikt om

---

<sup>12</sup> Strikt genomen geldt hier geen minimum aantal inwoners zoals in de rest van dit stuk wordt bedoeld. Het algemeen stemrecht werd in Nederland pas in 1917 ingevoerd (voor vrouwen pas in 1919). Daarvoor gold in het censuskiesrecht. Hierbij mochten alleen mannen, die een bepaalde hoeveelheid belasting af hadden gedragen stemmen (Nationaal Archief, zd). Het betreft hierbij dus minimaal 25 mannen die hun belastingplicht voor stemrecht hadden voldaan.

kleinere gemeenten op te heffen en het gebied toe te voegen aan de grotere gemeenten (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001).

In de tweede helft van de jaren 1960 werd de 'Tweede Nota Ruimtelijke Ordening' ingevoerd. In deze nota werd gestreefd naar een bestuurlijke organisatie die was aangepast aan de schaal van de ruimtelijke ordening. Door economische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen kwam de aandacht, in deze periode, vooral te liggen op de problematiek en de ruimtelijke ordening van de grote gemeenten, stedelijke agglomeraties en gewesten. Herindelingen vonden daardoor streeksgewijs plaats (Ekamper, 2009). Een voorbeeld van deze streeksgewijze herindeling is te zien bij de provincie Zeeland. In 1960 telde deze provincie nog 101 gemeenten, in 1970 waren dit er nog maar 58 en in 1980 nog 30 (CBS, 2004).

In de jaren '70 komt het gehele bestuursstelsel ter discussie te staan. Er ontstaat een debat over een herbezinning en herinrichting van de bestuurlijke organisatie in Nederland. Ook wordt het voortbestaan van de gemeenten als zelfstandige bestuurslaag ter discussie gesteld. Het kabinet besluit echter dat gemeenten van groot belang zijn voor de lokale democratie en daarom behouden moeten worden. In navolging van dit besluit komt Binnenlandse Zaken met het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur. Besloten wordt echter ook dat elke gemeente een minimum aantal van 10.000 inwoners moet hebben, voor het goed functioneren van Rijk, Provincie én Gemeenten (Toonen, van Dam, Glim, & Wallagh, 1998).

Aan het einde van de jaren 1970 komt de aandacht steeds meer op de decentralisatie van rijkstaken te liggen. Hiervoor zijn 'sterke' gemeenten nodig en men acht 'herindeling' een goed instrument om dit te bereiken. Gemeenten moeten 'sterk' genoeg zijn om nog minimaal 25 jaar zelfstandig te kunnen functioneren. Deze norm wordt later opgenomen in de 'Nota Organisatie Binnenlands Bestuur' (Toonen, van Dam, Glim, & Wallagh, 1998). In korte tijd komt dit beleid echter in opspraak. Er worden Kamervragen<sup>13</sup> gesteld over de financiële en maatschappelijke aspecten van de herindelingen. Het kabinet laat een onderzoek uitvoeren. Hieruit komt naar voren dat herindelingen een positief effect hebben op de betrokken gemeenten<sup>14</sup>.

Het kabinet wil dan ook doorgaan met het gevoerde beleid, maar wordt daarin gehinderd door de Senaat, dat een aantal 'herindelingsvoorstellen' verwerpt<sup>15</sup> (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001). Men besluit het beleid aan te passen. Voortaan moeten gemeenten een 'minimaal takenpakket' zelfstandig kunnen uitvoeren, zoals de taken van een Sociale Dienst. Er geldt niet langer een minimum aantal inwoners, maar de omvang blijft wel van belang in de overwegingen. Men denkt dat een gemeente minimaal 18.000 inwoners moet hebben om het minimale takenpakket uit te kunnen voeren<sup>16</sup> (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

Dit nieuwe beleid leidt echter ook weer tot protesten van (vooral) kleinere gemeenten. Zij stellen dat de schaal van een gemeente niets zegt over de kwaliteit van de organisatie. Zij krijgen hierbij steun van de Tweede Kamer. Besloten wordt dat 'herindelingen' alleen worden gebruikt bij grote problemen (knelpunten) bij de betrokken gemeenten (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

---

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld de Motie Mateman c.s. van 3 december 1981 (Tweede Kamer, 1981)

<sup>14</sup> Zie: Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 640, nrs. 1-2

<sup>15</sup> Herindeling Bommelerwaard: Handelingen Eerste Kamer, zitting 1985-1986 (36<sup>e</sup> vergadering), p.1349 en herindeling Midden-Betuwe: Handelingen Eerste Kamer, zitting 1986-1987 (35<sup>e</sup> vergadering), p.1615

<sup>16</sup> Bij een gemeente van deze omvang zijn de bestuurskosten relatief laag, maar is er toch voldoende budget om de wethouders full-time in dienst te hebben (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

Het ministerie kan dus niet langer dogmatisch herindelingen opleggen, maar moet zich baseren op de praktische situatie rond de betrokken gemeenten. Deze zogenaamde ‘Knelpuntenbenadering’ wordt tot in de jaren 1990 toegepast. In verschillende kamerstukken<sup>17</sup> wordt vastgelegd welke ‘knelpunten’ kunnen leiden tot een ‘herindeling’. Deze knelpunten kunnen juridisch-bestuurlijk (gebrek aan bestuurskracht), sociaal-geografisch (aaneengegroeide hoofdkernen), financieel-economisch (te hoge kosten bij te kleine schaal) of ruimtelijk (ruimtegebrek) van aard zijn. Hoewel men niet meer kijkt naar het aantal inwoners van een gemeente bij herindeling wordt er door het kabinet echter wel een minimum aantal van 8.000 inwoners vastgesteld voor het vormen van nieuwe gemeenten. Later wordt het beleid aangepast om de centrumgemeenten tegemoet te komen (Beleidskader Gemeentelijke Herindeling). Voortaan moeten gemeenten in staat zijn om maatschappelijke problemen bestuurlijk aan te pakken. Daarnaast moeten de gemeenten voortaan nog minimaal 25 jaar zelfstandig kunnen functioneren. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met eventuele taakverzwaring door decentralisatie van Rijkstaken (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001).

Ondanks protesten uit de Tweede Kamer, waar men niet wil dat de centrumgemeenten uitgroeien tot zeer grote agglomeratiegemeenten (Modderkolk, 1996), verschuift het accent rond herindelingen naar het versterken van de centrumgemeenten en het vergroten van de schaal van de gemeenten in het algemeen (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001).

Onder “Paars II” komt de nadruk opnieuw op schaalvergroting te liggen. Deze schaalvergroting is nodig om het hoofd te bieden aan de bestuurlijke ontwikkelingen in de Europese Unie, de stijgende concurrentie tussen de gemeenten en de grotere druk op de (beschikbare) ruimte door bevolkingsgroei. Bovendien zijn gemeentelijke diensten minder plaatsgebonden geworden door de digitalisering en informatisering. Schaalvergroting moet de gemeenten voldoende slagkracht geven om hierop in te kunnen spelen. Minister Peper wil deze slagkracht realiseren door gemeenten meer taken (decentralisatie), meer ruimte voor eigen beleid en meer financiële ruimte te geven. Om dit te kunnen bereiken moeten gemeenten een minimum aantal inwoners hebben (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001).

Ook rond de eeuwwisseling blijft de positie van centrumgemeenten belangrijk in het herindelingsbeleid van het kabinet. Herindelingen en grenscorrecties moeten mogelijk zijn om het functioneren van ‘centrumgemeenten’ te bevorderen. Daarnaast is men nog steeds van mening dat kleine gemeenten niet in staat zijn om alle taken goed en zelfstandig uit te voeren. Het kabinet ziet weinig in intergemeentelijke samenwerking of een sterkere regie vanuit de Provincies. Wel legt men steeds meer de nadruk op ‘vrijwillige herindelingen’; herindelingen die op initiatief van de gemeenten zelf plaatsvinden. Het kabinet juicht deze initiatieven toe, zolang deze niet zorgen voor grote problemen in de aangrenzende gemeenten. Men kijkt ook naar het aantal inwoners van nieuwe gemeenten. Omdat er echter geen vaste grens is vastgelegd blijven regionale verschillen mogelijk (Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2001)

Hoewel veel bestuurders het niet verwacht hadden kiezen veel gemeenten vrijwillig voor herindeling. Soms gebeurt dit naar aanleiding van een onderzoek naar de sterke en zwakke punten, maar vaak

---

<sup>17</sup> Voor de Tweede Kamer een nota bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de Eerste Kamer worden de knelpunten benoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor herindeling van gemeenten in de Midden-Betuwe.



ook niet. De beweging van 'herindelingen van onderop' wordt door de verschillende kabinetten gesteund. Ook in andere landen, zoals Noorwegen en Finland, ziet men dergelijke bewegingen. De kabinetten Balkenende II en III richten zich hiernaast ook op het draagvlak van een herindelingsvoorstel. De regering kijkt dan niet alleen naar het voorstel zelf, maar ook naar de draagkracht die het voorstel in de bestrooken gemeenten heeft. Hiermee benadrukken deze kabinetten dat zij herindelingen niet van bovenaf wensen op te leggen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

Ondanks dat de nadruk nu dus ligt op vrijwillige herindelingen wordt er toch nog steeds gediscussieerd over schaalvergroting en de toekomst van het lokale bestuur. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten doet regelmatig een duit in het zakje rond deze discussie. Zo stelt voorzitter Pans in 2007 dat een gemeente minimaal 60.000 inwoners moet hebben (Bouwman, 2007) Enkele jaren later komt zijn opvolger Jorritsma met een pleidooi voor opschaling (Bouwman, 2010a). Ook het kabinet Rutte wil opschaling niet uit de weg gaan (Bouwman, 2010b).

Ook uit andere hoeken wordt er gesproken over opschalen. De Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) schrijft in haar advies aan het nieuwe kabinet Rutte: *“vergaande decentralisatie van taken zal leiden tot bestuurlijke en financiële knelpunten bij gemeenten. De decentralisatie van taken naar gemeenten trekt een zware wissel op de organisatorische en financiële capaciteit van veel gemeenten. De schaal van veel gemeenten zal immers een kostenefficiënte uitvoering op gemeentelijk niveau in de weg staan.”* (Raad voor de Financiële Verhoudingen, 2010). De Rfv ziet een belangrijke rol voor de provincies in dit proces. Zij moeten, indien nodig, gemeenten over kunnen halen om te kiezen voor 'vrijwillige herindeling'.

De werkgroep Kalden (2010) stelt een rigoureuze opschaling voor. Zij komt met twee voorstellen om de slagkracht van het bestuur te versterken. In de eerste variant verdwijnen de waterschappen en provincies en blijven de gemeenten als enige decentrale bestuurslaag over. De gemeenten worden vervolgens opgeschaald tot 25 tot 30 regiogemeenten. De tweede variant laat de huidige bestuurslagen bestaan, maar laat deze wel flink opschalen. In deze variant blijven 5 tot 8 provincies en 100 tot 150 gemeenten over. Beide varianten moeten een effectievere regie mogelijk maken, samenwerkingsverbanden tussen gemeenten overbodig maken en voor minder bestuurlijke drukte zorgen. Ook kunnen beide varianten een grote besparing opleveren aan apparaatskosten van het openbaar bestuur (Werkgroep Kalden, 2010).

#### *Herindeling: nog steeds een discussiepunt*

Gemeentelijke herindeling is een heikel onderwerp en kent vele voorstanders, maar ook vele tegenstanders. Deze tegenstanders trekken de voordelen die men voorziet bij een herindeling in twijfel en komen zelf met argumenten om met herindelingen te stoppen.

Zo spreken Korsten et al (2007) van *“tegelijk succes en falen”* (p. 25) als zij het herindelingsbeleid overzien. Succes als het gaat om het afnemen van het aantal gemeenten en het streven naar een grotere planmatigheid en doelgericht gemeentebestuur, maar falen als het gaat over de lasten voor de burgers, de afname van het aantal gemeenschappelijke regelingen en de politieke participatie van de burgers in de fusiegemeenten. Volgens Korsten et al zijn de positieve resultaten van een herindeling vaak vooral intern bij de fusiegemeente te zien en vaak minder goed bij de burgers van deze gemeente (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

Ook Leeuwestijn (2007) zet vraagtekens bij gemeentelijke herindelingen. Als lid van de Commissie Openbaar Bestuur van de Vereniging van Gemeentegriffiers was hij betrokken bij een zogenaamde “quick-scan” van een aantal heringedeelde Drentse gemeenten, tien jaar na de herindeling. Zijn conclusie is dat de kwaliteit van de gemeentebesturen niet is toegenomen door de herindeling. Volgens Leeuwestijn wordt de kwaliteit van een gemeentebestuur niet bepaald door de schaal, de beschikbare middelen of het wettelijke instrumentarium van die gemeente. Het zijn, volgens hem, de kwaliteiten van de individuele bestuurders die dat doen (Leeuwestijn, 2007).

#### *4.1.1. Effecten van herindelingen*

In opdracht van Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland hebben de Rijksuniversiteit Groningen en Onderzoeksbureau Berenschot een onderzoek<sup>18</sup> uitgevoerd naar de effecten van gemeentelijke herindelingen in deze provincie. In dit onderzoek is speciaal aandacht besteed aan de gevolgen van deze herindelingen voor de burger.

Uit het onderzoek komt naar voren dat burgers minder vertrouwen hebben in het gemeentebestuur na een herindeling. Ook de belangstelling voor de lokale politiek neemt na een herindeling af. Verder zien heringedeelde gemeenten een lagere opkomst bij de raadsverkiezingen na een herindeling. De verkiezingsopkomst herstelt wel enigszins bij volgende verkiezingen, maar de opkomst van voor de herindeling wordt meestal niet meer gehaald. Ook constateren de onderzoekers dat er minder contact is tussen bestuurders en burgers na een herindeling, de contacten verzakelijken. Veel nieuwe gemeenten proberen de toegenomen afstand tot de burger te compenseren door vaker te kiezen voor interactieve beleidsvorming<sup>19</sup> (Fraanje, Herwijer, Beerepoot, Assenbergh, Brouwers, & Heins, 2008).

De onderzoekers zijn over de situatie voor de burger als klant positiever. Heringedeelde gemeenten zijn vaak in staat een kwaliteitsslag te maken, waardoor burgers sneller en beter kunnen worden geholpen. Vaak worden openingstijden van de gemeentelijke loketten verruimd en komt er een avondopenstelling (Fraanje et al., 2008).

Aan de andere kant constateren de onderzoekers dat de fysieke afstand naar het gemeentehuis groter wordt. Vaak wordt geprobeerd om deze afstand te verkleinen door serviceloketten te openen in de kernen waar geen gemeentehuis meer is. Hier wordt echter niet altijd voldoende gebruik van gemaakt waarna deze serviceloketten weer worden gesloten. De onderzoekers concluderen dan ook dat de fysieke afstand tot publieke voorzieningen door de tijd heen toeneemt en dat een gemeentelijke dienst in elke kern na loop van tijd vooral een gevoelskwestie is. Uiteindelijk worden in alle onderzochte gemeenten de gemeentelijke diensten na loop van tijd weer gecentraliseerd. Hierdoor wordt het gemeentebestuur voor veel burgers onzichtbaar (Fraanje et al, 2008).

Volgens de onderzoekers is hierbij sprake van een paradox: enerzijds zijn de ‘nieuwe’ gemeenten vaak beter bereikbaar geworden door een verruiming van de openingstijden, avondopenstellingen, websites en soms ook serviceloketten. Anderzijds is de afstand tot de burger vaak toegenomen. Soms vooral gevoelsmatig omdat er sprake is van schaalvergroting, maar vaak ook letterlijk omdat de burgers verder moeten reizen om bij het gemeentehuis te komen. De onderzoekers vragen zich dan

---

<sup>18</sup> Dit onderzoek is in de literatuurlijst opgenomen als: Fraanje, Herwijer, Beerepoot, Van Assenbergh, Brouwers, & Heins, 2008.

<sup>19</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stads- of dorpsgesprekken, werkteams, referenda en een keuzekompass (Fraanje et al., 2008, p. 220)

ook af of de genoemde toename van 'benaderbaarheid' opweegt tegen de toename van de fysieke afstand tot het gemeentebestuur (gemeentehuis) (Fraanje et al., 2008).

Op het gebied van gemeentelijke lasten, zoals afvalstoffenheffingen en leges, constateren de onderzoekers geen grote verschillen. In enkele gevallen stegen de lasten voor de burger, maar in andere gevallen werden de lasten juist verlaagd. Ook op het gebied van publieke voorzieningen (zoals zwembaden en sporthallen) zien de onderzoekers op de korte en middellange termijn weinig veranderingen. In enkele gevallen nam het aantal voorzieningen na herindeling nog toe doordat de 'oude' gemeente vlak voor de fusie nog had besloten tot het bouwen van een nieuwe voorziening (Fraanje et al., 2008).

Hoewel het onderzoek geen bestuurskrachtonderzoek was zijn de onderzoekers voorzichtig positief over de gevolgen voor de bestuurskracht bij een herindeling. De gemeentelijke organisaties zijn vaak in staat om professioneler en gespecialiseerder te gaan werken en is vaak minder kwetsbaar geworden voor het uitvallen of ziek worden van ambtenaren. Daarnaast zijn de nieuwe gemeenten, volgens de respondenten in het onderzoek, vaak in staat om grotere opgaven tot een goed einde te brengen en efficiënter te werken. Ook zijn ze beter in staat om strategische beslissingen te nemen. Verbeteringen zijn volgens de respondenten ook te zien bij de bestuurders zelf. De kwaliteit van wethouders stijgt en de burgemeester is vaak beter in staat om zich te richten op zijn kerntaken (waaronder vaak de openbare orde). Tenslotte stellen de respondenten ook dat een heringedeelde gemeente zich beter staande kan houden naast andere overheden zoals Rijk, provincie, andere (buur)gemeenten en in gemeenschappelijke regelingen.

Er blijven op dit gebied echter wel twee aandachtspunten voor 'nieuwe' gemeenten: De concurrentiepositie op de arbeidsmarkt en de financiële positie. Volgens de onderzoekers heeft een 'nieuwe' gemeente, in tegenstelling tot de verwachtingen, geen significant betere positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast blijken fuserende gemeenten, in de eerste jaren na de herindeling, vaak veel problemen hebben met de financiën. Een reorganisatie brengt immers veel kosten met zich mee en de uitkeringen uit het gemeentefonds worden na een herindeling lager<sup>20</sup>. Uiteraard is het de bedoeling dat een heringedeelde gemeente kosten bespaard en daardoor kan rondkomen met een lagere uitkering uit het gemeentefonds, maar in de eerste jaren geeft deze lagere uitkering een hoop problemen voor de 'nieuwe' gemeente (Fraanje et al., 2008).

Fraanje et al (2008) spreken van de 'spagaat van een herindeling'. Enerzijds is er sprake van een aantal grote verbeteringen: ambtelijke professionaliteit, kwaliteit van de bestuurders en gemeentelijke dienstverlening en de positie ten opzichte van andere overheden. Anderzijds is er echter de afname van het vertrouwen in het gemeentebestuur bij de burgers. Volgens de onderzoekers ontstaat deze 'spagaat' door verschillen in logica tussen burgers en gemeentebestuur. Burgers gaan (volgens de onderzoekers) uit van hun 'vraaglogica', waarin zaken als nabijheid, betrokkenheid en bereikbaarheid van het gemeentebestuur belangrijk zijn. De overheid (gemeente, provincies en rijk) gaan echter uit van hun 'institutionele' logica waarin dienstverlening, slagkracht en positie belangrijk zijn. Volgens de onderzoekers is de uitdaging voor heringedeelde gemeenten dan ook om hun burgers enerzijds te laten zien hoe zij van de herindeling gaan profiteren en anderzijds

---

<sup>20</sup> Het gemeentefonds keert aan elke gemeente een vast bedrag uit (vaste voet). Deze is voor elke gemeente even hoog. Wanneer 2 of 3 gemeenten fuseren krijgen ze éénmaal deze vaste voet uitgekeerd in plaats van 2 of 3 keer (Fraanje, Herwijer, Beerepoot, Assenbergh, Brouwers, & Heins, 2008, p. 120).

ook aandacht te besteden aan zaken die voor burgers belangrijk zijn, zoals betrokkenheid en bereikbaarheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisatie (Fraanje et al., 2008).

#### *Herindeling: een evergreen?*

Korsten, Abma, & Schutgens (2007) concluderen dat 'herindeling' een "evergreen" is. Het is een verschijnsel dat steeds weer de kop op steekt. Ook al leert de ervaring vaak dat een herindeling niet altijd het gewenste resultaat levert en (in sommige gevallen) zelfs averechts kan uitpakken. Korsten et al spreken dan ook van een herindelingsparadox (2007).

#### **4.2. Waarom intergemeentelijke samenwerking?**

Net als gemeentelijke herindeling is ook intergemeentelijke samenwerking een begrip dat al lange tijd bestaat in Nederland. Gemeenten werken zelfs al samen sinds de oprichting van het 'huis van Thorbecke' in 1848. Samenwerken is in de loop der tijd gemeengoed geworden bij Nederlandse gemeenten. Een gemiddelde Nederlandse gemeente is vandaag de dag betrokken bij een kleine dertig samenwerkingsverbanden (Laar, 2010). Hierna een kort overzicht van de historie van intergemeentelijke samenwerking en de motieven van gemeenten om te kiezen voor samenwerking.

In de periode vanaf de invoering van de gemeentewet in 1851 tot 1931 is er weinig rijksbemoeienis met het samenwerken van gemeenten. In de oorspronkelijke gemeentewet is het samenwerken tussen gemeenten slechts zeer summier geregeld in twee artikeltjes. Vanaf 1855 wordt het aantal toegestane samenwerkingsvormen door de regering beperkt. Voortaan mogen gemeenten alleen samenwerken in overeenstemming met de 'formele regeringsopvatting' over (publiekrechtelijke) samenwerking. Samenwerkingsverbanden die niet aan deze eisen voldoen worden in deze periode echter vaak nog wel oogluikend toegestaan, met name op het gebied van wegen(bouw). Ook gaan gemeenten vanaf deze periode gebruik maken van privaatrechtelijke samenwerking zoals een gezamenlijke NV. Deze constructies worden vaak gebruikt voor externe diensten die de gemeentegrenzen vaak overschrijden zoals tramlijnen, elektriciteitsvoorzieningen, telefoonlijnen en de waterleiding (Zwaan, 2005).

Aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw neemt de behoefte aan intergemeentelijke samenwerking toe doordat steeds meer zaken vragen om een regeling die de gemeentegrenzen overschreiden. Bij het invoeren van de vernieuwde gemeentewet in 1931 probeert men meer greep te krijgen op intergemeentelijke samenwerking en probeert men het samenwerken tussen gemeenten weer terug te krijgen in het publiekrechtelijke domein. De twee oorspronkelijke artikelen over samenwerken worden vervangen door achttien nieuwe artikelen. Privaatrechtelijke samenwerking tussen gemeenten wordt grotendeels verboden. Daar staat tegenover dat de mogelijkheden om op publiekrechtelijk gebied samen te werken worden uitgebreid. Ook bepalen deze nieuwe artikelen dat de regering de mogelijkheid heeft om gemeenten te dwingen samen te werken.

In de herstelperiode na de Tweede Wereldoorlog ontstaat er discussie over de inrichting van het lokale bestuur. Een door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde commissie (commissie Koelman) concludeert dat de geldende samenwerkingsvormen niet meer toereikend zijn als er sprake is van een complex belang. Er komen verschillende voorstellen om nieuwe bestuursvormen te

creëren. Deze kunnen echter op weinig steun rekenen in de Tweede Kamer omdat men bang is op deze manier een vierde bestuurslaag<sup>21</sup> te creëren (Zwaan, 2005).

In 1950 wordt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) in het leven geroepen. In deze wet wordt zowel vrijwillige als gedwongen samenwerking tussen gemeenten geregeld. Er is echter veel kritiek op deze wet. Men zet onder andere vraagtekens bij het democratisch gehalte van de samenwerkingsverbanden en de onduidelijkheid over de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid van een samenwerkingsverband (Zwaan, 2005)

Het invoeren van de Wgr zorgt er dan ook niet voor dat de discussie omtrent de inrichting van het lokale en regionale bestuur in Nederland stopt. Vooral op het gebied van de ruimtelijke ordening merkt men dat een benadering op gemeentelijk niveau al snel te beperkt is. In 1960 verschijnt de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening waarin de discussie omtrent regionale aanpak en bestuursstructuren weer wordt aangejaagd. Dit gebeurt ook in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening in 1966 (Zwaan, 2005).

In de jaren zestig en zeventig komt de regering verschillende keren met voorstellen en plannen voor een omvorming van het lokale bestuur. Zo komt de regering met plannen en voorstellen voor het vormen van gewesten of bestuursrayons. Ook wordt er een voorstel gedaan om de indeling van de provincies te wijzigen. Al deze voorstellen en plannen stranden echter in de Tweede Kamer. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzet zich steeds tegen het vormen van dergelijke vormen van bovenlokaal bestuur. De VNG blijft bij haar voorkeur voor samenwerkingsverbanden als verlengd lokaal bestuur.

Het aanhoudende verzet van de Tweede Kamer en de VNG tegen het vormen van een vierde bestuurslaag leidt uiteindelijk (in 1985) tot het vormen van een 'herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen'. De herziene wet legt de nadruk op verlengd lokaal bestuur in de vorm van intergemeentelijke samenwerking en het voorkomen van het ontstaan van een vierde bestuurslaag. Daarnaast definieert de herziene wet de zogenaamde Wgr-gebieden. Deze zijn bedoeld om ordening te brengen in de wirwar van gemeenschappelijke regelingen die zijn ontstaan sinds de invoer van de Wgr. De herziene wet moet tenslotte ook zorgen voor een sterkere rol voor de provincies en een versterking van het democratische gehalte van de gemeenschappelijke regelingen (Zwaan, 2005).

In de laatste jaren van de twintigste eeuw vindt er een verschuiving plaats binnen de discussie over intergemeentelijke samenwerking. Tot nu toe richtte men zich vooral op het samenwerken bij gebiedsoverstijgende problemen en belangen. Nu gaat men echter ook steeds meer kijken naar de voordelen van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Men beseft steeds meer dat intergemeentelijke samenwerking mogelijkheden biedt om bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van kleine gemeenten te verminderen, te komen tot een hogere kwaliteit in de dienstverlening en de kosten te verlagen. Het takenpakket van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden neemt dan ook toe; vooral met bedrijfsmatig uitvoerende taken zoals de regionale gezondheidszorg en welzijnstaken, de regionale brandweer, onderwijsbegeleiding en afvalverwerking (Zwaan, 2005).

Aan het begin van deze eeuw leeft intergemeentelijke samenwerking opnieuw op in Nederland. Deze opleving is vooral te danken aan externe ontwikkelingen, zoals de 'basiskwaliteiten voor gemeenten'

---

<sup>21</sup> De vierde bestuurslaag in deze context is een bestuurslaag tussen het niveau van provincie en gemeente; niet de Europese Unie.

die het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft geformuleerd in haar 'beleidskader herindeling' uit 1998 (zie kader). Omdat veel kleinere gemeenten steeds minder goed in staat zijn om deze basiskwaliteiten te realiseren en zij een herindeling willen voorkomen kiezen zij steeds vaker voor intergemeentelijke samenwerking. Door samen te werken hopen zij te kunnen voldoen aan de basiskwaliteiten voor gemeenten en toch hun eigen autonomie te behouden (Laar, 2010).

#### **Basiskwaliteiten Nederlandse Gemeenten**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft in zijn brief aan de Tweede Kamer dat de Nederlandse gemeenten in ieder geval aan de volgende basiskwaliteiten moeten kunnen voldoen:

De gemeente moet in staat zijn een veilige, geordende en leefbare woonomgeving te realiseren voor (en in samenwerking met) haar inwoners en maatschappelijke organisaties.

De gemeente moet in staat zijn om belangrijke basisvoorzieningen te bieden aan (groepen van) haar burgers; zoals sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid.

De gemeente moet haar burgers een klantgerichte en dienstverlenende organisatie kunnen bieden voor zaken als het verlenen van vergunningen en het ophalen van huisvuil.

De gemeente moet voldoende omvang hebben (organisatorisch, financieel, ruimtelijk, draagvlak) om ook in de komende decennia volwaardig te kunnen deelnemen in het publieke domein. Dat betekent ook dat een gemeente over voldoende competenties moet beschikken om een verdere decentralisatie van rijkstaken aan te kunnen.

Kader 1: Basiskwaliteiten Nederlandse Gemeenten (zie Tweede Kamer, 1998 p23)

Het streven naar de basiskwaliteiten zorgt ook voor ontwikkelingen op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. Zo zien nieuwe concepten, zoals de 'federatiegemeente' van professor Elzinga en het 'Samen en toch apart' model van professor Korsten het licht. Beide concepten gaan uit van het vormen van één gemeenschappelijk ambtelijk apparaat (een 'Shared Service Center') dat zorg draagt voor de uitvoer van het beleid voor alle deelnemende gemeenten<sup>22</sup>. De deelnemende gemeenten houden wel ieder hun eigen gemeentebestuur; ondersteund door een klein aantal strategische adviseurs en een kleine secretarie. Deze adviseurs dienen daarbij ook als opdrachtgevers aan het gedeelde ambtelijke apparaat. Deze zeer intensieve samenwerkingsvormen moeten gemeenten in staat stellen om politiek en bestuurlijk kleinschalig te blijven. Tegelijkertijd moeten deze concepten ervoor zorgen dat deze kleinschalige gemeenten doelmatig kunnen blijven functioneren bij ontwikkelingen als europeanisering, multiculturalisering, digitalisering, juridisering, interactieve beleidsvorming en mondiger burgers (Zwaan, 2005).

Ook anno 2012 is er nog steeds sprake van een voortzettende samenwerkingstendens tussen de Nederlandse gemeenten. Gemeentelijke taken worden steeds complexer en ook het aantal uit te voeren taken groeit gestaag (Laar, 2010). Daarnaast is er ook nog steeds de discussie over de inrichting van het lokale bestuur. Voorstellen van bijvoorbeeld de Werkgroep Kalden (2010) en de VNG (2010) behelzen een vergaande vorm van opschaling bij gemeenten. De gemeenten zien dat hun functioneren (vooral hun bestuurskracht) steeds meer onder een vergrootglas komt te liggen en dat het noodzakelijk is om de lokale en regionale bestuurskracht zo veel mogelijk te vergroten.

<sup>22</sup> Beide concepten gaan uit van de vorming van één gemeenschappelijke ambtelijke dienst die voor alle deelnemende gemeenten taken uitvoert. Het concept van de 'federatiegemeente' gaat hierbij uit van het overdragen van een aantal gemeentelijke taken, terwijl het 'SETA' concept uitgaat van een gezamenlijke dienst waar de deelnemende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke capaciteit in onder brengen (Zwaan, 2005). Het 'SETA' concept kan dan ook worden gezien als een verderstreckende vorm van het concept 'federatiegemeente'.

Samenwerking biedt hen de kans om de kwaliteit van hun dienstverlening te vergroten en de kwetsbaarheid van de eigen organisatie te verkleinen. Bovendien vermindert samenwerking de 'meerkosten' bij (grote) investeringen en biedt het de gemeenteambtenaren vaak betere ontwikkelings- en carrièremogelijkheden (Laar, 2010).

#### *Intergemeentelijke samenwerking als tegenbeweging van herindelen?*

Van der Laar (2010) stelt dat men al vanaf het invoeren van het huidige bestuurlijk stelsel in 1848 discussieert over de juiste schaal van provincies en gemeenten. Ook vandaag heeft men nog geen oplossing gevonden voor deze discussie. Feit is wel dat de Nederlandse gemeenten al vanaf het begin de samenwerking met elkaar zoeken. Hierbij gaat het deels om taken uit te kunnen voeren die te duur of te complex zijn om door één individuele gemeente uitgevoerd te worden; maar ook deels om aan een herindeling te ontkomen. Het lijkt er dan ook op dat intergemeentelijke samenwerking voor een deel gezien kan worden als een tegenbeweging van gemeentelijke herindeling (wat eerder werd omschreven als "evergreen"). Vaak krijgt intergemeentelijke samenwerking immers een impuls wanneer het Rijk het gemeentelijke takenpakket wil uitbreiden of wanneer men met plannen komt voor een reorganisatie van het lokale bestuur.

Tegelijkertijd laat de historie van intergemeentelijke samenwerking echter ook zien dat de Rijksoverheid steeds opnieuw tracht om de samenwerking tussen gemeenten te reguleren. Deels om de democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden te versterken, maar ook deels om te voorkomen dat er een vierde bestuurslaag ontstaat tussen provincie en gemeente (Laar, 2010).

#### *Effecten van samenwerking*

Net als bij gemeentelijke herindelingen is er ook aandacht voor de effecten van intergemeentelijke samenwerking. In 2009 deed Van der Laar, in coproductie met het Ministerie van Binnenlandse zaken, onderzoek naar de "bevorderende en belemmerende factoren in de ontwikkeling en effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland" (Laar, 2010). Hiervoor onderzocht hij negen praktijksituaties van intergemeentelijke samenwerking. Bij al deze praktijksituaties is sprake van 'ambtelijke poolvorming'. Ook onze zuiderburen doen onderzoek naar de effecten van intergemeentelijke samenwerking. Zo deed De Meyer onderzoek naar de effecten van intergemeentelijke samenwerking in zijn verkenning van de mogelijkheden en de wenselijkheid van een toekomstige intergemeentelijke samenwerking in Meetjesland<sup>23</sup> (Meyer, 2009).

Van der Laar ziet de onderstaande voordelen bij intergemeentelijke samenwerking (2010)<sup>24</sup>:

- De organisatie is minder kwetsbaar: Omdat functies vaak 'dubbel bezet' zijn is het makkelijker om taken van zieke of afwezige ambtenaren op te vangen
- De kwaliteit van dienstverlening verbetert. Dit geldt zowel richting collega's, politici en bestuurder als richting burgers, bedrijven, het maatschappelijk middenveld en andere overheden

---

<sup>23</sup> Meetjesland is een landelijke regio tussen Gent en Brugge, in het noordwesten van de provincie Oost-Vlaanderen, grenzend aan Zeeuws-Vlaanderen in het noorden en aan de provincie West-Vlaanderen in het westen. In deze regio zijn 12 of 13 gemeenten die op diverse regionale beleidsgebieden samenwerken. Zo hebben zij onder andere een eigen 'regiomerk' wat is ontwikkeld voor alle sectoren en belangrijke organisaties in de streek (Streekplatform+ Meetjesland, 2011).

<sup>24</sup> De mate waarin deze voordelen zich manifesteren hangt uiteraard af van de vorm en intensiteit van de gekozen samenwerking.

- Samenwerking geeft een hogere arbeidssatisfactie onder medewerkers en leidinggevenden. Men gaat professioneler te werk en kan zich ook verder ontwikkelen.
- Door kennisdeling tussen collega's wordt het kennisniveau binnen de organisatie groter. Ook wordt het beter mogelijk om elkaars kwetsbaarheden op te vangen.
- Door een hoger kennisniveau zullen er minder fouten gemaakt worden.
- Producten en diensten worden voor meerdere gemeenten ontwikkeld. Dit kan leiden tot voordelen op het gebied van kwaliteit en efficiency.
- Er wordt meer 'regionaal' gedacht, waardoor het beleid zich op een groter gebied richt dan alleen de lokale situatie. Omdat samenwerkende gemeenten vaak redelijk wat overeenkomsten hebben (economisch, geografisch, grootte) biedt samenwerking ook de kans om voor deze kenmerken specifiek beleid te ontwikkelen (Meyer, 2009)

Meyer (2009) vult deze voordelen nog aan met:

- Financiële voordelen. Niet alleen besparingen op personeel en huisvesting, maar ook omdat men soms meer subsidies kan verwerven dan als individuele gemeente.
- Sterkere positie tegenover hogere overheden.
- Minder onderlinge concurrentie.
- Het wordt makkelijker om beleid te ontwikkelen voor grotere projecten, zoals een ziekenhuis of een theater.

Er komen echter ook negatieve effecten van samenwerken naar voren (Meyer, 2009):

- Democratische legitimiteit van de gezamenlijke organisatie; de bestuurders van een samenwerkingsverband worden vaak niet direct gekozen.
- Verlies aan autonomie en zeggenschap. Deelnemende gemeenten moeten vaak een deel van hun beslissings- en uitvoeringsmacht afstaan aan het samenwerkingsverband. Ook op het gebied van prioriteitenstelling moet een gemeente een deel van haar zelfstandigheid afstaan.
- Rem op de innovatie van beleid. Samenwerkende gemeenten moeten vaak kiezen voor een consensus waar iedereen mee kan leven terwijl een individuele gemeente haar eigen voorkeuren kan nastreven. Bovendien betekent een consensus niet altijd de meest efficiënte keuze.
- Stijgende kosten. Hierbij moet gedacht worden aan extra vergaderen voor het afstemmen van beleid, huisvesting van het samenwerkingsverband (Meyer, 2009) en bijvoorbeeld hogere lonen voor professioneler personeel (Laar, 2010).

Ook Van der Laar noemt enkele nadelen (2010):

- Samenwerkingsverbanden kennen vaak een complex bestuur waarbij coördinatie moeilijk is. Dit kan binnen de samenwerking zorgen voor dilemma's en discussies.
- Gemaakte kosten zijn niet altijd goed toe te delen aan individuele deelnemers.
- Kosten zijn vaak vooraf niet goed zichtbaar te maken.
- Samenwerking kan zorgen voor spanningen tussen de opdrachtgevers (gemeentebestuur) en de ambtelijke organisatie als het gaat om efficiency en autonomie. Voor een ambtelijke organisatie is 'algemeen beleid' (het beleid voor alle deelnemende gemeenten hetzelfde) positief omdat dit de efficiency vaak ten goede komt en de werkdruk voor de ambtenaren laag houdt. Het ontnemt echter een gemeentebestuur de autonomie om het lokale beleid



op de lokale situatie af te stemmen. Dergelijk gespecificeerd beleid leidt echter weer tot extra kosten.

- Verschillen in culturen en gebruiken kan leiden tot botsingen.
- Samenwerking kan leiden tot een versnippering van beleid (zeker wanneer er sprake is van meervoudig gedeconcentreerde samenwerking<sup>25</sup>) wat een integrale aanpak bemoeilijkt.
- Het uitplaatsen van kennis en kunde kan voor een gemeente problemen opleveren bij het invullen van de rol als opdrachtgever. Voor het formuleren van opdrachten aan deze gemeenschappelijke organisatie en toezicht op het uitvoeren van deze opdrachten heeft een gemeentebestuur immers ook een bepaalde hoeveelheid kennis en kunde nodig.

### **4.3. Effecten van opschaling**

Ook anderen bestudeerden de effecten van herindelingen. De onderzoekers bekijken drie herindelingsoperaties en bespreken de effecten die in alle drie de 'nieuwe' gemeenten voorkomen<sup>26</sup>. Deze effecten plaatsen zij onder twee 'algemene noemers': 'fusie-effecten' en 'schaaleffecten'

#### *4.3.1. Fusie-effecten*

Fusie-effecten zijn voorbijgaande, vaak eenmalige effecten voor, tijdens en direct na de fusie. Berghuis et al. (1995) herkennen drie aspecten binnen deze 'fusie-effecten' die elkaar chronologisch opvolgen: 'opheffing van het bestaande', 'overgang naar het nieuwe' en 'de oprichting en ontwerp van het nieuwe'. Tijdens het onderzoek ontdekten de onderzoekers dat er veel meer 'fusie-effecten' speelden rondom herindelingen dan dat ze vooraf hadden verwacht. Effecten waar in eerdere onderzoeken en publicaties weinig of geen aandacht aan is besteed; maar die wel een grote invloed kunnen hebben op een herindelingsproces.

#### *'Opheffen van het oude'*

Het komt vaak voor dat het 'oude' gemeentebestuur nog de laatste puntjes op de "i" wil zetten; ze wil graag haar karwei nog afmaken. Soms worden opgebouwde bestemmingsreserves uit de voorgaande jaren nog gebruikt om kapitaalinvesteringen te doen. Hierdoor kunnen deze reserves niet door het nieuwe bestuur worden gebruikt voor andere doelen (Berghuis, Herweijer, & Pol, 1995).

Daarnaast vertrekken de burgemeesters van de 'oude' gemeenten al voor de daadwerkelijke fusie een feit is. Vaak zijn zij al tijdens de voorbereiding van de fusie bezig met het zoeken naar een andere baan. Veel fusierende gemeenten hebben dus in de laatste fase voor de fusie een waarnemend burgemeester (Berghuis, Herweijer, & Pol, 1995).

De lokale politieke partijen blijven vaak tot het laatste moment zelfstandig. Vaak komen ze pas samen wanneer de kieslijsten moeten worden samengesteld voor de verkiezingen na de fusie. De kieslijsten bij de eerste verkiezingen na de fusie zijn dan ook vaak evenredig verdeeld over de fusiepartners<sup>27</sup> (Berghuis et al, 1995).

---

<sup>25</sup> Meervoudig gedeconcentreerde samenwerking: Vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij iedere deelnemende gemeente een bepaald beleidsterrein voor de gehele samenwerking voor zijn rekening neemt. Bijvoorbeeld gemeente 1 doet het onderwijsbeleid voor alle deelnemers terwijl gemeente 2 zorg draagt voor het sociale beleid en gemeente 3 zich bezig houdt met de ruimtelijke ordening.

<sup>26</sup> Dit is een onderzoek, uitgevoerd door de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen bij drie herindelingsoperaties. Zij bespreken de effecten die in alle de onderzochte operaties voorkomen .

<sup>27</sup> Dit betekent meestal dat de grootste partijafdeling (vaak uit de grootste 'oude' gemeente) de eerste kandidaat mag stellen en daarna de op een na grootste partijafdeling enz. enz. (Berghuis et al, 1995)

Dorpisme is ook een effect dat veel voorkomt rondom fusies. Vaak stellen mensen uit de oude gemeentebesturen zich opnieuw verkiesbaar stellen voor de 'nieuwe' gemeenteraad. Wanneer zij dan gekozen worden zien zij zichzelf vaak als vertegenwoordigers van hun voormalige gemeente in de nieuwe gemeente, waarbij zij zich vooral richten op het belang van die voormalige gemeente (Berghuis et al, 1995).

#### *Overgang naar het nieuwe*

Een nieuwe gemeente vraagt ook om harmonisering van het beleid van de oude gemeenten. Ook moeten bestanden en administraties worden samengevoegd. Wanneer de verschillende beleidsplannen niet goed samengevoegd kunnen worden treed er kapitaalvernietiging op: de investering die men heeft gedaan om de verschillende beleidsplannen op te stellen wordt niet terugverdiend. Nieuw gevormde gemeenten hebben vaak te maken met beleidsachterstanden. Vaak wordt dit veroorzaakt door problemen bij het samenvoegen van beleid (Berghuis et al, 1995).

Een volgend effect dat optreed bij de fusie van gemeenten is een overschot aan bestuurskandidaten en raadsleden. Het aantal raadszetels en wethoudersposten is immers altijd kleiner in een gefuseerde gemeente dan bij de afzonderlijke fusiepartners samen. Dit overschot aan kandidaten geeft een gefuseerde gemeente de mogelijkheid om een kwaliteitsslag te maken. De onderzoekers constateren dat het gemeentebestuur van recent gevormde gemeenten over het algemeen meer ervaring hebben en beter zijn opgeleid dan leden van niet gefuseerde gemeentebesturen. Keerzijde van deze kwaliteitsslag is natuurlijk wel dat er een aantal oud-bestuurders niet langer in dienst van de nieuwe gemeente kan blijven en in een wachtgeldregeling terecht komen (Berghuis et al, 1995).

Een derde effect wat in deze fase optreed zijn de veranderkosten. Het samenvoegen en harmoniseren van beleid kost geld en de wachtgeldregeling voor de oud-bestuurders die geen nieuwe functie krijgen zorgen voor extra uitgaven. Daarnaast kost ook het op poten zetten van de nieuwe gemeentelijke organisatie geld: het aanpassen van vergaderzalen voor de raad, het verhuizen van gemeentelijke diensten en soms ook het (ver)bouwen van een (nieuw) gemeentehuis (Berghuis et al, 1995).

#### *Oprichting van het nieuwe*

Het oprichten van een nieuwe gemeentelijke organisatie brengt ook voordelen met zich mee. Deze worden vaak zichtbaar als men deze organisatie gaat inrichten. Met een nieuwe organisatie kan men immers alle kanten op. De nieuwe organisatie kan worden opgezet volgens de laatste inzichten. Ook bij het verdelen van de portefeuilles en het indelen van de ambtelijke sectoren kan men systematischer te werk gaan als men een nieuwe organisatie aan het oprichten is. Men hoeft immers geen rekening te houden met de traditionele verdelingen in de 'oude' gemeenten (Berghuis et al, 1995).

#### *4.3.2. Schaaleffecten*

Berghuis et al. (1995) omschrijven schaaleffecten als effecten die het gevolg zijn van de schaalvergrotingen van de gefuseerde gemeenten. Zij zien in hun onderzoek drie schaalvergrotingen. Allereerst is er uiteraard de ruimtelijke schaalvergroting: de bestuurlijke grenzen van de oude gemeenten worden opnieuw getrokken. Dit zorgt voor een vergroting van de personele en financiële hulpbronnen van de gemeente. Deze twee effecten zorgen samen voor de derde schaalvergroting: de afstand tussen de burgers en hun bestuurders. Uiteraard hebben deze schaalvergrotingen hun effect op het reilen en zeilen van de gemeente. Dit geldt voor het gemeentebestuur

(raadscommissies, wethouders en burgemeester) de ambtelijke organisatie en het gemeentelijke beleid.

#### *Effecten gemeentebestuur*

Berghuis et al. (1995) zien in hun onderzoek dat de positie van de raadscommissies en de wethouders na een herindeling vaak iets sterker wordt, terwijl de positie van de politieke partijen en de burgemeester iets zwakker wordt.

Zoals al eerder genoemd geeft een herindeling de mogelijkheid om een 'grote schoonmaak' te houden binnen de gemeentelijke organisatie. Door overbodige en inactieve raadscommissies op te heffen en de overgebleven raadscommissies systematischer in te zetten wordt de rol van de raadscommissie in het bestuur groter en zijn ze meer bij besluitvormingen betrokken (Berghuis et al, 1995).

Ook de positie van de wethouders wordt sterker. In een heringedeelde gemeente is wethouder vaak een full-time of bijna full-time functie. Voor de herindeling hadden de gemeenten vaak part-time wethouders in dienst. Het aanstellen van full-time wethouders zorgt in de onderzochte gemeenten voor twee kwalitatieve veranderingen. Ten eerste gaan wethouders veel zelfstandiger opereren. Hierdoor wordt het collegiale karakter van beleidsvoorbereiding minder, maar is er ook minder tijd nodig om beleidsvoorstellen te bediscussieren tijdens de vergaderingen van het college. Deze vergaderingen blijven weliswaar het centrum van beleidsvorming, maar beleidsvoorstellen worden nu meestal door de wethouder en zijn medewerkers voorbereid. De tweede kwalitatieve verandering is dat de wethouders een groter aandeel van de portefeuilles VROM en SoZaWe voor hun rekening nemen die vaak politiek gevoelig liggen en ook beleidsmatig veel aandacht vragen. Hierdoor kan de burgemeester zich meer richten op de bestuursmiddelen. Keerzijde van het full-time wethouderschap is dat een wethoudersfunctie niet langer te combineren is met een andere baan in de maatschappij. Dit betekent vaak dat het aantal kandidaten voor de wethoudersposten afneemt en collegepartijen op zoek moeten naar kandidaten onder gepensioneerden (Berghuis et al, 1995).

De politieke partijen behoren formeel gezien natuurlijk niet tot het gemeentebestuur. Zij hebben echter wel veel invloed doordat zij de kandidatenlijsten voor de verkiezingen opstellen. Politieke partijen krijgen bij een herindeling vaak te maken met een teruglopend ledenaantal. Op lokaal niveau werken de partijen met vrijwilligers, deze zijn niet altijd bereid om ook voor de nieuwe gemeente door te werken. De enige aanpassing die de onderzoekers hebben gezien bij de politieke partijen in de heringedeelde gemeenten is dat de partijvergaderingen wat vaker op verschillende plaatsen worden gehouden (Berghuis et al, 1995).

#### *Effecten ambtelijke organisatie*

De belangrijkste verandering voor de ambtelijke organisatie die de onderzoekers tegen kwamen was de 'versmalling' van het takenpakket. Met andere woorden: ambtenaren kunnen zich meer specialiseren. Daarnaast vindt er bureauvorming plaats waarbij alle ambtenaren van een bepaald beleidsterrein bij elkaar komen te zitten. Vervanging van zieke, tijdelijk niet beschikbare of uitredende collega's wordt op deze manier een stuk makkelijker. Ook wordt het makkelijker om functiescheidingen door te voeren, waardoor een gemeentelijke organisatie beter kan voldoen aan de eisen die bijvoorbeeld de accountants en rijksinspecteur stellen (Berghuis et al, 1995).

De bureauvorming zorgt voor een toename van de horizontale differentiatie binnen het ambtelijke apparaat (meer verschillende afdelingen naast elkaar) en zorgt hierdoor ook voor een vergroting van de verticale geleding (meer leidinggevende niveaus) omdat de verschillende afdelingen en bureaus nu meestal hun eigen leidinggevende nodig hebben. Deze leidinggevendens komen vaak samen in het zogenaamde managementteam. Dit team, onder leiding van de gemeentesecretaris, verdeelt de taken en stemt de beleidsvoorbereidingen op elkaar af. Op deze manier kan het gemeentelijke besluitvormingsproces beter worden bewaakt en gestuurd. Het aantal stafafdelingen neemt meestal niet toe. Deze worden in nieuwe gemeenten vaak ingedeeld in een geïntegreerde sector bestuursmiddelen (Berghuis et al, 1995).

Ook de gemeentesecretaris profiteert van de schaalvergroting na een herindeling. In kleinere gemeenten heeft de gemeentesecretaris vaak ook nog een rol in de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld personeelsbeleid). Na een herindeling kan een gemeentesecretaris zich meestal volledig richten op het bewaken van de procedures en de gemeentelijke besluitvorming (Berghuis et al. 1995).

#### *Effecten op het beleid*

Het vergroten van de schaal van een gemeente heeft ook gevolgen voor het gemeentelijke beleid. Zo wordt bijvoorbeeld de 'absolute kiesdeler' verhoogd. Men moet nu meer stemmen krijgen om een raadszetel te bemachtigen. De traditionele lokale partijen zijn vaak erg kerngebonden en hebben meestal een informele werkwijze met veel persoonlijke contacten met kiezers en leden. Een dergelijke werkwijze is in een nieuwe 'meerkernige' gemeente vaak niet toereikend (of mogelijk). De nieuwe schaal vraagt meestal om interne formalisering, wat voor veel lokale partijen vaak erg moeilijk te realiseren is. Hierdoor verdwijnen deze partijen in de nieuwe situatie vaak uit de nieuwe gemeenteraad. Tegenover de vergroting 'absolute kiesdeler' staat de verkleining van de 'relatieve kiesdeler'. Dit betekent dat men een kleiner percentage van de stemmen hoeft te halen voor één zetel in de raad. Dit leidt vaak tot een toename van het aantal zetels van de kleinere landelijke partijen. Het gevolg van deze beide ontwikkelingen is dat de lokale politiek een nationaler karakter krijgt (met voornamelijk landelijke partijen)(Berghuis et al, 1995).

Een ander schaaffect op het gebied van gemeentelijk beleid is dat de ruimtelijke diversiteit toeneemt. De nieuwe gemeente is immers 'meerkernig'. Daarnaast wordt er in nieuwe gemeenten vaak (uit kostenoverwegingen) besloten om de loketten in de oude kernen te sluiten. De afstand tussen de burger en de bestuurders en beleidsmakers neemt dan dus toe. Nieuwe gemeenten proberen deze toename in afstand te compenseren door het toepassen van een zogenaamd 'kleine kernen beleid' waarbij regelmatig overleg plaatsvindt tussen het gemeentebestuur en bijvoorbeeld dorpsverenigingen. Ook passen de nieuwe gemeenten vaak gedifferentieerd beleid toe, waarbij het beleid wordt afgestemd op iedere aparte kern (Berghuis et al, 1995).

Een derde schaaffect op het gebied van beleid is een verbetering van de mogelijkheden tot afstemming. Bijvoorbeeld op het gebied van het ontwikkeling van bouwlocaties. Na een herindeling zijn de 'oude' gemeenten niet langer meer elkaars concurrenten. Ook kunnen ze een grotere stempel drukken op de gang van zaken. Door het grotere rechtsgebied van de nieuwe gemeente zal een bouwonderneming minder snel besluiten in een naburige gemeente te gaan bouwen dan in de oude situatie met verschillende kleinere gemeenten naast elkaar (Berghuis et al, 1995).

De schaalvergroting betekent in sommige gevallen ook dat het gemeentelijke beleid formaliseert. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling van beleid als voor de uitvoering van het beleid. De gemeentelijke organisatie is na de fusie groter en onoverzichtelijker dan voor de fusie. Hierdoor worden procedures vaak strakker toegepast en is er minder ruimte om van de procedure af te wijken. De onderzoekers stellen echter dat deze formalisering niet bij alle herindelingen plaatsvindt (Berghuis et al, 1995).

#### *Effecten op burgerparticipatie*

Bij het beschrijven van het begrip bestuurskracht is naar voren gekomen dat ook de interactie tussen het gemeentebestuur en de burgers van invloed is op de ontwikkeling van bestuurskracht. Daarom wordt in deze paragraaf gekeken naar de invloed van opschaling (herindeling) op burgerparticipatie. Irene Odinot (2010) heeft onderzoek gedaan naar de invloed van een gemeentelijke herindeling op burgerparticipatie. Zij stelt dat een herindeling zowel kansen als bedreigingen geeft voor burgerparticipatie.

Zo zorgt een herindeling ervoor dat het aantal bestuurders kleiner wordt, terwijl het aantal burgers toeneemt. Contact met een bestuurder wordt daardoor lastiger, de bestuurder moet zijn tijd immers over meer burgers verdelen. Andersom geldt hetzelfde. Het wordt voor een bestuurder ook lastiger om op de hoogte te blijven van wat de opvattingen en standpunten van de burgers zijn. De korte lijnen tussen bestuurders en bestuurdelen verdwijnen na een herindeling. Daartegenover staat vaak wel een verbetering in de benaderbaarheid van gemeentelijke diensten door bijvoorbeeld langere openingstijden en een verbetering in de kwaliteit van dienstverlening door de professionalisering (Odinot, 2010).

Ook positief is het gevolg dat een herindeling heeft op de sociale en politieke diversiteit binnen de nieuwe gemeente. Door de schaalvergroting neemt deze diversiteit toe waardoor burgers meer keuzemogelijkheden krijgen en de politieke mobilisatie van burgers toeneemt. Dit samen kan worden gezien als een kans voor de participatie van burgers. Hier zit echter ook een keerzijde aan. Zoals al eerder genoemd zorgt een herindeling ook vaak voor een daling in de opkomst bij lokale verkiezingen. Odinet (2010, p. 28) verwijst naar een onderzoek, uitgevoerd door Denters en Geurts<sup>28</sup>, waaruit blijkt dat het negatieve effect van de verminderde toegankelijkheid tot het bestuur groter is dan het positieve effect van de toename van de sociale en politieke diversiteit. Per saldo neemt de kans op politieke participatie dus af wanneer er een herindeling plaatsvindt (Odinot, 2010).

Odinot (2010) stelt verder dat een herindeling een bedreiging vormt voor de sociale representativiteit van burgers. Dit geldt vooral bij de persoonlijke contacten tussen bestuurders en bestuurdelen. Na een herindeling vertegenwoordigen de burgers een kleiner deel van de bevolking en zijn daarmee ook minder representatief als 'barometer' van de samenleving.

Zoals al eerder vermeld krijgen politieke partijen vaak te maken met een afnemend aantal leden na een herindeling. Vroegere lokale partijen worden vaak opgeheven of verdwijnen na de eerste verkiezingen omdat het aantal stemmen wat ze krijgen niet langer voldoende is voor een zetel in de raad. Ook de lokale actie- en belangengroepen krijgen het na een herindeling een stuk moeilijker. Deze groepen kennen vaak maar een beperkt aantal politieke hulpbronnen (contacten met bestuurders en ambtenaren) en kunnen de grotere afstand naar het gemeentebestuur vaak niet

---

<sup>28</sup> Zie: Denters en Geurts (1998) *Lokale democratie in Nederland*. Bussum: Coutinho.

overbruggen (Odinot, 2010). Odinot (2010) stelt dan ook dat de sociaal-politieke infrastructuur van een gemeente door een herindeling zwakker wordt.

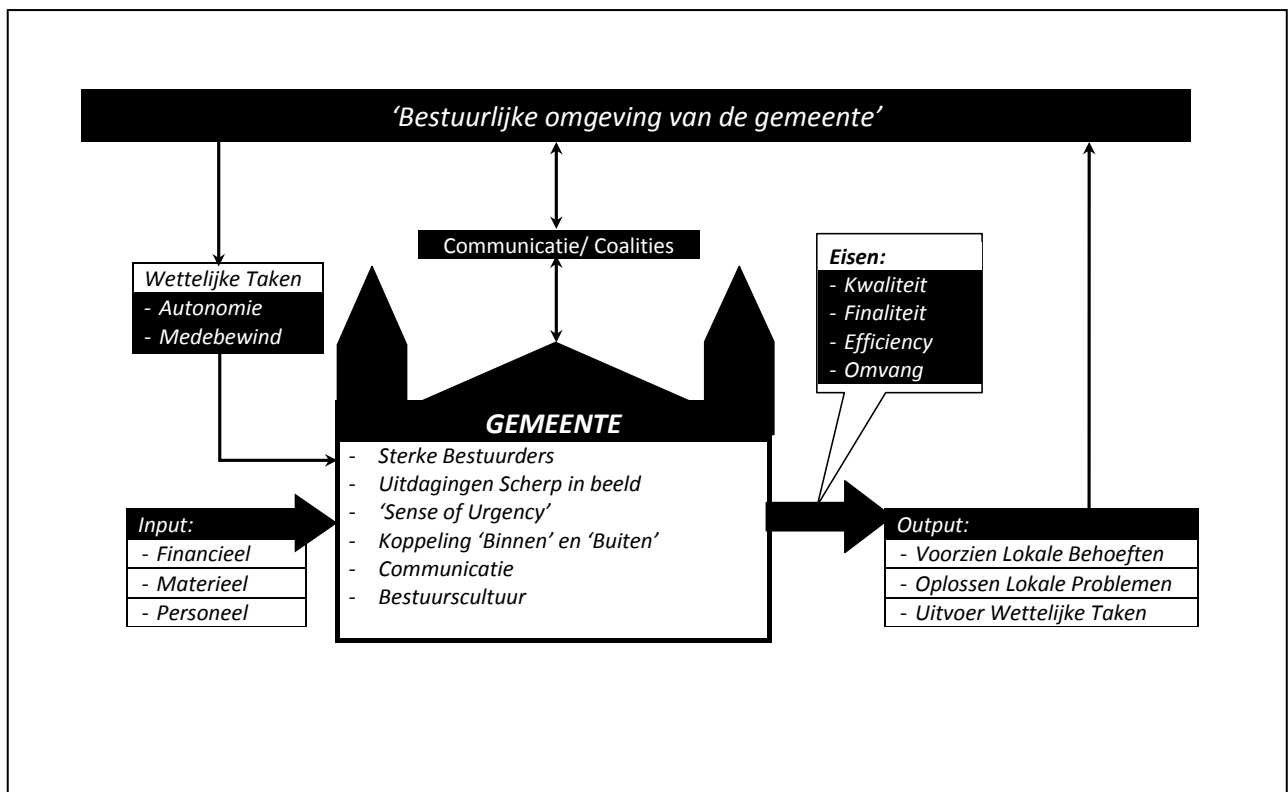
Ook Berghuis et al. (1995) hebben onderzoek gedaan naar de effecten van een herindeling. Alleen richten zij zich in hun onderzoek specifiek op de politieke participatie van burgers. Hiervoor kijken zij naar indicatoren als verkiezingsopkomsten, het lidmaatschap van een politieke partij, het aantal bezoekers van ledenvergaderingen, het aantal actieve leden van een partij en het aantal leden dat regelmatig het woord voert tijdens een ledenvergadering.

Zij concluderen dat, gelet op deze indicatoren, de politieke participatie in heringedeelde gemeenten lager ligt dan in gemeenten die niet heringedeeld zijn. Deze ontwikkeling lijkt een redelijk permanent karakter te hebben. Odinot (2010) stelt daarom dat een herindeling niet alleen een bedreiging vormt voor de verkiezingsopkomst, maar ook voor het aantal leden en het aantal activiteiten van de politieke partijen. Daarnaast neemt ook de ruimtelijke diversiteit in de gemeente toe na een herindeling. Een heringedeelde gemeente bevat immers altijd meerdere kernen met ieder een eigen identiteit. Deze verschillen kunnen problemen opleveren bij het maken en uitvoeren van beleid (Odinot, 2010).

Om de terugloop in politieke participatie en mogelijke problemen met de ruimtelijke diversiteit op te vangen kunnen nieuwe gemeenten kiezen voor het voeren van een 'kleine-kernen-beleid'. Vooral op het gebied van de ruimtelijke ordening kan er dan specifiek beleid worden gevoerd per kern. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van regelmatig overleg met de dorpsverenigingen. Burgers krijgen daardoor de kans om mee te werken aan het vormen van beleid, wat de participatie weer enigszins doet toenemen (Odinot, 2010).

# 5. Verwachte effecten op bestuurskracht

In het hoofdstuk over bestuurskracht is duidelijk geworden dat de bestuurskracht van een gemeente afhangt van verschillende factoren, zoals de beschikbare financiën, het personeel en de contacten met de burgers. Daarna is gekeken naar de effecten van een gemeentelijke herindeling en van intergemeentelijke samenwerking. Hieruit is naar voren gekomen dat beide ‘scenario’s’ hun voor- en nadelen hebben. Aan de hand van deze gegevens kunnen nu verwachtingen worden geformuleerd over de invloed van de keuze voor herindelen of samenwerken op bestuurskracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het schema ‘bestuurskracht’ uit hoofdstuk 3 (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1: het 'Bestuurskrachtschema' uit Hoofdstuk 3

Aan de hand van de gevonden 'bestuurskrachtgebieden' zal worden gekeken welke voor- en nadelen naar voren komen bij de keuze voor herindelen of samenwerken.

## 5.1. Bestuurskracht en bestuursinput

Bestuurskracht wordt aan de inputzijde van de beleidscyclus bepaald door de beschikbare financiën, materiële zaken en het personeel.

### Financiën

Op het gebied van de financiën komt naar voren dat de financiële slagkracht in beide scenario's toeneemt, als men kijkt naar inkomen uit gemeentelijke belastingen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in het geval van een herindeling al deze inkomsten ter beschikking komen te staan van één gemeentebestuur. In het geval van een samenwerkingsverband komt het geld terecht bij de individuele gemeentebesturen, die het vervolgens ter beschikking moeten stellen aan het samenwerkingsverband. Hiervoor dienen dan ook goede afspraken gemaakt te worden.

Betreft de uitkering uit het gemeentefonds komt naar voren dat deze lager wordt in het geval van een herindeling. De vaste voet wordt per gemeente uitgekeerd. Na een herindeling is er nog maar sprake van één enkele gemeente, terwijl de deelnemende gemeenten in een samenwerkingsverband ieder hun uitkering behouden. Ook hier geldt weer dat de individuele gemeenten bij samenwerking moeten besluiten het geld ter beschikking te stellen van het samenwerkingsverband.

In beide scenario's komt naar voren dat er, in de eerste periode, vaak sprake is van een toename van de kosten. Deze kosten zijn vaak gerelateerd aan het overgangproces.

De keuze voor één van beide scenario's biedt zowel kansen als bedreigingen voor de ontwikkeling van bestuurskracht; gezien vanuit het perspectief van de financiën.

#### *Materieel*

Op het gebied van de materiële positie van gemeenten komt in het voorgaande weinig naar voren. In principe lijkt er bij beide scenario's sprake te zijn van een versterking van de materiële positie. Men kan immers voortaan ook gebruik maken van het materieel van de andere (voormalige) gemeenten. Ook hier moet weer de kanttekening worden geplaatst dat er, in het geval van samenwerken, afspraken gemaakt moeten worden wat betreft het beschikbaar stellen van materieel aan het samenwerkingsverband.

#### *Personeel*

Beide scenario's laten een aantal positieve effecten zien op het gebied van het personeel. Het biedt de kans om functiescheiding toe te passen waardoor ambtenaren zich kunnen specialiseren op één taak. Ook kan er bureauvorming plaatsvinden waardoor alle ambtenaren betrokken bij een bepaald beleidsterrein bij elkaar komen te zitten. Deze bureaus krijgen vaak een eigen leidinggevende die het bureau aanstuurt en overlegt met de andere leidinggevenden en de gemeentesecretaris in het managementteam (zie ook onder *gemeentelijke organisatie*).

Al met al zorgen deze veranderingen ervoor dat de ambtelijke organisatie professionaliseert en de dienstverlening aan de burger wordt verbeterd. Het samenvoegen van ambtelijke organisaties vergt een goede en doordachte voorbereiding. Ook dient men rekening te houden met extra kosten in verband met zaken als huisvesting en het afstemmen van bestaand beleid.

Aan de hand van deze factoren kan de volgende tabel worden opgesteld:

		Herindeling:	Samenwerken:	
Financiën	+	Hoger inkomen door vergroting belastinggebied	+	Samenvoeging van de verschillende belastinggebieden zorgt voor grotere financiële slagkracht.
	-	Lagere uitkering gemeentefonds dan afzonderlijke gemeenten samen	+	Gemeenten behouden ieder hun uitkering gemeentefonds
	+	Inkomsten ter beschikking één bestuur	-	Inkomsten in handen van individuele gemeente
Materieel	+	Versterking door samenvoeging materieel	+	Versterking door beschikbaar komen materieel samenwerkingspartners
Personeel	+	Professionalisering (functiescheiding, bureauvorming, betere afstemming), betere dienstverlening.	+	Professionalisering, (functiescheiding, bureauvorming, betere afstemming), betere dienstverlening.

Tabel 5.2 Factoren van invloed op inputzijde bestuurskracht

Over het algemeen gezien lijken beide scenario's een positieve uitwerking te hebben op de ontwikkeling van bestuurskracht, gezien vanuit de inputzijde van de beleidscyclus.



## **5.2. Bestuurskracht en “Gemeentelijke Organisatie”**

In hoofdstuk drie komt naar voren dat bestuurskracht ook wordt beïnvloed door het gemeentebestuur zelf. Het ontwikkelen van bestuurskracht wordt ook beïnvloed door de ‘sterkte’ van de bestuurders, de mate waarin men uitdagingen kan benoemen, de aanwezigheid van een ‘sense of urgency’, het ‘koppelen van binnen en buiten’ en de communicatie door de gemeente. Daarnaast is ook de bestuurscultuur van invloed op de ontwikkeling van bestuurskracht.

### *Krachtige bestuurders*

Onder ‘krachtige bestuurders’ worden bestuurders verstaan die niet alleen doortastend, handig en kordaat kunnen optreden op hun eigen beleidsterrein maar ook een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid hebben zodat een zekere ‘chemie’ tussen hen ontstaat.

Uiteraard verandert een herindeling of een samenwerkingsverband niets aan de manier waarop bestuurders worden gekozen of wie zich verkiesbaar kunnen en mogen stellen. In principe hoeft de keuze voor één van de scenario’s dan ook geen invloed te hebben op de sterkte van de bestuurders. In het vorige hoofdstuk is echter wel naar voren gekomen dat een gefuseerde gemeente vaak beschikt over een meer ervaren en beter opgeleid bestuur dan niet gefuseerde gemeenten omdat er bij een herindeling vaak een overschot aan (ervaren) bestuurskandidaten ontstaat. Dit voordeel heeft men niet wanneer wordt gekozen voor samenwerken omdat iedere gemeente dan zijn eigen bestuur behoudt.

### *Benoemen van uitdagingen en ‘sense of urgency’*

In hoofdstuk 3 komt naar voren dat voor het benoemen van uitdaging ‘bestuurlijke scherpste’ nodig is en dat er goede en duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over wat er aan de hand is en wat er gedaan moet worden. Daarnaast wordt door de onderzoekers gesteld dat ook de bestuurlijke omgeving van een gemeente bij het maken van deze afspraken betrokken moet worden. Verder komt ook naar voren dat een ‘sense of urgency’ nodig is: een gevoel dat iets móet gebeuren.

In het voorgaande hoofdstuk komen geen specifieke aanwijzingen naar voren over de effecten van één van de scenarios op de bestuurlijke scherpste en ‘sense of urgency’. Toch lijkt samenwerken op dit punt beter te scoren dan herindelen. De gemeenschap is kleiner en daardoor overzichtelijker dan een heringedeelde gemeente. Ook zal de gemeenschap in een kleine (samenwerkende) gemeente minder diversiteit kennen dan een heringedeelde gemeente. Hierdoor lijkt het in een kleine gemeente makkelijker om te achterhalen wat er aan de hand is en wat er gedaan moet worden. Ook zal het voor een kleinere gemeenschap makkelijker zijn om in samenspraak met de omgeving afspraken te maken over het aanpakken van problemen.

### *Het koppelen van binnen en buiten*

In het hoofdstuk over bestuurskracht komt naar voren dat bestuurskracht ook gestimuleerd kan worden door bestuurders van buiten aan te trekken of allianties aan te gaan met partners van buiten de gemeentelijke organisatie. Deze ‘buitenstaanders’ kunnen er vaak voor zorgen dat men buiten de gebruikelijke paden gaat denken en een andere aanpak kiest.

De keuze voor samenwerken of herindelen heeft geen invloed op de mogelijkheid om ‘buiten’ en ‘binnen’ te koppelen. Wel moet gezegd worden dat de tussentijdse verkiezingen, die voortkomen uit een herindeling, het sneller mogelijk maken om ook mensen van ‘buiten’ aan te stellen in het gemeentebestuur.

### Communicatie

In hoofdstuk drie komt naar voren dat niet alleen het bereiken van bepaalde prestaties belangrijk is, maar ook het zichtbaar maken van die prestaties. Een gemeente moet duidelijk maken waar men succes heeft gehad en welke lessen men heeft geleerd.

Hoewel er in het hoofdstuk over herindeling en samenwerking geen direct verband wordt genoemd tussen de keuze voor herindeling of samenwerking en het zichtbaar maken van prestaties is het mogelijk dat een heringedeelde gemeente hierin een licht nadeel heeft. In het voorgaande hoofdstuk komt immers naar voren dat een heringedeelde gemeente te maken krijgt met een afname van vertrouwen en met een daling van interesse in politiek. Dit kan ervoor zorgen dat de pogingen van de gemeente om prestaties zichtbaar te maken niet of minder goed over komen op de burgers.

Wanneer burgers geen interesse of vertrouwen hebben in de presentatie van de gemeente zal dit ten koste gaan van de bijdrage aan bestuurskracht.

### Bestuurscultuur

Bestuurskracht wordt ook beïnvloed door de bestuurscultuur, de manier waarop een gemeentebestuur denkt en doet. Tradities, stijlen en gebruiken van een gemeentebestuur kunnen het ontwikkelen van bestuurskracht beïnvloeden. Het op een goede en bewuste manier inzetten van deze factoren kan het ontwikkelen van bestuurskracht stimuleren. Worden ze echter niet goed ingezet, dan kunnen ze deze ontwikkeling juist belemmeren.

Dit betekent dat de keuze voor samenwerken of herindelen altijd positieve en negatieve invloed kan hebben op het ontwikkelen van bestuurskracht, als het gaat om de bestuurscultuur. In beide scenario's worden immers bestaande culturen 'verstoord'. Dit kan positief uitpakken, maar ook negatief. Het kan ervoor zorgen dat de belemmerende tradities, stijlen of gebruiken plaats moeten maken voor nieuwe, maar het kan er ook voor zorgen dat de constructieve worden afgebroken.

De keuze voor één van beide scenario's kan de ontwikkeling van bestuurskracht dus wel beïnvloeden, maar deze invloed hangt niet af van de gemaakte keuze. Met andere woorden: samenwerken of herindelen kan positief of negatief uitpakken voor de ontwikkeling van bestuurskracht door de bestuurscultuur, maar hangt niet samen met een specifiek scenario.

		Herindeling:	Samenwerken:	
Krachtige Bestuurders	+	Overschot aan ervaren bestuurders	-	Behoudt van zittende bestuurders kan een nadeel zijn.
Sence of Urgency	-	Grotere diversiteit zorgt voor meer moeite met duidelijk maken van uitdagingen	+	Uitdagingen overzichtelijker en duidelijker
Koppelen binnen & buiten	+	Makkelijker inbrengen van bestuurders van buiten wegens tussentijdse verkiezingen	+	Makkelijker contact leggen met 'partners' van buiten
Communicatie	-	Minder vertrouwen en interesse van de burger		<i>Over communicatie binnen samenwerkingsverbanden komt geen specifieke informatie naar voren</i>
Cultuur	o	Keuze voor herindeling kan positief en negatief uitpakken	o	Keuze voor samenwerken kan positief en negatief uitpakken

Tabel 5.3 Factoren van invloed op de throughput van bestuurskracht

Hoewel de gemeentelijke organisatie zelf zeker van invloed is op de ontwikkeling van bestuurskracht, is het lastig om te bepalen wat de invloed van de keuze voor herindeling of samenwerking is op de gemeentelijke organisatie. Aan de hand van de gevonden informatie kunnen weliswaar een aantal voor- en nadelen worden genoemd, maar waarschijnlijk is de invloed van deze factoren niet van grote invloed op het ontwikkelen van bestuurskracht. De keuze voor één van beide scenario's is niet direct van grote invloed op bijvoorbeeld de sterkte van de bestuurders of de communicatie. Voor de bestuurscultuur kunnen beide keuzes zowel positief als negatief uitpakken.

### **5.3. Bestuurskracht en Resultaten**

Een van de definities van bestuurskracht in hoofdstuk 3 stelt dat een bestuurskrachtige gemeente in staat is haar wettelijke taken uit te voeren en goed presteert op het gebied van de lokale behoeften en problemen. Hieruit volgt dat bestuurskracht eigenlijk wordt gestimuleerd door een aantal criteria: de omvang, kwaliteit, finaliteit en efficiency van de taakuitvoering, te zien in het blokje 'eisen' in het bestuurskrachtschema.

#### *Omvang*

Hierbij gaat het om in welke mate bepaalde taken door de gemeente worden uitgevoerd. Ook wordt gekeken naar de beleidsprestaties van een gemeente en naar het beleidseffect (voor zover dat mogelijk is).

Eerder kwam reeds naar voren dat door het samenvoegen van de organisaties bureauvorming kan plaatsvinden, waardoor er meer verschillende afdelingen komen. De verwachting is dat hierdoor de omvang van de taken die worden uitgevoerd door de gemeente zal toenemen. Ook zorgt het samenvoegen van ambtelijke organisaties voor de mogelijkheid tot specialisatie, waardoor ambtenaren zich kunnen gaan richten op één specifieke taak. De verwachting is dat hierdoor de beleidsprestaties zullen toenemen.

In het hoofdstuk over bestuurskracht is aangegeven dat het erg moeilijk is om de beleidseffecten van een gemeente te meten. Toch is de verwachting dat het samenvoegen van de organisaties (door de specialisatie van ambtenaren en de bureauvorming) zal zorgen dat er minder fouten worden gemaakt en dat de effectiviteit van het beleid zal toenemen.

#### *Kwaliteit*

Op het gebied van de kwaliteit van taakbehandling wordt gekeken naar de snelheid waarmee de gemeente haar taken uitvoert, de kwetsbaarheid van dit beleid en de rechtskwaliteit van het gevormde beleid.

Ook hier zal het samenvoegen van ambtelijke organisaties zorgen voor verbeteringen. Door specialisatie en de mogelijkheid om kennis te delen met collega-ambtenaren zal het kennisniveau hoger komen te liggen en zullen er minder fouten gemaakt worden. Bovendien zorgen deze ontwikkelingen er ook voor dat er sneller gewerkt kan worden.

Het samenvoegen van organisaties zal er tevens voor zorgen dat de organisatie minder kwetsbaar wordt, doordat de uitval van ambtenaren beter opgevangen kan worden. Daarnaast zorgt het vormen van een managementteam (vaak het gevolg van bureauvorming) ervoor dat het gemeentelijke besluitvormingsproces beter kan worden bewaakt en gestuurd, waardoor de organisatie beter kan inspelen op nieuwe of acute taken.

Op het gebied van de rechtskwaliteit van het beleid kunnen wel problemen ontstaan. In het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat een herindeling er vaak voor zorgt dat de lokale politiek een meer nationaal karakter krijgt ten koste van de traditionele lokale partijen. Lokale belangen kunnen hierdoor naar de achtergrond verdwijnen, ten gunste van de belangen van grotere groepen of grotere kernen. Bij samenwerkende gemeenten kunnen er problemen ontstaan wanneer de grotere gemeenten te veel beslag leggen (of krijgen) op de ambtelijke capaciteit. Dit kan echter worden voorkomen door reeds bij het opbouwen van de samenwerking hierover duidelijke afspraken vast te leggen.

#### *Finaliteit*

Bij finaliteit wordt bekeken in hoeverre het gemeentelijke beleid bijdraagt aan het bereiken van de doeleinden die zijn gesteld, zowel voor de doeleinden van de lokale overheden als voor die van de centrale overheden. Ook wordt gekeken hoe en in welke mate de doeleinden van de politieke organen doorwerken in het gemeentelijke beleid.

De verwachting is dat ook de finaliteit van het gevoerde beleid een verbetering laat zien wanneer de gemeentelijke organisaties worden samengevoegd. Eerder werd al genoemd dat gemeenten professioneler en gespecialiseerder kunnen gaan werken (bijvoorbeeld door bureauvorming) en dat het kennisniveau van de ambtenaren zal toenemen. Ook kan de organisatie waarschijnlijk sneller gaan werken en wordt zij minder kwetsbaar. Dit komt de doelmatigheid van het beleid ten goede.

Samenwerkende gemeenten hebben daarnaast nog het voordeel dat zij gebruik kunnen maken van een geprofessionaliseerde en gespecialiseerde ambtelijke organisatie, maar daarnaast ook het beleid kunnen afstemmen op de specifieke situatie in hun eigen gemeente. Een heringedeelde gemeente heeft dit voordeel in principe niet. Wel komt naar voren dat sommige heringedeelde gemeenten ervoor kiezen om een kleine kernen beleid te voeren, waarbij regelmatig overleg plaatsvindt met bijvoorbeeld dorpsraden. Hierdoor kan het beleid beter worden afgestemd op een specifieke kern.

#### *Efficiency*

Uiteraard mag ook de efficiencycomponent niet in het rijtje van eisen ontbreken. Een component die erg belangrijk is geworden: wat heeft men bereikt met de ingezette middelen?

Ook hier is de verwachting dat er een verbetering plaatsvindt. De eerder genoemde verbeteringen zullen er waarschijnlijk voor zorgen dat overbodige uitgaven worden beperkt. Daarnaast betekent een herindeling ook dat een groter aantal mensen wordt bestuurd met minder bestuurders en volksvertegenwoordigers, waardoor de loonkosten zullen afnemen. Samenwerkende gemeenten behouden ieder hun eigen bestuur. Dit brengt extra kosten met zich mee voor loon, huisvesting en dergelijke.

		Herindeling:	Samenwerken:	
Omvang	+	Door specialisering en professionalisering zal de omvang van de taakbeartiging toenemen	+	Door specialisering en professionalisering zal de omvang van de taakbeartiging toenemen
	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben op de effectiviteit van het gevoerde beleid	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben op de effectiviteit van het gevoerde beleid
Kwaliteit	+	Er worden minder fouten gemaakt en er kan sneller gewerkt worden	+	Er worden minder fouten gemaakt en er kan sneller gewerkt worden
	+	De organisatie wordt minder kwetsbaar en er kan beter worden ingespeeld op veranderingen	+	De organisatie wordt minder kwetsbaar en er kan beter worden ingespeeld op veranderingen
	-	Nationaler karakter van lokale politiek kan rechtspositie lokale groepen aantasten	-	Grotere gemeente binnen samenwerking kan te veel capaciteit van gezamenlijke organisatie claimen
Finaliteit	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben op de doelmatigheid van het gevormde beleid	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben op de doelmatigheid van het gevormde beleid
	-	Beleid wordt gevormd voor alle kernen samen.	+	Beleid kan op maat worden gevormd voor elke gemeente afzonderlijk.
Efficiency	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben efficiency van de gemeentelijke organisatie	+	De specialisering en professionalisering zullen een positieve uitwerking hebben efficiency van de gemeentelijke organisatie
	+	Er zijn minder bestuurders nodig, waardoor kosten afnemen	-	Elke gemeente heeft zijn eigen bestuur, waardoor de kosten hoger zijn.

Over het geheel gezien is de verwachting dat zowel de keuze voor herindeling als de keuze voor samenwerken een positieve invloed hebben op de resultaten die gemeenten kunnen behalen. Beide scenario's hebben echter ook een nadeel. Voor herindeling is dat het verdwijnen van lokale partijen en het groter worden van (kleinere) landelijke partijen. Hierdoor wordt het moeilijker om een goede afstemming te krijgen met de lokale behoefte en problemen. Het nadeel voor samenwerkende gemeenten is de extra kosten die de aanblijvende gemeentebesturen met zich meebrengen.

#### **5.4. Bestuurskracht en coalities met bestuursomgeving**

In hoofdstuk 3 zijn ook de brede en de smalle benadering van bestuurskracht aan bod gekomen en is gekozen om in dit onderzoek uit te gaan van de brede benadering. Hieruit volgt dat ook moet worden gekeken naar de contacten die een gemeente heeft met haar omgeving, in welke mate deze omgeving bij het beleidsproces wordt betrokken en wat de invloed van een keuze voor beide scenario's hierop is.

Een herindeling heeft vaak tot gevolg dat het vertrouwen van de burger in de gemeente afneemt. Daarnaast gaat een herindeling ook vaak gepaard met een daling in de politieke interesse van de burger. Na een herindeling is er vaak minder contact tussen de burger en het gemeentebestuur. Gemeenten proberen dit op te vangen door te kiezen voor interactieve beleidsvorming (bijv. dorpsgesprekken, referenda e.d.) en het openen van serviceloketten in kernen zonder gemeentehuis. Toch lijken deze maatregelen niet voldoende te zijn om het vertrouwen in het bestuur terug te krijgen op het niveau van voor de herindeling. De verwachting is dan ook dat een keuze voor herindeling niet bijdraagt aan het vermogen van een gemeente om coalities met haar omgeving aan te gaan.

Bij de keuze voor samenwerking ligt het allemaal wat anders. De afstand tussen burger en bestuur verandert immers niet. Het vertrouwen in het bestuur en de politieke interesse zullen waarschijnlijk

niet afnemen als gevolg van het aangaan van de samenwerking. De verwachting is dan ook dat de keuze voor samenwerking geen negatieve invloed zal hebben op de mogelijkheid om coalities aan te gaan. Toch moet ook een samenwerkende gemeente oppassen op dit gebied. De eerder genoemde spanningen tussen ambtelijke organisatie en gemeentebestuur kunnen ook invloed hebben op de mogelijkheden tot het aangaan van coalities.

		Herindeling:	Samenwerken:	
Coalitie aangaan met omgeving	-	Afname vertrouwen in gemeentebestuur, teruglopende verkiezingsopkomst, minder interesse in politiek bij burgers.	+	Vertrouwen in gemeentebestuur blijft bestaan
	+	Interactieve beleidsvoering	-	Spanning tussen bestuur en ambtelijke organisatie

Op het gebied van het aangaan van coalities met de omgeving lijkt het voordeel vooral bij het scenario 'samenwerken' te liggen. Heringedeelde gemeenten proberen het verlies aan vertrouwen weliswaar op te vangen met interactieve beleidsvorming, maar de verwachting is dat het oude niveau van vertrouwen niet meer gehaald gaat worden. Het mogelijke nadeel voor het scenario 'samenwerken' lijkt makkelijker opgevangen te kunnen worden door voor aanvang van de samenwerking reeds afspraken te maken.

### **5.5. Afweging Herindelen of Samenwerken**

Als alle voor- en nadelen naast elkaar worden gelegd moet worden geconcludeerd dat de beide scenario's elkaar op de meeste gebieden niet veel ontlopen. Toch lijken de beide scenario's ieder een groot nadeel te hebben ten opzichte van het andere scenario.

Het grootste nadeel van het scenario 'samenwerken' zijn de kosten die gemaakt moeten worden om alle gemeentebesturen in stand te houden. Men moet meer bestuurders bekostigen, die ieder ook weer ondersteund moeten worden door een ambtelijke staf. Bij het scenario 'herindelen' wordt het aantal bestuurders kleiner en zal er ook minder ondersteunend personeel nodig zijn. Ook de huisvestingskosten zullen bij 'herindeling' lager zijn dan bij 'samenwerking'. Samenwerkende gemeenten hebben immers ieder nog een eigen gemeentehuis nodig voor vergaderingen en het huisvesten van hun personeel; een heringedeelde gemeente heeft slechts één gemeentehuis nodig.

Het scenario 'herindelen' heeft het nadeel dat het vertrouwen in de gemeente meestal afneemt en de afstand tussen gemeentebestuur en burger toeneemt. Hierdoor wordt het lastiger om coalities aan te gaan met burgers, bedrijven en verenigingen. Bij 'samenwerken' blijven de bestaande besturen gehandhaafd en neemt de afstand tussen bestuur en burger niet toe. Het lijkt er dan ook op dat samenwerkende gemeenten beter in staat zijn om coalities aan te gaan met hun omgeving dan heringedeelde gemeenten.

Kort gezegd lijkt het bij de keuze voor 'herindelen' of 'samenwerken' aan te komen op een keuze tussen 'efficiëntie' en 'vertrouwen'. De keuze voor 'herindelen' scoort positief op het gebied van efficiëntie en negatief op het gebied van vertrouwen, terwijl de keuze voor 'samenwerken' juist negatief scoort op het gebied van efficiëntie en positief op het gebied van vertrouwen.

De nadelen van beide scenario's kunnen echter ook deels gecompenseerd worden. Heringedeelde gemeenten kunnen interactief beleid inzetten om het vertrouwen in het gemeentebestuur weer te

vergroten. Samenwerkende gemeenten hebben daartegen het voordeel dat zij ieder nog een uitkering uit het gemeentefonds krijgen. Met dit geld kunnen ze de extra kosten die ze maken voor het aanblijven van de verschillende gemeentebesturen weer (deels) compenseren.

De keuze voor 'herindelen' of 'samenwerken' zal waarschijnlijk altijd een bron van discussie blijven. Maar op basis van wat er uit de verschillende theorieën naar voren is gekomen lijkt het scenario 'samenwerken' voordeliger te zijn voor de ontwikkeling van bestuurskracht dan het scenario 'herindelen' omdat in dat scenario het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur waarschijnlijk niet afneemt.

## 6. Operationalisatie

---

Voordat verder wordt gegaan met het empirische deel van het onderzoek zal in dit hoofdstuk eerst stil worden gestaan bij de gebruikte methoden en technieken van het onderzoek.

### *Type Onderzoek*

Volgens Verschuren en Doorewaard (1995) kan een onderzoek theoriegericht of praktijkgericht zijn. Theoriegerichte onderzoeken richten zich op een (onderdeel van een) theoretische problematiek en zijn gericht op het (verder) ontwikkelen van een theorie of het toetsen van een theorie.

Praktijkgerichte onderzoeken richten zich op problemen in de praktijksituatie en leveren een bijdrage aan het oplossen van deze problemen. Deze bijdrage kan bestaan uit het signaleren of diagnosticeren van het probleem; het ontwerpen of implementeren van een interventie of het evalueren van een reeds uitgevoerde interventie.

In de inleiding van dit onderzoek kwam naar voren dat Nederlandse gemeenten worden geconfronteerd met de keuze tussen herindelen of samenwerken wanneer zij voldoende bestuurskracht willen genereren of behouden. Het betreft een praktische keuze tussen deze twee scenario's. Dit maakt dit tot een praktijkgericht onderzoek.

Het oplossen van deze praktijkproblemen verloopt volgend Verschuren en Doorewaard (1995) in een cyclus van vijf stappen of fasen.

- Probleemsignalering: In deze fase moet duidelijk worden gemaakt wat het probleem precies is en waarom het een probleem is. In deze fase moet het probleem ook onder de aandacht van de betrokkenen worden gebracht.
- Diagnose: In deze fase wordt de achtergrond en het ontstaan van het probleem bestudeerd.
- Ontwerp: In deze fase wordt een interventieplan ontworpen om het probleem aan te pakken of op te lossen.
- Interventie: In deze fase wordt het interventieplan tot uitvoer gebracht.
- Evaluatie: Wanneer de interventie heeft plaatsgevonden is het nuttig om te controleren of de interventie het gewenste effect heeft gehad. Met andere woorden: Heeft de interventie het probleem daadwerkelijk opgelost?

Vaak blijkt dat het probleem niet volledig is opgelost of dat er nieuwe problemen zijn ontstaan; men start dan weer opnieuw met de cyclus.

Dit onderzoek is vooral evaluatief van aard. Herindelen en samenwerken kunnen worden gezien als interventies voor het probleem 'tekort aan bestuurskracht'. Door de uitwerking van beide alternatieven te vergelijken worden zij als het ware geëvalueerd ten opzichte van elkaar.

### *Onderzoeksstrategieën*

Voordat het onderzoek uitgevoerd kan gaan worden moet eerst een onderzoeksstrategie worden gekozen. De keuze voor een onderzoeksstrategie bepaald op welke manier de benodigde informatie wordt verzameld en verwerkt. Verschuren en Doorewaard (1995) onderscheiden vijf onderzoeksstrategieën: Survey, Experiment, Casestudy, Gefundeerde theoriebenadering en Bureauonderzoek.

Om een gedetailleerd beeld te krijgen van het effect van herindelen en samenwerken is voor dit onderzoek gekozen voor een casestudy. Door gebruik te maken van een casestudy wordt gekozen



voor een onderzoek met diepgang en voor een empirische en kwalitatieve manier van onderzoek. Door te kiezen voor meer diepgang kan na afloop van het onderzoek niet alleen antwoord worden gegeven op de vraag of samenwerken als alternatief kan dienen voor herindelen, maar kan er ook een beeld worden gegeven over hoe die samenwerking vormgegeven moet worden.

#### *Selecteren van de Casussen*

Bij het selecteren van gemeenten voor de beide casussen is eerst gekeken naar het tijdstip van de herindeling of de aanvang van de samenwerking. Dit onderscheid is gemaakt omdat de eerste periode na een herindeling of de start van de samenwerking vaak nog niet representatief is als resultaat van de herindeling of samenwerking. Dit in het volgende hoofdstuk nader toegelicht bij de fusie-effecten. De gemeenten in de gekozen casussen moeten dus al enige jaren zijn gefuseerd of samenwerken. Het tijdstip van de fusie of de start van de samenwerking mag echter ook niet te ver in het verleden liggen. De omgeving en het takenpakket van een gemeente verandert continu. Een lange periode tussen de 'interventie' en het onderzoek zou de betrouwbaarheid van de evaluatie kunnen schaden. Ook is de kans groter dat er onder de respondenten mensen zijn die zowel in de oude als in de nieuwe situatie betrokken zijn geweest bij de gemeente. Bij het selecteren van casussen is daarom uitgegaan van een periode van 4 tot 6 jaar na de fusie of na de start van de samenwerking. Uit de mogelijke casussen is één fusiegemeente en één samenwerkingsverband geselecteerd.

Voor beide casussen zijn respondenten gezocht in de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. Daarnaast is bij de respondenten uit de gemeenteraad getracht om zo veel mogelijk verschillende partijen te betrekken.

#### *Gebruikte methoden en technieken*

Binnen de beide casussen zijn interviews gehouden met betrokkenen. Bij het selecteren van respondenten zijn een aantal criteria gebruikt. Deze criteria waren niet bij beide casussen hetzelfde. Omdat de Drechtsteden in principe uit 6 individuele gemeenten bestaat met ieder hun eigen bestuur; met daarnaast een gezamenlijk bestuur dat bestaat uit vertegenwoordigers uit de verschillende deelnemers, was het noodzakelijk om een tweetal extra criteria toe te voegen.

Het algemene criterium was dat de respondenten deel uitmaken van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de ambtelijke organisatie. Daarnaast gold in de casus Drechtsteden het criterium dat de betrokken bestuurders of raadsleden deel uitmaken of deel uit hebben gemaakt van de zogenaamde 'Drechtraad' of het 'Drechtstedenbesuur', het algemene respectievelijk dagelijks bestuur van de samenwerking. Ook is getracht de respondenten uit de Drechtsteden zoveel mogelijk te verdelen over de deelnemende gemeenten.

In de casus Lansingerland zijn alle fractievoorzitters binnen de gemeenteraad per e-mail benaderd. In deze e-mail is kort uitgelegd was de opzet en het doel van dit onderzoek was. Ook werd aangegeven dat de voorkeur uitging naar raadsleden die zowel voor als na de fusie actief zijn in de raad. Dit was voor enkele fractievoorzitters reden om de uitnodiging door te sturen naar een ander raadslid binnen de fractie. Deze uitnodiging leverde drie interviews op waarvan één met een steunraadslid.

Ook het college van burgemeester en wethouders is per e-mail benaderd voor de interviews. In deze e-mail werd het college ook verzocht om een interview met iemand uit de ambtelijke organisatie.

Deze uitnodiging leverde ook drie interviews op, waarvan één met een teamleider uit de ambtelijke organisatie.

In de casus Drechtsteden zijn de respondenten ook per e-mail benaderd voor een interview. Uit de ledenlijst van de Drechtstraad werden verschillende fractievoorzitters uit de zes deelnemende gemeenten benaderd. Deze uitnodiging leverde drie interviews op met respondenten uit drie van de deelnemende gemeenten.

Ook uit het dagelijks bestuur van de Drechtsteden (bestaand uit burgemeesters en wethouders uit de deelnemende gemeenten) werden verschillende mensen benaderd. Dit leverde twee interviews op met een burgemeester en een wethouder uit twee van de deelnemende gemeenten.

Tenslotte werd nog één respondent gevonden via een contact van prof. Dr. Thaens. Dit leverde een interview op met een respondent uit de ambtelijke organisatie van de gemeente Dordrecht.

Alle interviews zijn gehouden door middel van 'half open interviews'. Hiervoor werd voorafgaand aan de interviews een aantal vragen opgesteld die betrekking hadden op de thema's die in de interviews aan de orde diende te komen. Bij het opstellen van deze vragen is gebruik gemaakt van de verschillen tussen herindelen en samenwerken die waren gevonden in de theorie. Na afloop van ieder interview werd een verslag gemaakt wat werd voorgelegd aan de respondent met de mogelijkheid te reageren.

#### *Validiteit en betrouwbaarheid*

Validiteit en betrouwbaarheid zijn van groot belang bij het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne validiteit, waar wordt gekeken naar de aanemelijkheid van de conclusies en externe validiteit, waarbij wordt gekeken naar de overdraagbaarheid van de resultaten.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een casestudy. Omdat in een dergelijk onderzoek slechts een beperkt aantal gevallen wordt bestudeerd, in dit onderzoek twee, is de externe validiteit vaak laag. In dit onderzoek is één herindelingsgemeente en één samenwerkingsverband onderzocht. De kans dat deze gevallen als representatief kunnen worden gezien voor alle heringedeelde gemeenten of samenwerkende gemeenten is zeer klein. De context van iedere gemeente is immers anders (Verschuren & Doorewaard, 1995). Het voordeel van een casestudy is echter dat een dergelijk onderzoek een relatief grote diepgang heeft. Men onderzoekt een klein aantal objecten, doet dit wel uit verschillende hoeken. Het resultaat hiervan is dat een casestudy vaak een grote hoeveelheid aan empirische informatie genereert waardoor de aannemelijkheid van de conclusies groot is. De interne validiteit van een casestudy is dus hoog (Verschuren & Doorewaard, 1995).

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen kan een onderzoeker gebruik maken van verschillende methoden. Zo kan gebruik worden gemaakt van triangulatie, het gebruik maken van verschillende bronnen voor hetzelfde onderwerp. De empirische informatie in dit onderzoek is bijna volledig via interviews verzameld. Om de betrouwbaarheid van de gevonden informatie te vergroten zijn deze interviews verdeelt over gemeentebestuurders (burgemeester, wethouder), raadsleden en de ambtelijke organisatie (gemeentesecretaris). Om de betrouwbaarheid van de interviews zelf te waarborgen is bij ieder interview dezelfde vragenkader gebruikt. Daarnaast heeft er een membercheck plaatsgevonden: iedere respondent een verslag van het gehouden interview ontvangen ter controle. De interviewverslagen en aanvullende reacties zullen een jaar bewaard worden voor eventuele collegiale toetsing.

### Operationalisering van begrippen

Vanuit het oogpunt van precisering en consistentie is het noodzakelijk om begrippen te definiëren. Hierdoor wordt vastgelegd wat er in dit onderzoek onder een bepaald begrip wordt verstaan en wordt voorkomen dat deze begrippen tijdens het onderzoek ongewenst een andere betekenis krijgen (Korzilius, 2000). In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen uit dit onderzoek weergegeven en wordt gedefinieerd wat er in dit onderzoek onder wordt verstaan.

Begrip:	Definiëring voor dit onderzoek:
Samenwerkende gemeenten	Hoewel gemeenten op verschillende manieren kunnen samenwerken wordt in dit onderzoek uitgegaan van een intensieve vorm van samenwerken waarbij een openbaar lichaam wordt opgericht door de deelnemende gemeenten en een aantal van de taken van de deelnemende gemeenten wordt overgedragen aan deze gezamenlijke organisatie.
Heringedeelde gemeente	Een gemeente die is ontstaan door twee of meer gemeenten samen te voegen tot een nieuwe gemeente.
Bestuurskracht	Uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat bestuurskracht een begrip is dat vele definities heeft. Ook komt naar voren dat 'bestuurskracht' ontstaat door een combinatie van factoren. Deze factoren zijn samengebracht in het 'schema bestuurskracht. Daarnaast wordt 'een bestuurskrachtige gemeente' in dit onderzoek gedefinieerd als: een gemeente die ten eerste beschikt over 'sterke bestuurders', die in staat zijn coalities aan te gaan met de omgeving van de gemeente. En daarnaast voldoende materieel, personeel en financiën heeft om op een kwalitatieve, efficiënte en effectieve manier haar taken kan uitvoeren.
Bestuurlijke omgeving gemeente	Alle 'groepen' waar een gemeente mee te maken heeft: burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties, (buur)gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, de provincie en het rijk.
Financiën	De financiële middelen waarover een gemeente of een samenwerkingsverband kan beschikken.
Materieel	De materiële zaken waarover een gemeente of samenwerkingsverband kan beschikken. Bijvoorbeeld gebouwen of vuilniswagens
Personeel	Het personeel (voornamelijk ambtenaren) waarover een gemeente of samenwerkingsverband kan beschikken
Krachtige bestuurders	Bestuurders die niet alleen doortastend, handig, kordaat en als 'leider' kunnen optreden, maar ook een gedeeld gevoel van

	verantwoordelijkheid kennen.
Uitdagingen scherp in beeld/Bestuurlijke scherpste	Een goede focus en het stellen van de juiste prioriteiten, hard op kunnen treden wanneer dit nodig is en duidelijke afspraken maken over wat het probleem is en wat er gedaan moet worden (en hoe dat gedaan moet worden).
Sence of Urgency	Het gevoel hebben dat er iets gedaan moet worden, een gevoel van 'onvermijdelijkheid'
Koppelen binnen en buiten	mechanisme om veranderingen te bewerkstelligen, zoals het aantrekken van bestuurders van buiten de gemeente, het gebruiken van externe adviseurs en het aangaan van nieuwe coalities met de omgeving
Communicatie	Manier waarop de gemeente met de omgeving in contact treedt. In dit onderzoek vooral de manier waarop men de bereikte resultaten van de gemeente presenteert aan de omgeving: welke successen zijn behaald en welke lessen heeft men geleerd.
Bestuurscultuur	<i>De door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen. Dit bestaat uit tradities, stijlen en gebruiken.</i>
Omvang van taakbeartiging	De mate waarin een gemeente haar taken kan uitvoeren.
Kwaliteit van taakbeartiging	Beoordeling van de snelheid waarmee de gemeente haar taken uitvoert, de rechtskwaliteit van het gevoerde beleid en de kwetsbaarheid van het gemeentelijke beleid.
Finaliteit van taakbeartiging	Beoordeling van de mate waarmee de doelen van de gemeente (en andere overheden) door het gevoerde beleid worden bereikt.
Efficiency van taakbeartiging	Beoordeling van de verhouding tussen ingezette middelen en bereikte resultaten.
Voorzien in lokale behoeften	Mate waarin het gemeentebestuur de specifieke behoeften van de gemeente (inwoners, ondernemers, maatschappelijk middenveld) kan bevredigen.
Uitvoeren van wettelijke taken	De wet legt de gemeente een aantal taken op. Een gemeente moet deze taken uit kunnen voeren.
Oplossen van lokale problemen	Mate waarin de gemeente in staat is om problemen binnen haar grenzen aan te pakken en op te lossen.
Vitale Coalities	Samenwerking tussen de gemeente en haar omgeving (burgers, ondernemers, middenveld) om gezamenlijke doelen te bereiken.

# 7. Casussen praktijkonderzoek

---

## 7.1. Casus herindeling: Lansingerland

Als casus voor het scenario herindeling is gekozen voor de gemeente Lansingerland. Deze gemeente is per 1 januari 2007 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk (regionaal bekend als de 3B gemeenten). De gemeente heeft inmiddels een aantal jaren 'gedraaid' zodat de verwachting is dat de meeste fusie-effecten zijn afgezwakt of verdwenen. Daarnaast hebben er in 2010 opnieuw verkiezingen plaatsgevonden zodat er over deze fusiegemeente ook cijfers bekend zijn wat betreft de verkiezingsopkomst.

Hierna volgt een korte introductie en een aantal statistische gegevens over de gemeente Lansingerland. Deze gegevens zullen later gebruikt worden bij de interviews en bij het toetsen van de in hoofdstuk 5 geschetste verwachtingen.

### 7.1.1. Reden van fusie

Voor de fusie van de drie gemeenten worden een aantal redenen gegeven (Lansingerland, 2006):

- Meer Bestuurskracht: De gemeenten verwachten als één grote gemeente beter evenwicht te kunnen bereiken in economische en ruimtelijke belangen. Daarnaast verwachten ze beter in staat te zijn tegenwicht te bieden aan andere (grote) gemeenten in de regio. Men denkt dat de drie individuele gemeenten niet voldoende in staat zullen zijn om de belangen van de inwoners en bedrijven voldoende te behartigen op deze gebieden.
- Toekomst Glastuinbouw: De glastuinbouw en agrobusiness worden de economische kernactiviteiten van de drie fusiepartners. Door samen te gaan in één gemeente moet er een sterke lokale overheid ontstaan die goed in staat is samen te werken met de sector, het Rijk en Europa. De drie individuele gemeenten zouden in die rol niet of nauwelijks serieus worden genomen. Lansingerland moet zo nationaal en internationaal een toplocatie voor deze industriector worden. Door de fusie wordt Lansingerland de grootste glastuinbouwgemeente van Nederland na het Westland.
- Economische ontwikkeling: In het gebied van de drie fusiepartners zijn ook een aantal bedrijventerreinen in ontwikkeling. Deze terreinen zijn bedoeld om de economische basis van de gemeenten te verbreden en minder afhankelijk te maken van de glastuinbouw en agrobusiness. Door samen te gaan hoopt men deze economische ontwikkelingen een extra impuls te geven waardoor de werkgelegenheid zal groeien en het aantal inwoners zal toenemen.
- Ontwikkeling groengebieden: Het ontwikkelen van groengebieden is vaak in handen van Provincie en Rijk. Door samen te gaan hopen de fusiepartners meer invloed te hebben op de ontwikkeling van de groengebieden op hun grondgebied en deze tot één aansluitend geheel te 'vlechten'

### 7.1.2. Korte schets van de fusiepartners Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs

Alle drie de fusiepartners zijn van oorsprong kleine dorpen die aan de rand van een aantal uitgestrekte moerassen lagen. In de middeleeuwen was turfwinning uit deze moerassen dan ook de

voornaamste bron van inkomsten voor deze dorpen. Door de turfwinning ontstonden er grote veenplassen rondom de dorpen. De dorpen raakten hierdoor steeds meer van hun inkomsten kwijt en vervielen steeds verder in armoede. Daarom besloot men later om de veenplassen weer droog te leggen zodat nieuwe grond ontstond die de dorpen konden gebruiken voor landbouw. Later ontstaat er ook steeds meer tuinbouw rondom de drie dorpen (Erfgoedhuis Zuid-Holland, 2010).

Nog steeds is tuinbouw een belangrijke bron van inkomsten voor Bleiswijk. In deze (voormalige) gemeente staat ook een groente- en fruitveiling (The Greenery). Daarnaast staat er ook een bloemenveiling in Bleiswijk. De beide andere dorpen zijn later aangewezen als VINEX-locaties en zijn in de afgelopen jaren sterk gegroeid qua inwoners (Erfgoedhuis Zuid-Holland, 2010).

In onderstaande tabel staan het aantal inwoners, het bijbehorende aantal raadszetels en het aantal inwoners per raadszetel op 1 januari 2006. Uit deze gegevens is het aantal inwoners van de nieuwe gemeente Lansingerland berekend. Aan de hand van dit totaal is ook het aantal raadszetels voor Lansingerland weergegeven, gebaseerd op art 8 lid 1 van de Gemeentewet.

Gemeente:	Aantal inwoners:	Raadszetels:	Inwoners per zetel:
Berkel en Rodenrijs	19.184	17	1.128,47
Bergschenhoek	16.606	17	976,82
Bleiswijk	10.231	15	682,06
<i>Totaal fusiepartners:</i>	<i>46.021</i>	<i>49</i>	<i>939,20</i>
Lansingerland <sup>29</sup>	47.927	29	1652,66

Tabel 6.1: Aantal inwoners, raadszetels en aantal inwoners per raadszetel van de fusiegemeenten op 1 januari 2006 en gemeente Lansingerland op 1 januari 2007 (CBS, 2010g, MinBZK, 2009).

## 7.2. Casus Samenwerking: Drechtsteden

Voor het scenario 'Samenwerken' is gekozen voor de casus 'Drechtsteden', een samenwerkingsverband tussen zes gemeenten aan de zuidkant van de Randstad. Alle zes gemeenten liggen aan het water en hebben een sterke band met de maritieme sector. De regio geldt als een kennisgebied in handel, scheepsbouw en logistiek. Daarnaast zijn de gemeenten omgeven door verschillende natuurgebieden. De gemeenten werken sinds 1995 actief samen en hebben hun samenwerking sindsdien geïntensiveerd (Servicecentrum Drechtsteden, 2011a).

Hierna volgt een korte introductie en een aantal statistische gegevens over het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten. Deze gegevens zullen later gebruikt worden bij de interviews en bij het toetsen van de in hoofdstuk 5 geschetste verwachtingen.

### 7.2.1. Reden en ontstaan van samenwerking

Als in 1995 de nota 'Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verschijnt ontstaat er een discussie over de taken van gemeenten en de manieren waarop gemeenten samenwerken. Zo ook in de zes deelnemende gemeenten. Deze besloten tot een meer intensieve vorm van samenwerking zodat zaken als woningbouw en ruimtelijke ordening voortaan op

<sup>29</sup> Op 1 januari 2010 had de gemeente Lansingerland 52.565 inwoners (CBS, 2010g). Op basis van art 8 lid 1 en 2 van de gemeentewet is bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 het aantal raadszetels verhoogd naar 31 (Overheid.nl, 2010). Het aantal inwoners per raadszetel komt op basis van deze cijfers op 1.695,65.

regionaal niveau konden worden aangepakt. Met deze twee beleidsgebieden als werkterrein wordt het 'Project Drechtsteden' gestart. Een jaar later wordt 'Bureau Drechtsteden' opgericht. Bij deze kleine organisatie werken zogenaamde 'programmacoördinatoren' die inhoud geven aan de samenwerkingstaken (Servicecentrum Drechtsteden, 2011a).

In de loop der tijd komen steeds meer beleidsterreinen onder de hoede van de 'programmacoördinatoren'. Het 'Bureau Drechtsteden' speelt op den duur ook een rol op het gebied van economische ontwikkeling, verkeer en vervoer, stedelijke vernieuwing, wonen en 'groen-watermilieu' (Servicecentrum Drechtsteden, 2011a). De samenwerking breidt zich uit tot alle onderwerpen die de gemeentegrenzen overschrijden. Door samen te werken wordt het voor de gemeenten makkelijker om in overleg te komen met het Rijk of met Europa voor grotere projecten (Servicecentrum Drechtsteden, 2011b).

In 2005 wordt er een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd bij de verschillende gemeenten. Hieruit komt naar voren dat een aantal van hen over onvoldoende bestuurskracht beschikken om alle taken naar behoren uit te kunnen (blijven) voeren. Daarnaast krijgen de gemeenten het advies zich meer te richten op de gemeentelijke kerntaken (door de Commissie Dijkstal). Een manier om dit te doen is de ondersteunende diensten samen te voegen en gezamenlijk uit te voeren (Servicecentrum Drechtsteden, 2011c).

De zes gemeenten besluiten daarom tot verdergaande regionale samenwerking. Dit houdt in dat men een gemeenschappelijke organisatie in het leven roept waar niet alleen de ondersteunende diensten in worden ondergebracht, maar ook een groot deel van de beleidsontwikkeling die samenhangt met de gebieden waarop wordt samengewerkt (Servicecentrum Drechtsteden, 2011c). Op 8 maart 2006 wordt de 'Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden' (GRD), die deze organisatie mogelijk maakt, van kracht en is de gelijknamige organisatie van start gegaan (Servicecentrum Drechtsteden, 2011b).

### *7.2.2. Organisatie van de samenwerking*

De GRD kent een algemeen bestuur, de Drechtstraad; en een dagelijks bestuur, het Drechtstedenbestuur. Daarnaast is er ook een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie.

#### *De Drechtstraad*

Iedere politieke fractie van de deelnemende gemeenten heeft een vertegenwoordiger in de Drechtstraad. Samen vormen deze vertegenwoordigers het hoogste bestuursorgaan van het samenwerkingsverband. De Drechtstraad controleert en stelt kaders voor het Drechtstedenbestuur (zoals bijvoorbeeld het meerjarenprogramma Drechtsteden 2011-2014). De griffiers van de deelnemende gemeenten hebben zich verenigd in de 'Regiogriffie'. Één van hen coördineert de ondersteuning voor de Drechtstraad (Servicecentrum Drechtsteden, 2011h).

Naast het controleren van het handelen van het Drechtstedenbestuur draagt de Drechtstraad ook zorg voor de definitieve besluitvorming wanneer er van de vooraf vastgestelde kaders moet worden afgeweken. Elke maand heeft de Drechtstraad op de zogenaamde 'Drechtstedendinsdag' de mogelijkheid zich te buigen over de lopende zaken en daar eventueel richting aan te geven. Hoewel de Drechtstraad in principe zorgdraagt voor de definitieve besluitvorming moet een besluit in sommige gevallen ook aan de individuele gemeenteraden worden voorgelegd (Servicecentrum Drechtsteden, 2011e).

### *Het Drechtstedenbestuur*

In het Drechtstedenbestuur zijn alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd door hun burgemeester of een wethouder (Servicecentrum Drechtsteden, 2011i). Het bestuur neemt besluiten over het voorgestelde regionale beleid en over regionale projecten (Servicecentrum Drechtsteden, 2011e).

Het bestuur bestaat momenteel uit negen leden en een voorzitter. De burgemeester van Dordrecht treedt op als voorzitter van het bestuur. Het bestuur wordt geadviseerd door diverse portefeuillehouders (Servicecentrum Drechtsteden, 2011i).

### *Ambtelijke organisatie*

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) voert ook een aantal taken uit voor de deelnemende gemeenten op het gebied van leefbaarheid, groei en ontwikkeling van de regio. Deze taken zijn door deze gemeenten overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling.

Inmiddels is de ambtelijke organisatie uitgegroeid tot een flinke organisatie met ongeveer 850 personeelsleden. Dit personeel is verdeeld over een aantal dochterondernemingen van de GRD, waaronder een gezamenlijke sociale dienst, ingenieursbureau en belastingdienst. Daarnaast heeft de GRD een onderzoekscentrum (voor o.a. beleidsonderzoek en klanttevredenheidsonderzoeken) en een servicecentrum waarin de afdelingen personeel en organisatie, juridische zaken, communicatie e.d. zijn ondergebracht. Tenslotte is er het Bureau Drechtsteden. Dit bureau fungeert als proces- en programmabureau. Van hier uit worden het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad ondersteund en geadviseerd. Het bureau draagt tevens zorg voor de coördinatie van de regionale programma's en controleert zij de voortgang van deze programma's. Daarnaast zorgt het Bureau Drechtsteden ervoor dat de raad en het bestuur inzicht krijgen in de bedrijfsvoering van de GRD en verzorgt zij een aantal staftaken voor de GRD (Servicecentrum Drechtsteden, 2011f).

#### *7.2.3. Het aantal inwoners per deelnemende gemeente en het aantal raadsleden*

In onderstaande tabel staan het aantal inwoners, het bijbehorende aantal raadszetels en het aantal inwoners per raadszetel op 1 januari 2010. Uit deze gegevens is ook het gemiddelde aantal inwoners per raadszetel voor de regio uitgerekend.

<b>Gemeente:</b>	<b>Inwoners:</b>	<b>Raadszetels:</b>	<b>Inwoners per zetel:</b>
Alblasserdam	19.014	17	1.118,47
Dordrecht	118.480	39	3.097,95
Hendrik-Ido-Ambacht	26.897	21	1.280,81
Papendrecht	31.853	23	1.384,91
Sliedrecht	24.051	19	1.265,84
Zwijndrecht	44.404	27	1.644,59
<b>Totaal Drechtsteden:</b>	<b>264.699</b>	<b>146</b>	<b>1.813,01</b>

Tabel 7.1: Aantal inwoners, raadszetels en aantal inwoners per raadszetel van de deelnemende gemeenten op 1 januari 2010 (CBS, 2010g, MinBZK, 2009).



## 8. Onderzoeksresultaten

Na het formuleren van de beide casussen in de hoofdstukken 6 en 7 zijn diverse personen binnen deze gemeenten benaderd voor het houden van een interview. In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit deze interviews worden besproken, waarna deze (in hoofdstuk 9) zullen worden vergeleken met de verwachtingen uit hoofdstuk 5.

Om een brede kijk op de situatie te krijgen zijn de respondenten gezocht onder zowel de raadsleden, bestuurders als vertegenwoordigers van de ambtelijke organisaties van de betrokken gemeenten. De respons was zeer positief en in de periode van juli tot en met oktober 2011 hebben in totaal 12 interviews plaatsgevonden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de respondenten.

Casus Lansingerland:		
<i>Naam:</i>	<i>Groep:</i>	<i>Functie:</i>
Dhr. A. Eijkenaar	Ambtelijke Organisatie	Gemeentesecretaris
Dhr. W. Den Uil	Bestuurders	Wethouder
Dhr. R. de Prez	Ambtelijke Organisatie	Afdelingshoofd Beheer en Onderhoud
Dhr. J. Heugens	Raadsleden	Raadslid Leefbaar 3B
Dhr. A. Nieuwlaat	Raadsleden	Raadslid ChristenUnie
Dhr. F. Vink	Raadsleden	Steunfractielid CDA (voormalig raadslid)
Casus Drechtsteden:		
<i>Naam:</i>	<i>Groep:</i>	<i>Functie:</i>
Dhr. B. Blase	Bestuurders	Burgemeester Alblasserdam
Dhr. A. Hoogduin	Raadsleden	Raadslid VVD Zwijndrecht en Lid Drechtraad
Dhr. S. Karnebeek	Ambtelijke organisatie	Senior Adviseur Gemeente Dordrecht
Dhr. W. Schneider	Raadsleden	Raadslid ChristenUnie H.I. Ambacht en lid Drechtraad
Dhr. J. Tanis	Bestuurders	Wethouder Gemeente Sliedrecht
Dhr. C. van Verk	Raadsleden	Fractievoorzitter PvdA Dordrecht en lid Drechtraad

Tabel 8.1: Overzicht geïnterviewde personen

De interviews kenden een semigestructureerde opzet. Vooraf zijn een aantal aandachtspunten opgesteld die in de interviews aan de orde dienden te komen. Tijdens de interviews zelf was het verhaal van de respondent leidend. Na afloop van ieder interview is een interviewverslag gemaakt. Dit verslag is per e-mail aan de respondent verstuurd waarna de respondent de gelegenheid kreeg op- of aanmerkingen aan te dragen over het verslag.

De resultaten uit deze interviews worden hieronder weergegeven. Bij de bespreking van de resultaten is dezelfde indeling gebruikt als bij de 'verwachtingen' in hoofdstuk 5.

### 8.1. Resultaten casus Lansingerland

De herindeling van de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk is niet voortgekomen uit een standaard herindelingsituatie. Bestuurskrachtonderzoeken van de Provincie wezen uit dat de drie gemeenten over te weinig bestuurskracht beschikten om zelfstandig te kunnen blijven functioneren. Daarom moesten de gemeenten kijken naar mogelijkheden om deze bestuurskracht op peil te brengen. Eerdere pogingen om samen te werken waren niet altijd succesvol en de gemeentebesturen waren daarom niet enthousiast om nauwer samen te gaan werken.

Uiteindelijk is het initiatief om tot herindeling over te gaan ontstaan bij de gemeenteraden. Een aantal fractievoorzitters zag dat de samenwerking met de andere gemeenten niet van de grond kwam en zijn (gezamenlijk) met een visiedocument gekomen waarin het voorstel naar voren kwam om te fuseren. Een analyse van de financiële situatie van de drie gemeenten was ook een onderdeel van dit visiedocument.

#### *Financiën*

Uit de verschillende interviews komt naar voren dat de herindeling van de drie gemeenten niet heeft gezorgd voor financiële problemen. De uitkering uit het gemeentefonds is lager dan voor de herindeling, maar volgens de geïnterviewden wordt er door de herindeling zoveel bespaard dat dit verschil wordt gecompenseerd. Bovendien kon de nieuwe gemeente in de eerste periode beschikken over een speciale uitkering van de provincie Zuid-Holland voor 'veranderkosten'. Daarnaast kreeg de nieuwe gemeente Lansingerland, op basis van het grote inwoneraantal, ook een zetel in het dagelijks bestuur van de Stadsregio Rotterdam Rijnmond. Hierdoor is de nieuwe gemeente een belangrijker speler binnen de regio en bevindt de gemeente zich in een betere positie bij het verdelen van de gelden van deze stadsregio.

Toch heeft deze fusie ook een keerzijde, als wordt gekeken naar de financiële situatie. Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek waren voor de fusie aangewezen als VINEX gemeenten. Hiervoor hebben deze gemeenten veel geld moeten investeren in het aankopen van grond e.d. Door de huidige crisis kreeg de gemeente te maken met stagnatie in de woningmarkt, met grote financiële consequenties. Omdat de drie gemeenten zijn samengevoegd krijgen nu niet alleen de burgers van Berkel en Rodenrijs en Bergschenhoek met de financiële gevolgen te maken, maar ook de inwoners van de voormalige gemeente Bleiswijk.

#### *Materieel*

Op het gebied van materiële zaken kwamen tijdens de interviews geen bijzonderheden naar voren. In principe zijn alle materiële bezittingen van de drie gemeenten bij de fusie overgegaan naar de nieuwe gemeente. Sindsdien zijn diverse bezittingen verkocht omdat ze in de nieuwe gemeente overbodig waren geworden. Op dit moment beschikt de gemeente Lansingerland nog over 5 kantoorlocaties en 2 gemeentewerven. Daarnaast wordt er een nieuw gemeentehuis gebouwd in Bergschenhoek. Wanneer dit in gebruik wordt genomen zullen de andere kantoorlocaties vervallen en zal al het personeel worden verplaatst naar de nieuwe locatie. Ook kijkt de gemeente naar de mogelijkheden om de huidige 2 gemeentewerven samen te voegen tot één.

Hoewel de bouw van een nieuw gemeentehuis een forse investering vergt, verwacht de gemeente binnen enkele jaren geld te besparen door het afstoten van de overige kantoren.

#### *Personeel*

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente na de fusie een professionaliseringsslag heeft kunnen maken. De ambtelijke organisatie kent inmiddels geen zogenaamde 'éénpitters' meer (afdelingen/functies die door één enkele ambtenaar worden uitgevoerd). Bij het samenvoegen van de drie organisaties was het uitgangspunt dat al het zittende personeel ook een plek in de nieuwe organisatie kreeg. Er werd een extern bedrijf ingehuurd om de plaatsing van het personeel in de nieuwe organisatie te coördineren.

Doordat de nieuwe gemeente al snel na de fusie te maken kreeg met de economische crisis moesten diverse beleidsplannen worden aangepast of herschreven. Hierdoor was er minder aandacht voor fusieactiviteiten op het gebied van bedrijfsvoering. De voorgenomen professionaliseringsslag liep hierdoor vertraging op. Deze vertraging werd daarnaast nog versterkt door fouten bij de herplaatsing van de medewerkers. Een groot aantal medewerkers was door de herplaatsing in een hogere (zwaardere) functie terecht gekomen. Naderhand bleek niet iedereen deze zwaardere functie aan te kunnen. De gemeente was daarom genoodzaakt om deze mensen alsnog te herplaatsen naar een minder zware functie. Ook hebben een aantal mensen de organisatie moeten verlaten.

Een aantal medewerkers van de oude gemeenten kozen ervoor de organisatie te verlaten voor de fusie. Doordat deze vrijgekomen arbeidsplaatsen niet opnieuw werden opgevuld kon de ambtelijke organisatie iets inkrimpen. Inmiddels is het aantal arbeidsplaatsen bij de gemeente Lansingerland gegroeid en is de nieuwe organisatie per saldo groter dan de organisaties van de drie gemeenten voor de fusie samen. Deze groei komt voort uit de groei van de gemeente: meer inwoners en meer woningen. Momenteel heeft de ambtelijke organisatie 7fte per 1000 inwoners in dienst. In de komende periode zal dit door bezuinigingen worden teruggebracht tot 6,5fte per 1000 inwoners.

In een aantal interviews komt naar voren dat er in de nieuwe gemeente professioneler en formeler wordt gewerkt, wat een positieve uitwerking heeft op de bestuurskracht van de gemeente. In andere interviews komt naar voren dat de kwaliteit van dienstverlening niet echt is verbeterd, dat de gemeente verder van de burger is komen te staan en dat de ambtenaren in de fusiegemeente te weinig afweten van de lokale situatie in de drie kernen.

## **Gemeentelijke organisatie**

### *Bestuurders*

In de eerste periode na de fusie kende het gemeentebestuur nog een drietal bestuurders uit de 'oude' gemeenten. De gemeenteraad bestond voor twee derde uit raadsleden die ook in de fusiegemeenten actief waren. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 is nog één wethouder uit de voormalige gemeenten actief in het bestuur en is nog één op de drie raadsleden afkomstig uit de 'oude' raden.

Bij de eerste verkiezingen in Lansingerland probeerden de meeste partijen een evenredige verdeling van kandidaten en (later) raadsleden te maken. In deze periode speelde 'dorpisme' op beperkte schaal binnen de gemeenteraad. Een deel van de raadsleden zag zichzelf als de vertegenwoordiger van hun eigen dorp binnen de nieuwe gemeente. Na de verkiezingen van 2010 is dit echter nagenoeg verdwenen. De 'afkomst' van kandidaten speelt geen rol meer bij het vormen van de kandidatenlijsten. Bij de bestuurders heeft 'dorpisme' nooit een rol gespeeld.

Door de professionaliseringsslag binnen de ambtelijke organisatie waren de bestuurders genoodzaakt om ook zakelijker en professioneler te gaan werken. Dit was voor de oudgedienden niet altijd even makkelijk, gezien ze in de 'oude' gemeenten vaak een meer 'hands-on' werkstijl hadden. Wethouders hadden vaak direct contact met de ambtenaren. In de nieuwe organisatie loopt dit contact vaak niet meer direct, maar via vaste contacten.

### *Sence of urgency*

De fusie van de drie gemeenten komt voor uit een tekort aan bestuurskracht. In de rapportages van de provincie komt naar voren dat de gemeenten waarschijnlijk niet in staat zouden zijn om in de

toekomst alle taken uit te kunnen voeren die zij toebedeeld zouden krijgen. De uitdaging voor het nieuwe bestuur stond dus vooraf al vast. De nieuwe gemeente moest er voor zorgen dat zij over voldoende bestuurskracht beschikt om ook in de toekomst goed te kunnen functioneren.

#### *Binnen en buiten*

Uit de interviews komt niet naar voren dat er speciale bestuurders 'van buiten' zijn aangetrokken na de herindeling. Wel is er een nieuwe burgemeester gekomen die niet afkomstig is uit één van de drie fusiepartners. Ook de nieuwe gemeentesecretaris is afkomstig uit een andere gemeente.

#### *Communicatie*

In diverse interviews komt naar voren dat de fusie tussen de drie gemeenten niet heeft geleid tot een lagere verkiezingsopkomst. De opkomstcijfers lopen weliswaar terug, maar niet sterker dan in de rest van het land. De drie fusiegemeenten hadden van oudsher al een hoge opkomst en dat is nauwelijks veranderd sinds de fusie. Na de fusie zijn ook de kleinere landelijke partijen (D66, GroenLinks) in de gemeenteraad terecht gekomen. Dit is echter niet ten koste gegaan van de lokale partij. Het zijn vooral de grote landelijke partijen geweest die zetels hebben moeten inleveren. De lokale partij, eerst slechts actief in Bergschenhoek (als Leefbaar Bergschenhoek), kwam na de fusie met 3 zetels in de gemeenteraad terecht. Bij de verkiezingen van 2010 kreeg de partij, inmiddels bekend onder de naam 'Leefbaar 3B', 9 zetels en ging de partij participeren in het college.

#### *Cultuur*

Uit de interviews komt naar voren dat de cultuur van de gemeentelijke organisatie ook is veranderd door de fusie. De bestuurders zijn professioneler en zakelijker gaan werken. Voor de fusie waren veel van de wethouders vaak zelf nog actief binnen de ambtelijke organisatie. In de nieuwe organisatie is hiervoor nauwelijks ruimte meer. In de nieuwe situatie zijn de wethouders vooral bezig met het vormen van beleid en het creëren van draagvlak voor dit beleid bij de raadsleden. Het uitvoeren van het beleid moet worden overgedragen aan de ambtelijke organisatie.

Ook de ambtelijke organisatie lijkt na de fusie professioneler te werk te gaan. In de oude gemeenten hadden veel ambtenaren een brede functie waarbij één ambtenaar vaak alleen verantwoordelijk was voor een bepaalde afdeling. In de nieuwe gemeente zijn er geen afdelingen meer die uit een enkele ambtenaar bestaan. Ook de structuur van de organisatie is professioneler geworden. De ambtenaren worden aangestuurd door hun teamleiders die op hun beurt worden aangestuurd door de gemeentesecretaris.

Toch is niet iedereen onverdeeld positief over de nieuwe gemeentelijke organisatie. In een enkel interview worden vraagtekens gezet bij het mandaat van de ambtelijke organisatie. Dit mandaat zou te breed zijn. Daarnaast zou de ambtelijke organisatie te ver van de burger af zijn komen te staan, waardoor ambtenaren nu vaak te weinig weten van de lokale situatie in een bepaalde kern.

### **Bestuursoutput**

#### *Omvang*

Hoewel tijdens de verschillende interviews niet specifiek is gesproken over de omvang van de gemeentelijke taakuitvoering kan toch worden gesteld dat deze is toegenomen. In een van de interviews wordt aangegeven dat de fusie nodig was omdat de gemeenten een aantal taken van het rijk moesten overnemen en de drie oorspronkelijke gemeenten dat niet alleen konden.

Over de specialisering en de professionalisering lijken de geïnterviewden het eens te zijn. Na de fusie heeft er een slag plaatsgevonden op het gebied van specialisering en professionalisering. Posten worden niet meer door een enkele ambtenaar bemand en ook de aansturing van de ambtelijke organisatie gebeurt nu professioneler via gemeentesecretaris en teamleiders.

#### *Kwaliteit*

Doordat de organisatie nu geen afdelingen meer kent die door een enkele ambtenaar worden bemenst is de organisatie ook minder kwetsbaar geworden voor uitval van personeel.

Of er in de nieuwe organisatie minder fouten worden gemaakt wordt in de afgenomen interviews niet duidelijk. De gemeente kreeg kort na de fusie te maken met de huidige crisis en moest daarom een groot deel van het gevormde beleid aanpassen. Het is daarom moeilijk te bepalen welk deel van het beleid aangepast moest worden wegens de economische crisis en welk deel aangepast moest worden omdat het niet goed opgezet was.

Uit de interviews komt niet naar voren dat de lokale partijen in het gedrang komen door de opkomst van landelijk werkende partijen. In Lansingerland is de lokale partij juist gegroeid na de fusie. De kleinere landelijke partijen zijn weliswaar ook in Lansingerland neergestreken, maar hun opkomst ging vooral ten koste van de positie van de grote landelijke partijen.

#### *Finaliteit*

Doordat de gemeente kort na de fusie te maken kreeg met de huidige crisis en daar nog steeds mee te maken heeft is het moeilijk om een oordeel te geven over de finaliteit van het beleid dat door deze nieuwe gemeente is geformuleerd.

De nieuwe gemeente voert geen kernspecifiek beleid. Uit de interviews komt naar voren dat men dit ook niet nodig vindt. De drie oorspronkelijke gemeenten lijken erg op elkaar en kennen dezelfde problematiek. Een enkele geïnterviewde geeft aan dat op deze manier de eigenheid van de kernen langzaam verdwijnt. Daarnaast worden de 'oorspronkelijke bewoners' inmiddels in aantal overtroffen door 'nieuwkomers' die deze eigenheid niet kennen.

#### *Efficiency*

Uit de interviews komt naar voren dat de nieuwe gemeente op diverse terreinen kosten bespaard. Hoewel het aantal medewerkers van de gemeente Lansingerland inmiddels het aantal medewerkers van de drie 'oude' gemeenten overtreft is het aantal taken wat de gemeente uitvoert ook toegenomen. Per saldo wordt er, volgens de geïnterviewden, efficiënter gewerkt.

Wel wordt er in een interview opgemerkt dat het voor de huidige raadsleden steeds moeilijker wordt om het raadswerk te combineren met een 'reguliere baan'. Een raadslid krijgt zoveel informatie te verwerken dat het steeds moeilijker wordt om het raadswerk naar het gewone werk te doen. Zo is er bijvoorbeeld een budget voor training en scholing van raadsleden. Dit budget wordt echter niet geheel gebruikt omdat de raadsleden geen tijd hebben om van het aanbod aan trainingen en cursussen gebruik te maken.

#### **Coalitievorming met omgeving**

De verschillende geïnterviewden geven aan dat de fusie tussen de gemeenten geen negatieve invloed heeft gehad op de mogelijkheid een coalitie te vormen met de omgeving. Volgens een aantal

van de geïnterviewden waren de winkeliersverenigingen uit de drie oorspronkelijke gemeenten al eerder samen gaan werken op het niveau van Lansingerland. Voor hen was de fusie juist een positieve ontwikkeling. Zij kiezen nu op basis van het onderwerp of zij als individuele vereniging met de gemeente in gesprek treden of dat zij als gezamenlijke vereniging met de gemeente gaan praten. Door de fusie van de drie gemeenten hoopten de winkeliers op meer naamsbekendheid en daardoor een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere kernen in de regio. De winkeliers waren dus best blij met de fusie.

De gemeente Lansingerland neemt deel aan het 'economisch platform Lansingerland' waarin zij, samen met de ondernemersverenigingen en glastuinbouwsector werken aan de economische ontwikkeling van de regio. Doel is om het tweede glastuinbouwgebied van Nederland te worden (na het Westland). Ook neemt de gemeente deel aan de Stichting Parkmanagement Bedrijvenpark Oudeland. In deze stichting werken gemeente en ondernemers samen om de kwaliteit van het bedrijvenpark te waarborgen. Men werkt samen op gebieden als onderhoud, beheer en beveiliging.

Ook stellen een aantal van de geïnterviewden dat de burgers in de verschillende kernen een hoge participatiegraad kenden. Het vinden van burgers die mee willen praten of mee willen werken bij bepaalde projecten was voor de gemeente nooit een probleem. Één van de geïnterviewden geeft aan dat de gemeente Lansingerland de burgers meer zou moeten betrekken bij het beleid dan dat nu het geval is.

Opvallend is dat de verkiezingsopkomsten niet hebben geleden onder de herindeling. De opkomsten zijn weliswaar enigszins teruggelopen, maar niet meer dan het landelijke gemiddelde. Van een grote afname in vertrouwen in het gemeentebestuur lijkt dus geen sprake te zijn. Wel is er een verschuiving waar te nemen binnen de verkiezingen. De partijen die traditioneel sterk vertegenwoordigd waren in de drie fusiegemeenten moeten nu terrein prijsgeven aan kleinere partijen maar vooral ook aan de lokale partij, Leefbaar 3B.

*Welke invloed heeft de fusie in de praktijk gehad voor de vooraf gestelde doelen?*

Voorafgaand aan de fusie hadden de drie fusiepartners een aantal redenen gegeven waarom men had besloten tot een fusie. In hoeverre zijn dit goede redenen geweest?

De eerste reden voor fusie was het genereren van meer bestuurskracht. Uit het bovenstaand lijkt duidelijk te worden dat dit is gelukt. Ook de sterkere positie binnen de regio lijkt te zijn verwezenlijkt. Het aantal inwoners van Lansingerland geeft de gemeente het recht op een zetel in het dagelijks bestuur van de Stadsregio Rotterdam. Met een vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur kan de gemeente Lansingerland zich sneller en beter zichtbaar maken in de regio en heeft zij ook meer invloed op de beslissingen van de Stadsregio. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de verschillende groengebieden in de regio; die vaak door provincie of rijk worden uitgevoerd. Lansingerland zit ook daar veel dichterbij de besluitvorming dan voorheen.

Een andere reden om over te gaan tot fusie was het uitgroeien naar een toplocatie voor de tuinbouw. Lansingerland wil de grootste glastuinbouw gemeente van Nederland worden na het Westland. De verbeterde positie in de Stadsregio geeft ook hier zijn voordelen; het geeft Lansingerland de kans om zich op een veel groter podium te presenteren dan alleen lokaal of regionaal.

De drie gemeenten hoopten zich ook economisch verder te ontwikkelen door te fuseren. Door het aanleggen van een aantal nieuwe bedrijventerreinen hoopte men de afhankelijkheid van de glastuinbouw iets te verminderen, de economische basis van de gemeenten te verbreden en de werkgelegenheid en het aantal inwoners te vergroten. Of ook deze doelstelling is behaald is, door de huidige economische crisis, nog niet geheel duidelijk.

## **8.2. Resultaten casus Drechtsteden**

De samenwerking tussen de 'Drechtsteden'; Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht stamt uit de jaren '90. De gemeenten zijn toen met elkaar gaan praten in verband met de zogenaamde PALT-afspraken (Prestatie Afspraken Lange Termijn) op het gebied van woningbouw. Later zochten de gemeenten elkaar opnieuw op omdat zij van mening waren dat ze samen meer konden bereiken dan individueel. Bovendien toonden bestuurskrachtonderzoeken aan dat een aantal van de samenwerkingspartners niet over voldoende bestuurskracht beschikten om nog lang zelfstandig te blijven. Ook zouden de gemeenten gezamenlijk een betere gesprekspartner zijn voor de provincie, het rijk en andere gemeenten in de regio.

In eerste instantie begonnen de gemeenten samen te werken op het gebied van economie, ruimtelijke ordening en verkeer & vervoer. Later besloten de gemeenten om ook op het gebied van een aantal uitvoerende taken samen te gaan werken. Voor deze uitvoerende taken werd de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) in het leven geroepen. In eerste instantie werden de sociale diensttaken bij deze gezamenlijke organisatie ondergebracht. Later werden ook taken als de gemeentelijke belastingdienst en de personeelsadministratie bij de GRD ondergebracht. Daarnaast heeft de GRD ook een ingenieursbureau, een onderzoeksbureau in het leven geroepen om taken voor de samenwerkende gemeenten uit te voeren.

De zes gemeenten werken dus intensief samen. Bij de samenwerking tussen deze gemeente geldt wel steeds dat de 'inhoud de beweging stuurt': men kiest de vorm van samenwerken die nodig is om een bepaald doel te bereiken. Dit betekent dat de zes gemeenten niet altijd alle zes samenwerken; de gemeenten werken op bepaalde gebieden zelfstandig en op andere gebieden beperkt de samenwerking zich tot enkele van de samenwerkingspartners.

De GRD is opgezet volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). De gemeenten hebben bij het opzetten van de GRD echter wel de grens van de mogelijkheden binnen de Wgr opgezocht. Zo kent de GRD een zoveel mogelijk dualistische opzet. Zo bestaat het dagelijks bestuur van de GRD (Drechtstedenbestuur) uit bestuurders van de deelnemende gemeenten en het algemeen bestuur (Drechtraad) bestaat uit raadsleden uit de deelnemende gemeenten. In principe kent de Wgr helemaal geen dualistisch bestuur. De zes gemeenten hebben de wens om in de toekomst ook directe verkiezingen te houden voor de Drechtraad. Momenteel kijken zij met het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de mogelijkheden daarvoor.

Na iedere gemeenteraadsverkiezing treedt de burgemeester van Dordrecht op als formateur voor een nieuw Drechtstedenbestuur. Ook wordt de Drechtraad na iedere verkiezing weer opnieuw geformeerd. Iedere gemeente heeft minimaal één bestuurder in het Drechtstedenbestuur zitten. Daarnaast heeft iedere fractie binnen de zes gemeenten één afgevaardigde in de Drechtraad zitten.

Voorafgaand aan het oprichten van de GRD hebben de zes gemeenten ook nagedacht over een fusie. De gemeenten hebben hier echter niet voor gekozen. Onderzoek onder de burgers wees uit dat 70% van de burgers het liefst de eigen gemeenteraad en –bestuur behield. Bovendien biedt de huidige constructie de gemeenten de mogelijkheid om per onderwerp de schaal van samenwerking te bepalen.

Op dit moment bezinnen de zes gemeenten zich op de toekomst van de samenwerking. De geïnterviewden hebben daar ieder hun eigen ideeën over. Sommigen zijn van mening dat de zes gemeenten uiteindelijk zullen fuseren tot één ‘Drechtstad’. Anderen denken dat enkele van de kleinere partners zullen fuseren, maar niet tot één grote gemeente.

Een probleem met de huidige vorm van samenwerken is, volgens meerdere geïnterviewden, de bestuurlijke drukte die het met zich meebrengt. De samenwerkende gemeenten proberen om onnodig vergaderen en dubbele besluitvormingen te voorkomen. De bestuurlijke drukte is ook onderdeel van de toekomstvisie waar de gemeenten nu over nadenken. Bij de geïnterviewden zijn de meningen over de bestuurlijke drukte en de gekozen oplossingen verdeeld. Een aantal denkt dat de zes gemeenten uiteindelijk niet aan een fusie ontkomen, terwijl een ander van mening is dat de bestuurlijke drukte die voortkomt uit de samenwerking de ‘prijs van democratie’ is.

### ***Inputzijde***

#### *Financieel*

Uit de verschillende interviews komt naar voren dat de inkomsten uit het gemeentefonds weliswaar in handen zijn van de verschillende gemeenten. Inkomsten voor taken die worden uitgevoerd door de ‘GRD organisatie’, zoals de sociale diensttaken, worden volledig overgedragen aan de GRD. Voor andere diensten die door de GRD organisatie worden verleend hebben de zes samenwerkingspartners een verdeelsleutel vastgesteld. De gemeenten dragen ieder bij naar aantal inwoners. Daarnaast zijn er ook taken die de GRD alleen voor bepaalde gemeenten uitvoert. De kosten voor deze diensten worden uiteraard alleen aan de deelnemende gemeenten doorberekend.

Strikt genomen moeten de individuele gemeenteraden nog wel besluiten om bepaalde fondsen beschikbaar te stellen aan de GRD. Wanneer een gemeenteraad besluit om de betreffende fondsen niet aan de GRD beschikbaar te stellen, dan betekent dit dat de betreffende gemeente niet langer kan deelnemen aan de GRD. Goedkeuring voor het beschikbaar stellen van fondsen aan de GRD wordt in de verschillende raden dus vaak als hamerstuk behandeld. Invloed op de hoogte en de besteding van de GRD-fondsen kunnen de gemeenten via de Drechttraad bewerkstelligen.

De GRD kent een eigen begroting en een eigen jaarrekening. De controle en goedkeuring hiervan ligt bij de Drechttraad.

#### *Materieel*

Net als in de casus Lansingerland komen ook in de casus Drechtsteden weinig bijzonderheden naar voren op het gebied van materiële zaken van de deelnemende gemeenten. Omdat alle deelnemende gemeenten nog hun eigen gemeentelijke organisatie hebben is er in materieel opzicht weinig veranderd door de samenwerking.

Bij taken die zijn overgedragen aan de GRD zijn er, op sommige gebieden, wel voordelen. In een van de interviews komt naar voren dat de toewijzing van sociale huurwoningen nu op het niveau van de



GRD wordt afgehandeld. Hierdoor kunnen spoedaanvragen sneller worden gehonoreerd, ook bij de grote gemeenten zoals Dordrecht en Zwijndrecht.

#### *Personeel*

De gemeenschappelijke regeling heeft zelf personeel in dienst om de haar toevertrouwde taken uit te voeren. In totaal beschikt de GRD over ongeveer 1.000 Fte aan personeel. Dit personeel is grotendeels afkomstig van de deelnemende gemeenten.

Bij het overdragen van de verschillende taken aan de GRD is wel rekening gehouden met de regiefunctie van de verschillende gemeenten. In de deelnemende gemeenten zijn daarom nog steeds enkele ervaren en deskundige ambtenaren aanwezig die het college en de raad kunnen adviseren en assisteren bij het opstellen van opdrachten aan de GRD.

Tijdens de interviews komt naar voren dat de taken, die zijn ondergebracht bij de GRD, over het algemeen professioneler worden uitgevoerd dan voorheen. De GRD organisaties werken vaak scherper en zakelijker dan de afdelingen van de verschillende gemeenten voor de gemeenschappelijke regeling.

### **Gemeentelijke Organisatie**

#### *Krachtige Bestuurders*

Uit de interviews komen geen problemen naar voren op het gebied van krachtige bestuurders. De manier waarop de gemeenschappelijke regeling is vormgegeven geeft de deelnemende gemeenten de ruimte om voor de gemeenschappelijke beleidsgebieden de meest ervaren bestuurders te kiezen en af te vaardigen. Het lastige hierbij is natuurlijk wel dat alle zes gemeenten minimaal één afgevaardigde in het bestuur moeten hebben. De taak om voor de gemeenschappelijke regeling een krachtig bestuur samen te stellen berust bij de Burgemeester van Dordrecht. Deze treedt na de verkiezingen op als formateur voor de nieuwe Drechtraad.

Voor de beleidsgebieden waar de gemeenten geen bevoegdheid hebben overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling blijft de situatie ongewijzigd ten opzichte van de situatie voor de GRD in werking trad.

#### *Sence of Urgency*

De GRD is min of meer ontstaan uit een 'Sence of Urgency'. Men ging samenwerken omdat de gemeenten het op sommige gebieden niet meer zelfstandig aankonden. Door deze samenwerking aan te gaan heeft men deze problemen kunnen oplossen. De nieuwe uitdaging is nu om de juiste keuzes te maken wat betreft de taken en bevoegdheden die worden overgedragen aan de GRD.

De vormgeving van de gemeenschappelijke regeling moet de verschillende besturen ook scherp houden. De constructie binnen de regeling, met een algemeen bestuur dat het dagelijks bestuur controleert, moet ervoor zorgen dat ook de bestuurders op het niveau van de gemeenschappelijke regeling scherp blijven. Ook heeft men scherpe afspraken gemaakt over wie welke bevoegdheden heeft. Op deze manier wordt dubbele besluitvorming zoveel mogelijk voorkomen.

#### *Koppelen binnen en buiten*

In de interviews wordt duidelijk dat de gemeenten, door de krachten te bundelen, een betere onderhandelingspositie hebben gekregen binnen de regio, met de Provincie en het Rijk. Daarnaast

komt ook naar voren dat de Drechtsteden een aantrekkelijker werkgever zijn geworden door de samenwerking.

Door het opzetten van een gezamenlijke organisatie en het overdragen van een aantal bevoegdheden aan deze organisatie wordt binnen en buiten als het ware gekoppeld. De ambtelijke organisaties van de zes gemeenten zijn (voor deze beleidsgebieden) gefuseerd. Het beleid van deze gezamenlijke organisaties is dan ook gebaseerd op de ervaringen van alle zes gemeenten.

In de interviews komt niet naar voren dat men voor de samenwerking expliciet bestuurders van buiten heeft aangetrokken.

#### *Communicatie*

Uit verschillende interviews komt naar voren dat de gemeenschappelijke regeling voor veel burgers redelijk onbekend is. De meeste burgers weten wel van het bestaan van de Drechttraad en het Drechtstedenbestuur, maar weten niet wat deze besturen precies doen. Informatie over beleidswijzigingen e.d. wordt meestal via de individuele gemeenten aan de inwoners bekend gemaakt. De onbekendheid van de burgers met het Drechtstedenbestuur en de Drechttraad maakt ook dat er vanuit de burgers weinig interesse is voor de gemeenschappelijke regeling.

#### *Cultuur*

Uit de verschillende interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeenten ook invloed heeft gehad op de cultuur binnen de deelnemende gemeenten. Sinds de start van de gemeenschappelijke regeling zijn de deelnemende gemeenten meer bereid om samen te werken. Ook kost het de verschillende gemeenten minder moeite om bevoegdheden over te dragen aan de GRD. De verschillende colleges zijn regionaler gaan denken.

Binnen de Drechttraad is de cultuurverandering minder. Een van de geïnterviewden geeft aan dat de leden van de Drechttraad zich vooral als een vertegenwoordiger van hun eigen gemeente zien. Wel zoeken de vertegenwoordigers van de verschillende partijen elkaar op; men vormt fracties. Een andere geïnterviewde geeft hierbij aan dat dit ook wel eens verwarrend werkt. Wanneer spreekt men namens de partij en wanneer namens de eigen gemeente?

Uit een van de interviews komt naar voren dat er soms wel sprake is van een zekere spanning tussen de ambtelijke organisatie van de GRD en het Drechtstedenbestuur. Dit komt, volgens de geïnterviewde, deels door de bezuinigingen die momenteel worden doorgevoerd. De organisatie krijgt minder geld te besteden, maar moet wel aan dezelfde eisen blijven voldoen. Daarnaast is de gemeenschappelijke organisatie nog in ontwikkeling.

### **Bestuursresultaten**

#### *Omvang*

Hoewel tijdens de verschillende interviews niet specifiek is gesproken over de omvang van de gemeentelijke taakuitvoering kan toch worden gesteld dat deze is toegenomen. In een van de interviews komt naar voren dat een aantal van de samenwerkingspartners hun taken waarschijnlijk niet langer goed uit konden voeren. Uit bestuurskrachtonderzoeken kwam naar voren dat zij niet over voldoende bestuurskracht beschikten.

Wel komt er uit de verschillende interviews naar voren dat de gemeenschappelijke regeling heeft gezorgd voor specialisering en professionalisering. Vooral de kleinere samenwerkingspartners

merken dat ze niet langer afhankelijk zijn van een enkele ambtenaar voor het uitvoeren van bepaalde taken. De dienstuitvoering is dus betrouwbaarder geworden dan voor de aanvang van de GRD.

#### *Kwaliteit*

Uit de interviews komt naar voren dat de GRD, op de gebieden waar wordt samengewerkt, zorgt voor een verbetering van de kwaliteit. Daarnaast blijkt dat de deelnemende gemeenten niet meer afhankelijk zijn van een enkele ambtenaar op een bepaalde post (eenpitter), zodat de dienstverlening betrouwbaarder is geworden.

De dominantie van de grote gemeenten binnen de samenwerking, zoals naar voren kwam in eerdere hoofdstukken, wordt door de samenwerkingspartners in de Drechtsteden niet herkend. De vertegenwoordigers van de verschillende gemeenten trekken meer op met hun eigen politieke geledingen en minder met de geledingen uit hun eigen gemeente. De vertegenwoordigers uit de grote gemeenten vertegenwoordigen meer stemmen dan de vertegenwoordigers uit de kleinere gemeenten. Maar omdat zij in de Drechttraad vooral als partijfractie werken, en niet als vertegenwoordiger van een specifieke gemeente, is de invloed van dit grotere aantal stemmen beperkt. Van een dominante grote gemeente is dus geen sprake.

Bij het aangaan van het samenwerkingsverband is een stemverhouding tussen de verschillende gemeenten vastgelegd. Deze verhoudingen zijn gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente. Formeel gezien heeft de gemeente Dordrecht, als grootste gemeente, het grootste aandeel van de beschikbare stemmen binnen de Drechttraad. Maar door de fractievorming binnen de Drechttraad is het effect van dit grote aantal stemmen op de besluitvorming beperkt. Omdat de vertegenwoordigers uit Dordrecht de meeste stemmen vertegenwoordigen hebben ze echter wel een gevoelige positie binnen de Drechttraad. Er wordt bij deze leden regelmatig gelobbyd voor steun bij het inbrengen van voorstellen en moties.

#### *Finaliteit*

In de voorgaande hoofdstukken kwam naar voren dat een van de voordelen van samenwerking de mogelijkheid tot (kern)specifieke beleidsvorming is. Dit wordt ook door diverse geïnterviewden als een groot voordeel van samenwerking gezien. Men kan bij deze vorm van samenwerking per beleidsonderwerp besluiten op welke schaal het beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. Ook kunnen de gemeenten, bij diensten van de GRD, zelf besluiten of ze een bepaalde dienst afnemen. Zo zijn het alleen de gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht die het ingenieursbureau van de GRD volledig gebruiken. De andere gemeenten gebruiken de diensten van dit bureau niet, of slechts incidenteel. De geïnterviewde bestuurders zijn van mening dat bij een fusie de grootste schaal leidend wordt bij het vormen en uitvoeren van beleid. Bij de samenwerking, zoals deze in de Drechtsteden is vormgegeven, kan de inhoud leidend blijven.

#### *Efficiency*

In de interviews komt naar voren dat de deelnemende gemeenten profijt hebben van de samenwerking als het gaat om de efficiency. Vooral de kleine gemeenten geven aan geld te besparen bij het vormen en het uitvoeren van beleid. Vooral op de taken die zijn overgedragen aan de GRD wordt veel bespaard. Daarnaast wordt ook bespaard door inkoopvoordelen die men creëert door gezamenlijk in te kopen.

Uiteraard kwamen tijdens de interviews ook de extra kosten die voortkomen uit het onderhouden van de verschillende gemeentebesturen en -raden aan de orde. Hierbij ging het niet alleen om de daadwerkelijke kosten die worden gemaakt voor deze afvaardigingen, maar ook over de kosten die worden veroorzaakt door de 'bestuurlijke drukte' die het samenwerkingsverband met zich meebrengt. De verschillende geïnterviewden hebben ook een verschillende mening over dit onderwerp.

Een deel van de geïnterviewden ziet de extra kosten als prijs van democratie. Een democratische bestuursstructuur kost nu eenmaal geld. Zij vinden de voordelen die worden behaald met de samenwerking groter dan de nadelen die de extra kosten met zich meebrengen. Wel vinden zij dat de GRD er zoveel mogelijk aan moet doen om onnodige kosten te voorkomen. Anderen zien de samenwerking binnen de GRD vooral als een tussenstap in het proces naar één Drechtstad. Een van deze geïnterviewden stelt dat in de huidige regeling geldt "plaatselijk wat kan, regionaal wat moet". Dit moet volgens hem veranderen in "Regionaal wat kan, plaatselijk als het echt moet". Door het formeren van één Drechtstad zou men de kosten van 5 burgemeesters, ongeveer 35 wethouders en ruim 200 raadsleden besparen. Lokale identiteit speelt volgens deze respondent al lang geen rol meer voor burgers. Strikt lokale kwesties kunnen eventueel door "dorpsraden" worden uitgevoerd. Andere respondenten die de huidige samenwerking zien als tussenstap naar één Drechtstad denken dat het vooral een gevoelskwestie is dat de huidige samenwerking nog een feit is. Voor veel burgers (en raadsleden) is een fusie tussen de zes gemeenten nog niet bespreekbaar; vandaar deze tussenoplossing.

### **Coalitie met de omgeving**

Het aangaan van coalities met de omgeving is, volgens een aantal van de geïnterviewden, een groot pluspunt van deze vorm van samenwerken. Per situatie kunnen de gemeenten beslissen op welke schaal een bepaalde opgave wordt uitgevoerd of aangepakt. Een voorbeeld is het middelbaar beroepsonderwijs. Het onderwijsaanbod van het ROC wordt op het niveau van de Drechtsteden vastgesteld. De verschillende vestigingen zitten echter met de individuele gemeente aan tafel als het gaat om extra huisvesting, overlast in de wijk e.d.

Uit enkele interviews komt tevens naar voren dat men ook in de toekomst wil vasthouden aan de zelfstandige gemeenten en gemeentebesturen. Men wil vooral de ambtelijke samenwerking intensiveren en steeds meer als netwerkgemeente gaan werken. Binnen dit model worden de ambtelijke opdrachten uitgezet binnen de netwerkorganisatie, maar behoudt de opdrachtgevende gemeente wel de regie over de opdracht. De gemeente stelt vanuit haar eigen organisatie een regisseur aan die de uitvoerende ambtenaren aanstuurt, maar ook zorg draagt voor de contacten met de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die bij het beleid betrokken zijn.

Verder komt in de verschillende interviews naar voren dat het oprichten van de GRD geen of nauwelijks invloed heeft gehad op de verkiezingsopkomsten. Een aantal van de geïnterviewden geeft aan dat de GRD (Drechtraad en Drechtstedenbestuur) voor veel burgers in het Drechtstedengebied niet echt zichtbaar is. Dit komt volgens hen vooral doordat de GRD organisaties geen directe contacten hebben met de burgers. De burger gaat nog steeds naar het loket in de eigen gemeente en ook de communicatie vanuit de GRD wordt door de individuele gemeenten geregeld. Voor burgers is het dus niet gemakkelijk de onderscheiden welke besluiten door hun eigen gemeente zijn genomen en welke besluiten door de gemeenschappelijke regeling zijn genomen. Ook voor een groot deel van

de raadsleden zijn de Drechtraad en het Drechtstedenbestuur redelijk onbekend; zij richten zich vooral op de ontwikkelingen in hun eigen gemeente en laten de Drechtraad over aan de vertegenwoordigers uit hun gemeente.

De (on)zichtbaarheid van de GRD voor de burgers speelt ook een rol in de toekomstbeschouwingen van de diverse gemeenten. Men kijkt nu hoe de democratische legitimiteit van de Drechtraad (en het Drechtstedenbestuur) kan worden vergroot. De zichtbaarheid van het bestuur is daar een onderdeel van. Sommige van de geïnterviewden zouden graag zien dat de burgers de mogelijkheid krijgen om de vertegenwoordigers in de Drechtraad direct te kiezen, anderen willen meer orde scheppen in de mandateringen die het Drechtstedenbestuur heeft. Nu wordt het mandaat vanuit de gemeenten (met toestemming van de gemeenteraad) overgedragen aan het Drechtstedenbestuur. Sommige geïnterviewden zijn van mening dat het mandaat door de Drechtraad aan het Drechtstedenbestuur moet worden gegeven. Dit moet het makkelijker maken voor de Drechtraad om tegen een ongewenst besluit van het Drechtstedenbestuur in te gaan.

## 9. Conclusie en beantwoording onderzoeksvraag

---

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende factoren, nodig om de onderzoeksvraag te beantwoorden, besproken. Nadat het begrip ‘bestuurskracht’ is uitgewerkt (hoofdstuk 3) en de voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking en herindelingen aan bod zijn gekomen (hoofdstuk 4) zijn deze theorieën voorgelegd aan een aantal mensen die in de praktijk met deze materie te maken hebben (hoofdstuk 7). In het voorgaande hoofdstuk (hoofdstuk 8) zijn de resultaten van deze gesprekken besproken.

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit het voorgaande hoofdstuk worden vergeleken met de theorie en zal worden getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvraag: *In hoeverre kan intensieve intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling worden gezien, als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht?*

Net als in de voorgaande hoofdstukken zal ook in dit hoofdstuk het ‘schema bestuurskracht’ worden gebruikt als richtlijn. Eerst komen dus de verschillende ‘onderdelen’ van bestuurskracht aan de orde, waarna wordt afgerond met een algemene conclusie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele voorstellen voor verder onderzoek.

### **Bestuurskracht en bestuursinput**

In hoofdstuk 5 komt naar voren dat de ‘input’ van bestuurskracht wordt gevormd door de factoren ‘financiën’, ‘materiëel’ en ‘personeel’; het totaal van middelen dat een gemeente heeft of krijgt om haar taken uit te voeren.

#### *Financiën*

De verwachting was dat de financiële slagkracht van een gemeente toeneemt wanneer deze wordt samengevoegd met andere gemeenten of op een intensieve manier gaat samenwerken met andere gemeenten. Uit de beide casussen komt naar voren dat dit ook het geval is. In beide scenario’s komt naar voren dat de gemeenten geld konden besparen. De huidige economische crisis en de daaruit volgende bezuinigingen zorgen er echter voor dat de onderzochte gemeenten alsnog krap bij kas zijn komen te zitten.

De gemeenten binnen het samenwerkingsverband Drechtsteden hebben bij het opstellen van de gemeenschappelijke regeling duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de verschillende kosten en het beschikbaar stellen van budgetten aan de gemeenschappelijke regeling. Door deze bindende afspraken zijn er nauwelijks problemen met de beschikbaarheid van de benodigde fondsen voor de organisaties van de gemeenschappelijke regeling.

De interviews bij de casus Lansingerland bevestigen dat de uitkering uit het gemeentefonds in de nieuwe situatie lager is dan de totale uitkering in de oude situatie. Dit wordt echter niet gezien als een probleem. De besparingen die de nieuwe gemeente heeft kunnen maken overtreffen het verlies aan inkomen vele malen.

### *Materieel*

Het samenvoegen van gemeentelijke organisaties zorgt in beide scenario's voor besparingen. In het scenario 'herindeling' komt naar voren dat men bespaart op huisvestingskosten doordat een aantal gebouwen overbodig zijn geworden. In het scenario 'samenwerken' komt naar voren dat het samenwerken ook zorgt voor inkoopvoordelen van de deelnemende gemeenten.

### *Personeel*

De verwachting op het gebied van personeel was dat beide scenario's zouden leiden tot een aantal positieve effecten op het gebied van het personeel. De gemeenten zouden functiescheiding kunnen toepassen, waardoor ambtenaren zich kunnen specialiseren op een bepaalde taak en de dienstverlening aan de burger kan verbeteren. Een ander voordeel van het samenvoegen van ambtelijke organisaties zou zijn dat de nieuwe organisatie minder personeel nodig zou hebben dan de oude organisaties samen.

In de gehouden interviews komt naar voren dat deze verwachtingen, zowel in het scenario 'herindeling' als in het scenario 'samenwerking', uit is gekomen. In beide scenario's hebben ambtenaren zich kunnen specialiseren. Ook zijn de zogenaamde éénpitters verdwenen. Dit betekent dat ambtelijke posten niet langer door één enkele ambtenaar worden bezet, waardoor de bedrijfszekerheid van de gemeenten is verbeterd.

In de verschillende interviews komt ook naar voren dat er in de verschillende organisaties professioneler en formeler wordt gewerkt. De scheiding tussen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie is duidelijker geworden. Ook een goede voorbereiding van het samenvoegen van ambtelijke organisaties is erg belangrijk. Dit wordt in de verschillende interviews bevestigd.

Bij het scenario 'herindelen' komt naar voren dat de gemeenten een vergoeding krijgen van het Rijk om de zogenaamde veranderkosten, zoals herhuisvesting van personeel en het samenvoegen van beleid, te dekken. Deze vergoeding was voor Lansingerland ruim voldoende om de extra kosten te dekken.

In het scenario 'herindeling' had de nieuwe gemeente minder personeel nodig dan de drie 'oude' gemeenten. Inmiddels is het aantal ambtenaren wel groter dan voor de fusie omdat de gemeente ook weer nieuwe taken erbij heeft gekregen. Ook in het scenario 'samenwerken' kan men af met minder ambtenaren dan voor aanvang van de samenwerking. In dit scenario wordt de besparing vooral gerealiseerd door de overdracht van taken aan de gemeenschappelijke regeling, zoals de gemeentebelastingen.

### *Tussenconclusie*

Gezien het bovenstaande kan worden gezegd dat intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor herindeling kan worden gezien, als wordt gekeken naar de 'input' van bestuurskracht. Voorwaarde is hierbij wel dat er duidelijke en bindende afspraken worden gemaakt over de financiële huishouding van de samenwerking voordat deze aanvangt.

### **Bestuurskracht en de gemeentelijke organisatie**

In hoofdstuk 5 is naar voren gekomen dat het genereren van bestuurskracht ook wordt beïnvloed door de gemeentelijke organisatie zelf. Een bestuurskrachtige gemeente kent krachtige bestuurders, die uitdagingen goed kunnen benoemen en een goede 'sense of urgency' hebben. Daarnaast zorgt

ook de communicatie van de gemeentelijke organisatie en de mate waarmee een gemeente allianties en samenwerkingsverbanden aan kan gaan met anderen voor het genereren van bestuurskracht.

#### *Krachtige bestuurders*

De verwachting op het gebied van 'krachtige bestuurders' was dat de gemeente in het scenario 'herindeling' enigszins in het voordeel zou zijn ten opzichte van de samenwerkende gemeenten omdat men na een herindeling een overschot aan ervaren bestuurders heeft. Dit voordeel komt niet terug in de gehouden interviews.

In de interviews rondom het scenario 'herindelen' komt naar voren dat men direct na de fusie inderdaad nog een aantal bestuurders uit de oude gemeenten in het nieuwe gemeentebestuur had. Na de volgende verkiezingsronde is er echter nog maar één bestuurder uit een voormalige gemeente actief als wethouder. Het voordeel van een overschot aan ervaren bestuurders lijkt dan ook beperkt te blijven tot één bestuursperiode. Daarnaast komt naar voren dat de nieuwe gemeentelijke organisatie vaak een andere manier van werken eist van de bestuurders. In het geval van Lansingerland moesten de wethouders in de nieuwe situatie veel meer op afstand leren werken, terwijl zij in de oude situatie vaak een veel meer hands-on werkstijl hadden met veel directe contacten met de mensen in de ambtelijke organisatie. Een overschot aan ervaren bestuurders hoeft in de praktijk dus helemaal geen voordeel te betekenen. De bestuurders die 'blijven zitten' dienen wel in staat te zijn om zich aan te passen aan een nieuwe manier van werken.

In de Drechtsteden wordt het behoud van de verschillende besturen niet als een probleem ervaren. De gekozen manier van samenwerken zorgt ervoor dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling steeds kan worden samengesteld uit de meest ervaren bestuurders van alle deelnemende gemeenten. Doordat de deelnemende gemeenten taken overdragen aan de gemeenschappelijke regeling wordt voorkomen dat er twee organisaties over één onderwerp beslissen.

#### *Sense of urgency*

Bij het bespreken van de term 'bestuurskracht' kwam naar voren dat een bestuurskrachtig gemeentebestuur ook beschikt over een zogenaamde 'sense of urgency'; het besef dat er iets moet gebeuren. De verwachting was dat men hierbij in een samenwerkende gemeente een licht voordeel zou hebben op de heringedeelde gemeente. Een samenwerkende 'kleinere' gemeente zou minder complex en minder divers zijn dan een 'grotere' heringedeelde gemeente.

Uit de gehouden interviews komt een dergelijk voordeel niet naar voren. In beide scenario's was sprake van een gebrek aan bestuurskracht. Zowel de herindeling als de gemeenschappelijke regeling zijn een reactie van de deelnemende gemeenten op dit gebrek aan bestuurskracht. In beide scenario's was dus sprake van een 'sense of urgency'.

Maar ook na de keuze om te fuseren dan wel samen te werken is er in beide scenario's sprake van een 'sense of urgency'. Dit wordt deels veroorzaakt door de economische crisis en de daarbij horende bezuinigingen, waardoor de gemeenten actief moeten handelen om ook met de kleinere inkomsten het hoofd boven water te houden.

#### *Koppelen binnen en buiten*

Bij de omschrijving van het begrip bestuurskracht kwam ook naar voren dat de bestuurskracht van een gemeente kan worden gestimuleerd door 'buiten en binnen te koppelen'. Dat wil zeggen door



ook bestuurders van buiten de organisatie aan te trekken of allianties aan te gaan met partners van buiten. Deze mensen 'van buiten' kunnen er voor zorgen dat men buiten de gebruikelijke kaders gaat denken en een andere, betere, aanpak kiest. In hoofdstuk 5 is de verwachting naar voren gekomen dat de keuze voor één van de scenario's weinig invloed heeft op de mogelijkheid om binnen en buiten te koppelen. Wel lijken de tussentijdse verkiezingen, bij het scenario herindeling, de drempel voor bestuurders van buiten lager te maken.

Uit de gehouden interviews blijkt dat in het scenario 'herindelen' enkele bestuurders van buiten zijn gekomen. De burgemeester en de gemeentesecretaris van Lansingerland waren niet eerder in dienst van een van de fusiepartners. Ook heeft de gemeente Lansingerland door de fusie een belangrijkere positie gekregen binnen de regionale samenwerking Rijnmond. Omdat Lansingerland tot de grotere partners is gaan horen mag deze nieuwe gemeente nu ook een zetel in het dagelijks bestuur van het Rijnmondgebied invullen, waardoor zij beter kan meepraten en –beslissen over regionale zaken.

In de interviews met de mensen uit het scenario 'samenwerken' komt niet naar voren dat men nieuwe bestuurders heeft aangetrokken voor de samenwerking. Wel geven een aantal van de geïnterviewden aan dat de deelnemende gemeenten een sterkere positie hebben gekregen in gesprekken en onderhandelingen met andere overheden, zoals de provincie Zuid-Holland en het Ministerie van Binnenlandse zaken.

Daarnaast komt in deze interviews naar voren dat men, in de toekomst, meer volgens het netwerkmodel wil gaan werken. De gemeenten zetten ambtelijke opdrachten dan uit in het netwerk van gemeentelijke organisaties of bij de gemeenschappelijke regeling. Ambtelijke organisaties kunnen zich dan gaan specialiseren op bepaalde taken. Het kan dan bijvoorbeeld zijn dat ambtenaren werken voor de gemeente Zwijndrecht en daar een beleidsopdracht uitvoeren voor de gemeente Sliedrecht. Sliedrecht maakt dan gebruik van de kennis van de ambtenaren van Zwijndrecht. Het uitvoeren van de beleidsopdracht vindt plaats onder de regie van een door de gemeente Sliedrecht aangestelde regisseur. Op deze manier kunnen de deelnemende gemeenten binnen en buiten koppelen: ze kunnen gebruik maken van de kennis van ambtenaren van buiten hun eigen organisatie en maar de coördinatie blijft in eigen handen.

#### *Communicatie*

In het hoofdstuk over bestuurskracht komt naar voren dat de bestuurskracht van een gemeente niet alleen wordt gegenereerd door het bereiken van bepaalde prestaties, maar ook door het zichtbaar maken van die prestaties. De omgeving van een gemeente moet kunnen zien wat een gemeente heeft bereikt en welke lessen men heeft geleerd. De verwachting was dat een heringedeelde gemeente hier een licht nadeel zou hebben doordat de burger vaak minder interesse in de lokale politiek krijgt na een herindeling. Deze afname van interesse zou tot uiting komen in een daling van de opkomst bij verkiezingen.

Deze verwachte daling in verkiezingsopkomsten komt in de gehouden interviews niet terug. De geïnterviewden zien inderdaad dat de opkomst iets daalt, maar niet meer dan de daling die landelijk te zien is. Uit de interviews komt verder naar voren dat de drie gemeenten, die samen Lansingerland zijn gaan vormen, voor de fusie al een hoge opkomst kenden in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Van een afname in politieke interesse lijkt dus niet direct sprake.

Uit de interviews in het scenario 'Drechtsteden' komt naar voren dat ook hier geen grote veranderingen in de verkiezingsopkomsten zijn waargenomen. Wel komt uit deze interviews naar voren dat de gemeenschappelijke organisatie niet altijd even duidelijk zichtbaar is voor de burgers in de deelnemende gemeenten. De communicatie van en over de door de gemeenschappelijke regelingen genomen maatregelen worden vaak door de individuele gemeenten verzorgd. De geïnterviewden geven ook aan dat de gemiddelde burger in de zes Drechtsteden weinig interesse toont in de gemeenschappelijke regeling. Het lijkt er dus op dat de burgers binnen de Drechtsteden vooral kijken naar de prestaties van de individuele gemeenten, ongeacht de manier waarop die prestaties worden bereikt.

#### *Bestuurscultuur*

In het hoofdstuk over bestuurskracht komt ook naar voren dat de bestuurscultuur van een gemeente invloed heeft op het genereren van bestuurskracht. De verwachting was dat de keuze voor een van beide scenario's zowel positief als negatief kan uitpakken voor de generatie van bestuurskracht op dit punt. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat in beide scenario's de cultuur zich in positieve zin ontwikkelt.

In Lansingerland moesten de bestuurders wel even wennen aan het feit dat ze de 'hands-on' aanpak die ze gewend waren werd vervangen door een rol op afstand van de werkvloer. De interviews leren verder dat er binnen het bestuur nooit echt sprake is geweest van dorpisme, alle partijen waren bereid om de oude gebruiken achter zich te laten. Ook in de ambtelijke organisatie heeft men enkele cultuurveranderingen bemerkt. De nieuwe organisatie gaat formeler en professioneler te werk dan de oude gemeenten. Hierdoor zijn er geen afdelingen meer die door één enkele ambtenaar bezet worden. Één van de geïnterviewden was wel van mening dat de kennis van de ambtenaren over specifieke situaties in de kernen minder sterk geworden was.

Ook in de Drechtsteden hebben de verschillende deelnemers zich ingezet om de samenwerking een succes te maken. De geïnterviewden geven aan dat er geen sprake is geweest van botsende culturen bij het starten van de samenwerking. Men was vanaf het begin bereid mee te werken aan een gezamenlijke oplossing. Deze bereidheid tot samenwerken heeft zich in de loop der jaren zelfs versterkt. Wel komt naar voren dat het voor vertegenwoordigers in de Drechtraad soms moeilijk is te zien welke rol men behoort te spelen. Vertegenwoordigt men een partij of een gemeente? In de afgelopen periode ziet men dat er fracties worden gevormd met vertegenwoordigers van dezelfde partij uit de andere gemeenten. De balans lijkt dus door te slaan naar de rol van partijvertegenwoordiger.

#### *Conclusie*

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat intergemeentelijke samenwerking ook op het gebied van de gemeentelijke organisatie een goed alternatief vormt voor gemeentelijke herindeling. Het gaat hier om een deel van bestuurskracht waar men weinig invloed op kan uitoefenen; men kan immers weinig invloed uitoefenen op wie zich verkiesbaar stellen en op wie door de burgers worden gekozen als bestuurders.

#### **Bestuurskracht en bestuursresultaten**

In het hoofdstuk over bestuurskracht komt naar voren dat de resultaten die een gemeente boekt ook belangrijk zijn voor het ontwikkelen van bestuurskracht. Kan een gemeente haar wettelijke taken in

voldoende mate uitvoeren en is de gemeente in staat om te voorzien in lokale behoeften? Daarnaast wordt ook gekeken in hoeverre een gemeente in staat is om problemen binnen haar grenzen aan te pakken. Om deze resultaten te kunnen beoordelen wordt gekeken naar de omvang, kwaliteit en finaliteit van de taakuitvoering door de gemeente en naar de bereikte efficiency.

#### *Omvang*

Als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht door een gemeente is de omvang van de taakuitvoering erg belangrijk: kan een gemeente de haar opgedragen taken ook daadwerkelijk uitvoeren? Daarnaast wordt voor bestuurskracht ook gekeken naar het effect van het door de gemeente gevoerde beleid.

De verwachting was dat in beide scenario's ruimte ontstaat voor de professionalisering en specialisering van ambtenaren waardoor het aantal fouten zou afnemen. Daarnaast zouden de 'éénmansposten' verdwijnen doordat er bureauvorming plaatsvindt en wordt de bedrijfszekerheid verbeterd. Het effect van het gevoerde beleid is moeilijk meetbaar. In hoofdstuk 5 werd echter wel de verwachting geformuleerd dat er in beide scenario's een verbetering zou optreden in de effectiviteit van het beleid doordat er minder fouten zouden worden gemaakt.

In de interviews komt naar voren dat de omvang van de gemeentelijke taken ook één van de redenen is geweest om op zoek te gaan naar partnergemeenten. Uit beide scenario's komt naar voren dat men na de fusie, of na de invoering van de gemeenschappelijke regeling, weer beter in staat is om de gemeentelijke taken uit te voeren.

#### *Kwaliteit*

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 gaat het bij de beoordeling van de kwaliteit van de bestuursresultaten over de snelheid waarmee de gemeente haar taken uitvoert en de kwetsbaarheid en rechtskwaliteit van het gevormde beleid.

Opnieuw is hierbij de verwachting geformuleerd dat men in beide scenario's een verbetering zou zien in de kwaliteit van de bestuursresultaten. Deze verbetering zal te danken zijn aan professionalisering en specialisering van ambtenaren. Er wordt echter wel een kanttekening geplaatst bij de rechtskwaliteit van het beleid, daar een herindeling vaak zorgt voor een nationaler karakter van de politiek. Hierdoor zouden de lokale belangen naar de achtergrond kunnen verschuiven. Voor samenwerkende gemeenten is er de mogelijkheid dat de grotere deelnemers te veel beslag leggen op de (ambtelijke) capaciteit waardoor de kleinere deelnemers niet voldoende capaciteit overhouden.

De geïnterviewden in het scenario 'herindelen' geven aan dat de organisatie minder kwetsbaar is geworden door de fusie. Of het beleid ook minder kwetsbaar is geworden is nog niet duidelijk. De nieuwe gemeente kreeg vlak na de fusie te maken met de economische crisis en moest daardoor noodgedwongen een groot deel van het beleid herschrijven voor de nieuwe situatie. Het beeld van een nationaler karakter van de lokale politiek wordt door deze mensen niet herkend. Zij geven juist aan dat na de fusie de lokale partij veel groter is geworden. Deze groei is ten koste gegaan van de traditioneel grote partijen. Hierdoor is ook ruimte ontstaan voor de kleinere landelijke partijen in de nieuwe gemeente.

In de interviews bij het scenario 'samenwerken' komt ook naar voren dat de samenwerking de kwaliteit van het beleid verbeterd. Dominantie van een grote gemeente wordt door de

geïnterviewden niet herkend. De kleinere deelnemers profiteren van de kennis en kunde van de grotere deelnemers, terwijl de grotere deelnemers gebruik maken van de extra capaciteiten die de kleinere deelnemers bieden. Ook op bestuurlijk gebied is er volgens de geïnterviewden geen sprake van een grote dominante gemeente. De stemverhoudingen zijn vooraf vastgesteld naar inwoneraantal, maar doordat men binnen de Drechtraad steeds meer als fractie is gaan werken lijkt het verschil in stemverhoudingen tussen gemeenten veel kleiner geworden te zijn.

#### *Finaliteit*

Het beleid van een bestuurskrachtige gemeente draagt ook bij aan het bereiken van de doeleinden die voor het beleid zijn gesteld. Het is dus zaak om te kijken in hoeverre het gemeentelijke beleid bijdraagt aan het bereiken van deze doelen en in hoeverre de gestelde doelstellingen doorwerken in het beleid.

De verwachting die hierbij in hoofdstuk 5 werd geschetst is dat gemeenten in beide scenario's een verbetering zouden zien op dit gebied. De al eerder genoemde professionalisering en specialisering zou moeten zorgen voor een hoger kennisniveau bij de gemeentelijke ambtenaren, waardoor effectiever gewerkt kan worden. Een bijkomend voordeel voor samenwerkende gemeenten is dat men de mogelijkheid heeft om beleid specifiek voor de eigen gemeente te maken. In het scenario herindeling heeft men deze mogelijkheid vaak niet, al kiezen sommige van deze gemeenten ervoor om een kernspecifiek beleid te voeren. Soms wordt voor dit kernspecifieke beleid een dorpsraad aangesteld die met het gemeentebestuur samenwerkt.

Uit de interviews komt naar voren dat men, door de huidige crisis, moeilijk een oordeel kan geven over de finaliteit van het gevoerde beleid. Men heeft veel wijzigingen en bezuinigingen moeten doorvoeren. De gemeente Lansingerland voert geen kernspecifiek beleid. De meeste geïnterviewden vinden dat ook niet nodig, omdat de drie kernen erg op elkaar lijken. Een enkeling geeft aan dat de eigenheid van de verschillende kernen nu langzaam aan het verdwijnen is.

De geïnterviewden uit de Drechtsteden vinden het een groot voordeel dat ze per beleidsonderwerp kunnen kiezen op welk niveau men het beleid gaat formuleren. De geïnterviewden zijn van mening dat bij een fusie de grootste schaal leidend wordt. Door per beleidsonderwerp een niveau van beleidsvoering te kiezen kan de inhoud van het beleid leidend blijven. In de toekomst wil men het netwerkmodel nog meer gaan toepassen, zodat de deelnemende gemeenten per beleidsopdracht kunnen kiezen wie het beleid gaat formuleren en uitvoeren.

#### *Efficiency*

Zeker in deze tijd van crisis wordt er natuurlijk erg gelet op de efficiëntie van gemeenten. Gemeenten moeten niet alleen kunnen verantwoorden wat ze met het hun toevertrouwde geld hebben gedaan, ze moeten ook zo zuinig mogelijk werken om alle taken uit te kunnen blijven voeren. In hoofdstuk 5 werd de verwachting geschetst dat men door te fuseren of samen te werken ook efficiënter kon werken. Vooral de fusiegemeenten zouden veel kunnen besparen; bij samenwerkende gemeenten zou de besparing beperkt blijven omdat iedere gemeente zijn eigen bestuur behoudt.

Uit de interviews komt naar voren dat men zowel in het scenario 'herindelen' als in het scenario 'samenwerken' geld bespaart bij het uitvoeren van beleid. In Lansingerland kon men onder andere besparen op het gebied van huisvesting en personeel. Uit de interviews komt echter ook naar voren

dat het voor de raadsleden steeds moeilijker wordt om het raadswerk te combineren met een reguliere baan.

In het scenario 'samenwerken' spreekt men ook van flinke besparingen. Deze besparingen komen deels voort uit inkoopvoordelen die de gemeenten samen hebben. Daarnaast worden de besparingen ook deels gerealiseerd door het uitbesteden van bepaalde taken aan een gemeenschappelijke organisatie.

De geïnterviewden geven toe dat het in stand houden van de verschillende gemeentelijke organisaties en gemeentebesturen extra kosten met zich meebrengt. Daarnaast brengt ook de bestuurlijke drukte rondom de samenwerking de nodige kosten met zich mee. Een deel van de geïnterviewden is dan ook van mening dat deze samenwerking slechts een tussenstap is op weg naar een fusiegemeente "Drechtstad", waarna men nog meer kan gaan besparen. Een ander deel van de geïnterviewden stelt dat deze kosten de prijs van democratie zijn. De samenwerkende gemeenten moeten er, volgens dit deel van de geïnterviewden, echter wel voor zorgen dat onnodige kosten zoveel mogelijk worden vermeden.

#### *Conclusie*

De keuze van deze gemeenten voor herindeling of samenwerking heeft een positieve uitwerking gehad op de beleidsresultaten. Door specialisering en professionalisering is de omvang van de taakuitvoering verbeterd. De verwachting is dat ook de kwaliteit en de finaliteit van het gevoerde beleid zullen verbeteren, al is dat uit de gehouden interviews niet duidelijk naar voren gekomen. Oorzaak hiervan is dat de gemeenten, vanwege de huidige crisis, een deel van het beleid hebben moeten herzien.

In beide scenario's is er sprake van besparingen en een efficiencywinst. In het scenario 'herindeling' lijken de besparingen echter hoger uit te vallen doordat er minder raadsleden en bestuurders nodig zijn. De geïnterviewden uit de 'drechtsteden' erkennen ook dat het aanhouden van de verschillende gemeentelijke organisaties en besturen meer geld kost dan wanneer men tot één gemeente was gefuseerd. Een mogelijke fusie blijft in deze gemeenten dan ook onderwerp van discussie.

#### ***Coalitievorming met omgeving***

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat een herindeling vaak een negatief effect heeft op het vertrouwen van de burgers in de overheid. Ook neemt de politieke interesse van de burgers vaak af. Resultaat hiervan is vaak een lagere opkomst bij verkiezingen. Gemeenten proberen dit soms op te vangen door interactieve beleidsvorming, maar meestal komt het vertrouwen in de politiek niet meer op het peil van voor de herindeling. In hoofdstuk 5 werd daarom ook de verwachting geschetst dat een herindeling een negatieve invloed zou hebben op het genereren van bestuurskracht, als het gaat om coalitievorming.

Als gemeenten gaan samenwerken blijft het huidige gemeentebestuur vaak op zijn plek. Iedere gemeente voert in principe dus haar eigen beleid en kan dit afstemmen op de lokale behoeften. De verwachting was dan ook dat het vertrouwen van de burger minder afneemt dan bij een herindeling en dat samenwerkende gemeenten sterker staan dan heringedeelde gemeenten als het gaat om het aangaan van coalities met de omgeving. Wanneer er echter sprake is van een gezamenlijke

ambtelijke organisatie kan de individuele beleidsvorming van de samenwerkende gemeenten wel zorgen voor spanning tussen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie.

Opvallend is dat uit de verschillende interviews naar voren komt dat noch de samenwerking, noch de herindeling een negatieve invloed heeft gehad op de verkiezingsopkomsten. De opkomst loopt wel terug, maar niet meer dan in de rest van het land. Ook opvallend is dat de lokale partij in Lansingerland sinds de herindeling sterk is gegroeid. Deze groei is vooral ten koste gegaan van de partijen die voor de herindeling sterk vertegenwoordigd waren.

De geïnterviewden stellen daarnaast dat de nieuwe gemeente geen problemen heeft met het aangaan van coalities met haar omgeving. Sommige geïnterviewden stellen zelfs dat de gemeente, door de fusie, beter aansluit op de schaal van samenwerking die de ondernemers hebben toegepast. De gemeente kent een relatief hoge participatiegraad zodat er altijd wel burgers bereid zijn om mee te denken en mee te werken. Een enkele geïnterviewde is van mening dat de gemeente meer van deze mogelijkheid gebruik zou moeten maken. Ook met organisaties en ondernemers kent Lansingerland een goede band. De gemeente participeert in verschillende samenwerkingsverbanden met ondernemers. Waar nodig kan de gemeente ook op kernniveau coalities aangaan.

Ook de geïnterviewden uit de 'Drechtsteden' zijn positief over het aangaan van coalities met de omgeving. Door de gekozen vorm van samenwerken kunnen de gemeenten per situatie kiezen welke schaal wordt gehanteerd. Soms kiest men er zelfs voor om met één samenwerkingspartner op meerdere niveaus samen te werken. Zo wordt het onderwijsbeleid voor het ROC op 'Drechtstedenniveau' uitgevoerd, maar onderhandelt het ROC met de individuele gemeenten over zaken als huisvesting.

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de verschillende 'Drechtsteden' zich nu bezinnen op de toekomst van de samenwerking. Een deel van de geïnterviewden ziet een toekomst als één grote gemeente, mogelijk aangevuld met dorps- of kernraden. Anderen willen in de toekomst de ambtelijke samenwerking intensiveren, maar de individuele gemeenten en haar besturen behouden. De 'Drechtsteden' zouden dan nog meer als netwerkorganisatie gaan werken. Beleidsopdrachten worden dan uitgezet in het 'grote' netwerk, terwijl de contacten tussen burgers en bestuur in handen blijft van de individuele gemeente.

Uit de interviews komt niet naar voren dat er problemen zijn tussen de gezamenlijke organisaties en de verschillende gemeentebesturen als het gaat om de individuele beleidsvorming.

#### *Tussenconclusie coalities met de omgeving*

Uitgaande van de gehouden interviews lijken de gemeenten in beide 'scenario's' goed in staat om coalities met hun omgeving aan te gaan. In Lansingerland lijkt het formaat van de gemeente nu beter aan te sluiten bij het organisatieniveau van de ondernemers. In de Drechtsteden ziet men vooral de mogelijkheid om ook op een 'kleiner niveau' coalities te sluiten als een groot pluspunt.

In beide scenario's hebben de veranderingen niet geleid tot een grote terugloop in verkiezingsopkomsten. De opkomstcijfers zijn weliswaar gekrompen, maar niet meer dan het landelijke gemiddelde. Het lijkt er dus op dat het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur grotendeels behouden bleef in de gekozen scenario's.

## **Samenwerken als alternatief voor herindelen**

In het voorgaande zijn alle deelvragen onderzocht, besproken en beantwoord. Blijft over het beantwoorden van de hoofdvraag: “In hoeverre kan intensieve intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling worden gezien, als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht?”. Voordat deze vraag beantwoord kan worden zullen de antwoorden op de deelvragen hierna nog even kort belicht worden.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat gemeenten op verschillende wijzen kunnen samenwerken. Dit kan van heel vrijblijvend, op een enkel gebied; tot heel intensief, met het oprichten van een openbaar lichaam met een eigen bestuur en eigen personeel. Later in het onderzoek is uitgegaan van een intensieve vorm van samenwerking als alternatief voor herindelen. Later, in hoofdstuk 4, is ook aangegeven waarom gemeenten samen gaan werken: samenwerking komt vaak tot stand doordat bepaalde taken te complex worden voor een gemeente alleen. Ook komt naar voren dat samenwerking wordt gebruikt om aan een herindeling te ontkomen.

Ook is in hoofdstuk 2 uitgezocht wat wordt verstaan onder een ‘gemeentelijke herindeling’. Bij een herindeling worden twee of meerdere gemeenten opgeheven. Vervolgens wordt er een nieuwe gemeente gevormd die bestaat uit het grondgebied van de opgeheven gemeenten. Een herindeling is dus een fusie tussen twee of meerdere gemeenten. In deze nieuwe gemeente wordt vervolgens een nieuw college en een nieuwe raad gekozen. Later in het onderzoek is ook gekeken naar de redenen van gemeenten om over te gaan tot herindeling. Ook hier komt naar voren dat de complexiteit van de uit te voeren taken vaak aanleiding is om over een fusie te gaan praten. In het verleden werd vaak door hogere overheden (provincie, rijk) aangestuurd op een herindeling; tegenwoordig ligt het initiatief meer bij de betrokken gemeenten.

Een begrip dat vaak voorkomt als men spreekt over herindelen of samenwerken is ‘bestuurskracht’; maar wat is bestuurskracht? Deze vraag is onderzocht en beantwoord in hoofdstuk 3. Hierin komt naar voren dat bestuurskracht geen eenduidig begrip is. Verschillende auteurs geven verschillende definities van bestuurskracht. Geconcludeerd wordt dat de bestuurskracht van een gemeente afhangt van de beschikbare middelen (financiën, personeel, materieel), de gemeentelijke organisatie (o.a. sterke bestuurders, sense of urgency en communicatie) en van de resultaten die een gemeente behaalt (oplossen lokale problemen, voorzien in lokale behoeften en uitvoer van wettelijke taken). Ook wordt gevonden dat de resultaten van een gemeente moeten voldoen aan een aantal eisen (o.a. efficiëntie en effectiviteit) om ‘bestuurskrachtig’ te zijn. Ook komt naar voren dat het contact tussen de gemeente en haar omgeving van invloed is op de bestuurskracht.

Nadat was vastgesteld welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van bestuurskracht is (in hoofdstuk 4) ingegaan wat het effect van de keuze voor herindelen of samenwerken is op deze factoren. Uiteraard hebben de verschillende keuzes verschillende effecten op de ontwikkeling van bestuurskracht. De grootste verschillen lijken echter op het gebied van efficiëntie en vertrouwen te liggen. Een herindeling zou efficiënter uitpakken dan samenwerken, omdat na een herindeling slechts één gemeentebestuur overblijft. Aan de andere kant lijkt de keuze voor samenwerking beter uit te pakken voor het vertrouwen van de burgers in het gemeentebestuur.

In de hoofdstukken daarna zijn deze veronderstellingen voorgelegd aan een aantal mensen uit de praktijk. Uit deze gesprekken komt naar voren dat beide scenario's hun voor en nadelen hebben. Ook lijkt in beide scenario's de bestuurskracht van de betrokken gemeenten vergroot te worden.

In dit onderzoek komt naar voren dat de onderzochte gemeenten elkaar niet veel ontlopen als het gaat om het ontwikkelen van bestuurskracht op het gebied van bestuursinput, gemeentelijke organisatie en het aangaan van coalities met de omgeving. Op het gebied van bestuursresultaten is er echter wel een verschil tussen de scenario's. Het scenario 'Samenwerken' kost de belastingbetaler meer dan het scenario 'herindelen' door het behoud van de verschillende gemeentebesturen.

De onderzoeksvraag "In hoeverre kan intensieve intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling worden gezien, als wordt gekeken naar het genereren van bestuurskracht?" kan dus, op basis van de informatie uit dit onderzoek, worden beantwoord met: Samenwerking tussen gemeenten kan voor een groot deel als alternatief dienen voor een herindeling. Een herindeling is echter uiteindelijk efficiënter, omdat er slechts één gemeentebestuur hoeft worden onderhouden.

Uiteraard is deze conclusie gebaseerd op de in dit onderzoek gevonden resultaten; het is mogelijk dat de resultaten anders uitpakken wanneer voor andere 'scenario's' wordt gekozen. Zie hiervoor ook de hierna besproken suggesties voor verder onderzoek.

Ook zal de hierboven geformuleerde conclusie voor discussie kunnen zorgen. In de gehouden interviews stelt een deel van de respondenten dat de extra kosten van de verschillende gemeenteraden door hen wordt gezien als 'kosten van democratie'. Zij stellen dat burgers de kosten voor de extra gemeentebesturen accepteren als ze daarmee een stukje zelfstandigheid kunnen behouden. Anderen zien de samenwerking tussen gemeenten echter als een tussenstap op weg naar een fusie en een nog betere efficiëntie. Lokale behoeften en problemen kunnen volgens hen ook aangepakt worden door dorps- of wijkraden. De kosten voor het in stand houden van de verschillende gemeentebesturen wegen volgens hen niet op tegen de voordelen van een kleinschaliger aanpak. Door samenwerken als tussenstation te gebruiken blijven lokale sentimenten beperkt, men heeft immers nog een eigen bestuur. De overstap van een samenwerkingsverband naar een fusiegemeente is veel kleiner en mogelijk acceptabeler voor de burgers.

De bovenstaande meningen schetsen ook een beeld van de discussie over lokaal bestuur in Nederland. Moet men kiezen voor kleinschaligheid of is efficiëntie toch belangrijker? Wat is een acceptabele "prijs voor democratie" en welke mate van efficiëntie mag de burger van de overheid verlangen? Op deze manier raakt de discussie over het 'genereren van bestuurskracht' ook aan de discussie over de inrichting van ons staatsbestel. Immers waar legt men de grens? Wat kan men aan de belastingbetaler verantwoorden als kosten voor het lokale bestuur; zeker in deze tijd van bezuinigingen? Aan de ander kant kan men zich ook afvragen hoe 'decentraal' de decentrale eenheidsstaat nog blijft wanneer gemeenten steeds groter worden?

Het lijkt erop dat het antwoord op deze vragen vooral vraagt om een politieke keuze. Kiest men ervoor om het aantal gemeenten verder terug te brengen en daardoor de bestuurskosten terug te dringen of kiest men voor kleinschaligheid in het lokale bestuur, met besluitvorming op lokaal niveau, en accepteert men de kosten die dat met zich meebrengt? Uit de in hoofdstuk 4 beschreven geschiedenis rond herindelen en samenwerken komt naar voren dat de inrichting van het lokaal



bestuur in Nederland altijd onderwerp van discussie is geweest en nog altijd is. Al in 1980 concludeerde het kabinet dat het openbaar bestuur te ver was gecentraliseerd<sup>30</sup>. Men wilde daarom een aantal rijkstaken decentraliseren. Om dit te kunnen doen moesten de gemeenten uiteraard wel bestuurskrachtig genoeg zijn. Tot nu toe werd de bestuurskracht van gemeenten (en provincies) in veel rapporten gekoppeld aan de schaalgrote (Raad van State, 2009). De Raad van State noemt dit 'opmerkelijk' gezien het idee van decentralisatie juist voortkomt uit de overtuiging dat de schaal van uitvoering te groot was (Raad van State, 2009). In haar rapport "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan" (2009) haalt de Raad van State Döle c.s. aan die stellen dat er een 'kip-of-ei'-relatie is ontstaan op het gebied van decentralisatie: de centrale overheid wil pas decentraliseren als de decentrale overheden voldoende zijn opgeschaald; de decentrale overheden willen echter pas opschalen wanneer de centrale overheid overgaat tot serieuze decentralisering. Wanneer intergemeentelijke samenwerking als goed alternatief voor herindeling (opschaling) gebruikt kan worden kan men deze 'kip-of-ei'-discussie stoppen. Opschalen is dan immers niet meer noodzakelijk om bestuurskrachtige lokale besturen te hebben. In principe staat dan niets een verdere decentralisatie van rijkstaken in de weg. Of men dan daadwerkelijk overgaat tot verdere decentralisatie blijft echter ook een politieke keuze.

### **Suggesties voor verder onderzoek**

De in dit onderzoek gebruikte 'scenario's' zijn slechts enkele voorbeelden van Nederlandse gemeenten die zijn gefuseerd of samen zijn gaan werken. Om een beter gewogen antwoord te krijgen op de vraag of samenwerken als alternatief kan dienen voor een herindeling is verder onderzoek aan te bevelen. Hierna volgen enkele suggesties voor een dergelijk onderzoek.

#### *Gedwongen herindeling*

Bij het gekozen scenario in dit onderzoek zijn de betrokken gemeenten grotendeels vrijwillig overgegaan tot een fusie. Er zijn echter ook voorbeelden bekend van gemeenten die werden 'gedwongen' om te fuseren. Welke invloed heeft dit gedwongen karakter op het verloop van een dergelijke fusie en welke invloed heeft het op het ontwikkelen van bestuurskracht door deze fusiegemeente? Speelt 'dorpisme' daarin wel een invloedrijke rol? En welke invloed heeft een gedwongen herindeling op het ontwikkelen van een 'sense of urgency'?

#### *Fusie tussen gemeenten met grote verschillen in identiteit*

De in dit onderzoek gebruikte gemeenten hadden voor de fusie al enkele grote overeenkomsten. Zo was glastuinbouw voor alle drie de gemeenten een grote bron van inkomsten. Daarnaast kenden de drie gemeenten ook op demografisch gebied een aantal overeenkomsten. Waarschijnlijk hebben deze overeenkomsten ook bijgedragen aan een voorspoedige fusie. In een later onderzoek zou daarom gekeken kunnen worden naar de invloed van deze aspecten op de voortgang van de fusie. Daarnaast zou men ook kunnen kijken of grote verschillen tussen gemeenten een negatieve invloed hebben op de voortgang van de fusie en daarmee ook op het ontwikkelen van bestuurskracht.

#### *Fusie tussen gemeenten met een groot verschil in formaat*

De fusiegemeenten in Lansingerland waren qua grote redelijk aan elkaar gelijk. Herindelingen vinden echter niet altijd plaats tussen gemeenten van ongeveer dezelfde grote. Wat is de invloed van de grote van de betrokken gemeenten op de voortgang van de fusie? Heeft een kleine gemeente wel

---

<sup>30</sup> Zie o.a. Nota Decentralisatie van rijkstaken, Kamerstukken II 1980/81, 16 492, nrs. 1, 2, blz. 9-13.

iets te vertellen in het fusieproces met een grote gemeente? In een verder onderzoek zou hier ook aandacht kunnen worden besteed.

#### *Samenwerking tussen gemeenten met verschillende identiteiten*

Ook de gemeenten binnen de Drechtsteden hadden een zekere mate van overeenkomsten voor de aanvang van de samenwerking. Zij hadden in het verleden ook al samengewerkt en hebben besloten om deze samenwerking te intensiveren. Een eventueel nader onderzoek kan ook naar samenwerkingsverbanden kijken waar de deelnemende gemeenten deze overeenkomst en samenwerkingsgeschiedenis niet hebben.

#### *Samenwerking tussen gemeenten met een groot verschil in formaat*

In het samenwerkingsverband Drechtsteden is Dordrecht veruit de grootste partner. Toch lijkt deze gemeente niet de overhand te hebben binnen de samenwerking. Nader onderzoek kan uitwijzen of dit ook het geval is bij andere samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

#### *Motieven achter de keuze voor herindelen of samenwerken*

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de keuze voor herindelen of samenwerken vooral een politieke keuze is. Een nader onderzoek zou in kunnen gaan op de motieven achter deze politieke keuzes. Welke overwegingen maakt men om te komen tot herindeling? Of welke redenen heeft men om niet te kiezen voor een herindeling, maar voor samenwerking?

### **Aanbevelingen**

Zoals al eerder in dit stuk aangegeven wordt er al heel lang gediscussieerd over de decentralisatie van rijkstaken. Moeten gemeenten eerst opschalen voordat tot decentralisatie overgegaan kan worden? Of zal opschaling volgen wanneer men meer taken gaat decentraliseren? De Raad van State (2009) gaf al aan dat in de discussie rond het decentraliseren van rijkstaken een soort 'kip-of-ei'-relatie is ontstaan tussen opschalen voor decentralisatie en decentralisatie voor opschaling.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat opschalen van gemeenten niet noodzakelijk is om voldoende bestuurskracht te genereren. Een gemeente kan de benodigde bestuurskracht ook genereren door samen te werken met andere gemeenten. De conclusie van dit onderzoek was dan ook dat de keuze voor 'herindelen' of 'samenwerken' vooral een politieke keuze is.

Er zijn echter ook nog andere maatregelen die genomen kunnen worden om de bestuurskracht van gemeenten te bevorderen. Hieronder worden daar een tweetal aanbevelingen voor gedaan.

- Versterk de lokale democratie: Wanneer men verder wil gaan met het decentraliseren van rijkstaken zullen de gemeenten een steeds belangrijker rol gaan vervullen in het bestuur van het land. Uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket betekent ook een uitbreiding van de taken van de gemeenteraadsleden en de colleges van burgemeester en wethouders. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat een bestuurskrachtige gemeente sterke bestuurders nodig heeft, met een 'sense of urgency', om goed te functioneren. Ook kwam naar voren dat bestuurskrachtige gemeenten hun wettelijke taken goed moeten kunnen uitvoeren, lokale problemen moeten kunnen oplossen en in lokale behoeften moet kunnen voorzien. Bovendien moet het gemeentelijke beleid aan een aantal eisen voldoen; er moet efficiënt en effectief worden gewerkt en het beleid moet kwalitatief goed zijn.

Als wordt overgegaan tot een verdere decentralisering van rijkstaken is het aan te bevelen om het aantal raadsleden uit te breiden. Ook is het aan te bevelen om het maximum aantal wethouders uit te breiden. Doet men dit niet, dan zal dit op een gegeven moment ten koste gaan van de bestuurskracht van de gemeente. Een uitbreiding van het aantal gemeentelijke taken betekent immers dat de controlerende taak van de raadsleden zich ook uitbreidt waardoor men minder aandacht kan besteden aan ieder onderwerp. Hierdoor zal er ook minder aandacht zijn voor de eisen die men stelt aan het gevoerde beleid. Daarnaast hebben raadsleden dan minder tijd voor contacten met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld, waardoor de coalities tussen de gemeente en haar omgeving minder sterk worden.

Hetzelfde geldt voor de wethouders. Uitbreiding van het aantal taken van een wethouder betekent dat deze minder aandacht kan besteden aan alle onderwerpen binnen de portefeuille. Dit zal uiteindelijk ten koste gaan van de kwaliteit van het beleid van een gemeente en ook ten koste gaan van de coalitievorming met de omgeving.

Door het aantal raadszetels uit te breiden kan de controlerende taak van de gemeenteraad over meer raadsleden worden verdeeld en kan men voldoende aandacht besteden aan ieder onderwerp en aan de kwaliteitseisen die aan het beleid worden gesteld. Wanneer gemeenten meer wethouders kunnen aanstellen zal het aantal portefeuilles per wethouder afnemen. De wethouder kan dan meer aandacht aan iedere portefeuille besteden. Hierdoor zal de kwaliteit van het beleid toenemen.

Of ook het aantal gemeentelijke beleidsambtenaren moet worden uitgebreid wanneer men overgaat tot een verdere decentralisatie van rijkstaken hangt af van de mate van samenwerking tussen de gemeenten. Wanneer een individuele gemeente deze taken wil gaan uitvoeren zal het aantal ambtenaren moeten worden uitgebreid. Wanneer een gemeente er echter voor kiest om (intensief) samen te werken met andere gemeenten kan de uitbreiding van het aantal beleidsambtenaren worden beperkt. Men kan dan immers de diensten van een andere gemeente (of gezamenlijke organisatie) 'inhuren' om een bepaalde beleidstaak uit te voeren. Het aantal uitvoerende ambtenaren zal waarschijnlijk wel toenemen als wordt overgegaan tot een verdere decentralisatie van rijkstaken omdat de gemeente meer taken moet gaan uitvoeren. Hier staat wel tegenover dat het aantal rijksambtenaren zal afnemen omdat een deel van hun taken door de gemeenten wordt overgenomen.

- Bevorder instellen dorps- of wijkraden: Uit dit onderzoek komt naar voren dat het contact tussen het gemeentebestuur en haar omgeving belangrijk is voor de ontwikkeling van bestuurskracht. Door contacten met burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld kan een gemeente beter bepalen welke lokale behoeften er zijn en welke lokale problemen moeten worden aangepakt. Daarnaast krijgt een gemeente via deze contacten direct feedback op het gevoerde beleid.

Veel gemeenten in Nederland zijn 'meerkernig': er bevinden zich meerdere (dorps)kernen binnen de gemeentegrenzen. De lokale behoeften en problemen zijn vaak niet in iedere kern gelijk. Hetzelfde geldt voor de verschillende wijken binnen een grotere stad. De behoeften en

problemen in de ene wijk kunnen sterk verschillen met die in een andere wijk. Door het instellen van dorps- of wijkraden kan de gemeente de contacten met de verschillende kernen of wijken binnen haar grenzen versterken en wordt het mogelijk om sneller en effectiever te reageren op problemen en behoeften binnen die kernen, waardoor de bestuurskracht van een gemeente wordt versterkt.

# Literatuurlijst

---

Actieprogramma Lokaal Bestuur. (2002). *Handreiking Bestuursbevoegdheden in een Dualistisch Stelsel*. Opgeroepen op 1 september, 2010, van Actieprogramma Lokaal Bestuur.nl: [http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/2\\_bestuursbevoegdheden\\_en\\_de\\_dualisering\\_van\\_het\\_gemeentebestuur](http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/2_bestuursbevoegdheden_en_de_dualisering_van_het_gemeentebestuur)

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. (2006). *Culturen rond besturen, Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Berghuis, J., Herweijer, M., & Pol, W. (1995). *Effecten van Herindeling*. Groningen: Kluwer.

Beukenholdt-ter Mors, M., Daemen, H., & Fenger, H. (2001). *Bestuurskracht Noordwijkerhout*. Opgeroepen op 2 september 2010, van repub.eur.nl: [<http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1117/CLD003.pdf>]

Bezuinigingen op ambtenaren levert niets op. (2010, 24 maart). *Nederlands Dagblad; geraadpleegt op 01 februari 2011* [<http://www.nd.nl/artikelen/2010/maart/24/bezuinigingen-op-ambtenaren-levert-niets-op>].

Bouwmans, H. (2010b). *Donner: provincie óók rol bij herindeling*. Opgeroepen op 24 januari 2011, van Binnenlandsbestuur.nl: [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/donner-provincie-ook-rol-bij-herindeling.487337.lynkx>]

Bouwmans, H. (2010). *Kleine gemeenten morren over schaalvergroting*. Opgeroepen op 09 mei, 2010, van Binnenlandsbestuur.nl: [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/kleine-gemeenten-morren-over-schaalvergroting.156061.lynkx>]

Bouwmans, H. (2010a). *Kleine gemeenten morren over schaalvergroting*. Opgeroepen op 09 mei, 2010, van Binnenlandsbestuur.nl: [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/kleine-gemeenten-morren-over-schaalvergroting.156061.lynkx>]

Bouwmans, H. (2007). *Kracht gemeenten is zaak van bestuur en bewoners*. Opgeroepen op 18 januari 2011, van Binnenlandsbestuur.nl: [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/kracht-gemeenten-is-zaak-van-bestuur-en-bewoners.76057.lynkx>]

Bovens, M., Hart, P. '., & Twist, M. v. (2007). *Openbaar Bestuur, beleid organisatie en politiek*. Kluwer.

Braam, A. v. (1986). *Leerboek Bestuurskunde; tekstboek (Vol. A)*. Muiderberg: Coutinho.

CBS. (2009d, 30 november). *Bevolking; kerncijfers naar diverse kenmerken*. Opgeroepen op 05 januari, 2010, van CBS Statline: [<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37296ned&D1=a&D2=0,10,20,30,40,50,%28I-1%29-I&HDR=G1&STB=T&VW=T>]

CBS. (2010b). *Bevolking; kerncijfers naar diverse kenmerken*. Opgeroepen op 21 april, 2010, van Statline:  
[<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37296ned&D1=0,68&D2=0,10,20,30,40,50,I&HDR=G1&STB=T&CHARTTYPE=1&VW=T>]

CBS. (2009c, 4 november). *Bevolkingsontwikkeling; levendgeborenen, overledenen en migratie per regio*. Opgeroepen op 15 november, 2009, van CBS Statline:  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=37259ned&D1=0&D2=0&D3=101-204%2c206-259%2c261-301%2c303-336%2c338-389%2c391-528%2c530-547%2c549-589%2c591-612%2c614-626%2c628-631%2c633-644%2c646-669%2c671-673%2c675-702%2c704-705%2c707-71>

CBS. (2010). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2010*. Opgeroepen op 05 januari, 2010, van CBS.nl:  
[<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2010/default.htm>]

CBS. (2004). Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900. *Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2004*, 56-57.

CBS. (2010g, 15 april). *Regionale Kerncijfers Nederland*. Opgeroepen op 18 mei, 2010, van CBS Statline: [<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70072NED&D1=0&D2=102-105,108-109,111-112,114-117,119,122,124,126-128,131-133,136-138,141-142,144-145,147-148,150-151,154,157-161,167,169-177,179,181-186,189,191-195,197,199-200,202,205-206,208-213,21>]

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. (2006). *Wil tot Verschil*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Derksen, W., & Schaap, L. (2007). *Lokaal Bestuur*. Den Haag: Reed Business b.v.

Derksen, W., Drift, J. v., Giebels, R., & Terbrack, C. (1987). *De Bestuurskracht Van Kleine Gemeenten; Beleidsrapport*. Leiden/Amsterdam: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden en Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam.

Doorn, R. v. (2008, 12 december). *Stop bestuurlijke verrommeling*. Opgeroepen op 11 november, 2009, van binnenlandsbestuur.nl: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/opinie/ingezonden/2008/stop-bestuurlijke-verrommeling.102851.lynkx>

Eck, M. v., & Boer, M. d. (2005). *Bestuurskracht als kapstok voor sturingsvraagstukken*. Opgeroepen op februari 24, 2010, van vannaem.nl: [<http://www.vannaem.nl/?node=8>]

Eerste Kamer. (1986). *Handelingen Eerste Kamer Zitting 1985-1986, 36e vergadering*. Opgeroepen op 23 december 2010, van Staten Generaal Digitaal:  
[[http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19851986/PDF/SGD\\_19851986\\_0000037.pdf](http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19851986/PDF/SGD_19851986_0000037.pdf)]

Eerste Kamer. (1987). *Handelingen Eerste Kamer, zitting 1986-1987, 35e vergadering*. Opgeroepen op 23 december 2010, van Staten Generaal Digitaal:  
[[http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19861987/PDF/SGD\\_19861987\\_0000036.pdf](http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19861987/PDF/SGD_19861987_0000036.pdf)]

- Ekamper, P. (2009). *Twee eeuwen gemeentelijke herindelingen in Nederland*. Opgeroepen op 07 december 2010, van [members.ziggo.nl/ekamper](http://members.ziggo.nl/ekamper):  
[<http://members.ziggo.nl/ekamper/gemeenten/gemgrens.html>]
- Erfgoedhuis Zuid-Holland. (2010). *Gemeente Lansingerland*. Opgeroepen op 10 augustus 2012, van [geschiedenisvanzuidholland.nl](http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl):  
[<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/geschiedenis/verhalen/plaats/195>]
- Fraanje (Red.). (2007). *Over Bestuurskracht en Maatschappelijke Veerkracht; pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.
- Fraanje, M., Herwijer, M., Beerepoot, R., Assenbergh, A. v., Brouwers, B., & Heins, H. (2008). *Herindelingen Gewogen; een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. (Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen) Opgeroepen op 07 februari 2011, van [Rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl):  
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/07/17/herindelingen-gewogen.html>]
- Hartman, I. (2008). *Burgerschap en patronen van politieke participatie (In: Jaarboek Kennissamenleving, uitgeverij aksant)*. Opgeroepen op 07 maart 2011, van Instituut voor Publiek en Politiek: [[http://www.publiek-politiek.nl/content/download/2714/15544/file/Burgerschap en patronen van politieke participatie.pdf](http://www.publiek-politiek.nl/content/download/2714/15544/file/Burgerschap_en_patronen_van_politieke_participatie.pdf)]
- Hendriks, F., & Tops, P. (2002). *Het sloeg in als een BOM; Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Opgeroepen op 13 september 2010, van [KEI-centrum.nl](http://www.keicentrum.nl):  
[[http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/kei2003/documentatie/hendriks-tops\\_sloeg%20als%20bom\\_2002.pdf](http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/kei2003/documentatie/hendriks-tops_sloeg%20als%20bom_2002.pdf)]
- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. (2001). *Nota: Herindeling van gemeenten in Nederland*. Opgeroepen op 06 december 2010, van [Binnenland.vlaanderen.be](http://www.binnenland.vlaanderen.be):  
[<http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/fusies/fusies.html>]
- Hyjum, E. v., & Hiemstra, J. (2002). Bestuurskwaliteit en Presterende Gemeenten. In: *Openbaar Bestuur*, 2002 (nr. 12), pp. 11-14.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten. (2008). *Vertrouwen en verantwoord, Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Korsten, A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.
- Koster, Y. d. (2012). *RVS: Twijfels over verkleining raden*. Opgeroepen op 11 september 2012, van [Binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl): [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/rvs-twijfels-over-verkleining-raden.8498847.lynkx>]
- Laar, S. v. (2010). *Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon [Digitale Editie].

- Lansingerland, G. (2006). *Lansingerkrant; informatie over de samenvoeging*. Opgeroepen op 30 mei 2011, van Lansingerland.nl: [http://lansingerland.nl/document.php?m=1&fileid=3326&f=492086a57a923221b5ed4b353f1bddc4&attachment=0&c=3150]
- Leeuwestijn, J. v. (2007). Een beter bestuur begint bij jezelf. In J. Van den Berg, A. Van Omme, M. Stein, & J. Vis (Red.), *Middenbestuur in Nederland: Opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?*; *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2007*; (pp. 29-31). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Meyer, W. d. (2009). *Verkenning van toekomstige mogelijkheden en wenselijkheden van de intergemeentelijke samenwerking Meetjesland*. Opgeroepen op 28 maart 2011, van Universiteitsbibliotheek Gent: [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/392/136/RUG01-001392136\_2010\_0001\_AC.pdf]
- Min BZK. (2011). *Memorie van toelichting; Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen*. Opgeroepen op 19 oktober 2011, van Rijksoverheid.nl: [http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/09/28/memorie-van-toelichting-afschaffing-deelgemeenten.html]
- MinBZK. (2009). *Gemeentewet*. Opgeroepen op 30 november, 2009, van Overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukII/Artikel8/geldigheidsdatum\_30-11-2009
- Modderkolk, A. (1996). Herindelingen in Noord-Brabant. In: *Bestuurswetenschappen, vol. 50* (nr 6 - 1996), pp. 456-468.
- Nationaal Archief. (zd). *1917 Algemeen kiesrecht*. Opgeroepen op 07 december 2010, van NationaalArchief.nl: [http://www.nationaalarchief.nl/content/jaartal/1900-2000/1917Algemeenkiesrecht.asp?ComponentID=5026&SourcePageID=3673#1]
- Neelen, G., Rutgers, M., & Tuurenhout, M. (Red.). (2005). *De Bestuurlijke Kaart van Nederland; Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- NICIS Institute. (2010). *Burgerschap in de Doe-democratie*. Opgeroepen op 07 april 2011, van Nicis.nl: [www.nicis.nl/dsresource?objectid=161879]
- Odinot, I. (2010). *Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie; Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten*. Opgeroepen op 01 februari 2011, van EUR Repository: [http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/8514/Odinot.pdf]
- Overheid.nl. (2010). *Gemeentewet; Geldend op 06-12-2010*. Opgeroepen op 06 december 2010, van Overheid.nl: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukIII/Artikel36/geldigheidsdatum\_06-12-2010]
- Raad van State. (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.



Raad voor de Financiële Verhoudingen. (2010). *Gevolgen Regeerakkoord voor de financiële verhoudingen*. Opgeroepen op 24 januari 2011, van Rob-Rfv.nl:  
[[http://www.rfv.nl/default.aspx?skin=Rfv&inc=detail&id=1083&dossier\\_id=&type=publicatie](http://www.rfv.nl/default.aspx?skin=Rfv&inc=detail&id=1083&dossier_id=&type=publicatie)]

Rijksoverheid. (2009). *Financiële Verhoudingswet*. Opgeroepen op 02 december 2010, van Rijksoverheid.nl: [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/circulaires/2009/11/03/financiele-verhoudingswet.html>]

Schorer, W., & van den Berg, W. (2009, 09 25). Stop met schaalvergroting gemeenten. *Binnenlands Bestuur* .

Servicecentrum Drechtsteden. (2011e). *Bestuur*. Opgeroepen op 02 juni 2011, van servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=nowfqIsHuOnMApJD>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011h). *De Drechtstraad*. Opgeroepen op 13 juni 2011, van Servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=eowfqIsHuOnMApJDD>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011b). *De Drechtsteden uitgelicht*. Opgeroepen op 01 juni 2011, van servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=woyfqIsHuOnMApJJ>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011i). *Drechtstedenbestuur* . Opgeroepen op 13 juni 2011, van Servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=gowfqIsHuOnMApJDH>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011d). *Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden*. Opgeroepen op 02 juni 2011, van servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=wowfqIsHuOnMApJA>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011a). *Geschiedenis*. Opgeroepen op 2 juni 2011, van servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=znwfqIsHuOnMApJJA>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011f). *GRD dochters*. Opgeroepen op 02 juni 2011, van servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=noagqIsHuOnMApJAJ>]

Servicecentrum Drechtsteden. (2011c). *Waarom dit Servicecentrum*. Opgeroepen op 02 juni 2011, van Servicecentrumdrechtsteden.nl:  
[<http://www.servicecentrumdrechtsteden.nl/drechtsteden?waxtrapp=mgavrPsHuOnMAbJYrB>]

Steegh, J. (2010). *Democratisch Geld(t); Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen*. Opgeroepen op 25 januari 2011, van Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking:  
[[http://www.platformintergemeentelikesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden\\_item/t/eindrapport\\_democratisch\\_geld\\_t](http://www.platformintergemeentelikesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/eindrapport_democratisch_geld_t)]

- Streekplatform+ Meetjesland. (2011). *Over het Meetjesland*. Opgeroepen op 4 april 2011, van [www.meetjesland.be](http://www.meetjesland.be): [<http://www.meetjesland.be/Meetjesland/meetjesland.html>]
- Struycken, A. (1912). *De gemeenten en haar gebied : eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering van gemeentegrenzen*. Arnhem: Gouda Quint.
- Toonen, T., van Dam, M., Glim, M., & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling; herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Tweede Kamer. (1998, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 331, nr. 1)). *Beleidsnotitie Gemeentelijke Herindeling; november 1998*. Opgeroepen op 21 maart 2011, van [Parlando.sdu.nl](http://parlando.sdu.nl): [<http://parlando.sdu.nl/cgi/showdoc/session=anonymous@3A0678138789/action=doc/query=2/pos=0/KST32547.pdf>]
- Tweede Kamer. (1996b). *Handelingen Tweede Kamer, zitting 1996-1997, 36e vergadering*. Opgeroepen op 12 januari 2011, van [Overheid.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl): [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19961997-2926-2927.pdf>]
- Tweede Kamer. (1981). *Motie van het lid Mateman c.s.* Opgeroepen op 23 december 2010 (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100 hoofdstuk VII, nr. 20), van Staten Generaal Digitaal: [[http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19811982/PDF/SGD\\_19811982\\_0003377.pdf](http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19811982/PDF/SGD_19811982_0003377.pdf)]
- Tweede Kamer. (1996a). *Motie van het Lid Remkes c.s.* Opgeroepen op 10 januari 2011 (Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1996-1997, 25 000 Hoofdstuk VII, nr 18), van [Parlando.nl](http://parlando.sdu.nl): [<http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>]
- Tweede Kamer. (1982). *Onderzoek en beleid op het gebied van gemeentelijke herindeling*. Opgeroepen op (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 640, nrs. 1-2) 23 december 2010, van Staten Generaal Digitaal: [[http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19821983/PDF/SGD\\_19821983\\_0004749.pdf](http://ressourcessgd.kb.nl/SGD/19821983/PDF/SGD_19821983_0004749.pdf)]
- Ven, J. v. (2009, 09 14). *Groen-blauwe parel wil klein blijven*. Opgeroepen op 10 02, 2009, van [Binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl): <http://www.binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2009/09/groen-blauwe-parel-wil-klein-blijven.129118.lynkx>
- VNG. (2012). *Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen*. Opgeroepen op 15 juli 2012, van [vng.nl](http://www.vng.nl): [[http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2012/20120424\\_factsheet\\_herindeling\\_1.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2012/20120424_factsheet_herindeling_1.pdf)]
- VNG. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr; Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Opgeroepen op 15 juli 2010, van [vng.nl](http://www.vng.nl): [<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burger%20en%20bestuurlijke%20organisatie/gemsamenwBoekjeSamenwerken.pdf>]
- VNG. (2010). *Wat Ruist Daar?; Naar helderheid en eenvoud in het openbaar bestuur*. Opgeroepen op 21 maart 2011, van [VNG.nl](http://www.vng.nl): [<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/Wat%20ruist%20daar.pdf>]
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet. (2007). *De Eerste Overheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Werkgroep Kalden. (2010). *Openbaar bestuur (rapport brede heroverwegingen, werkgroep 18)*. Opgeroepen op 24 januari 2011 van Parlis.nl [<http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG23343.pdf>]: (Uitgave: Inspectie der Rijksfinanciën; Bureau Beleidsonderzoek).

Wesseling, H. (2004, februari). Bestuurskracht en Democratie. In: *Openbaar Bestuur*, 20-24.

Wesseling, H., & Van Twist, M. (2006). *Innoveren en Besturen*. Opgeroepen op 1 september 2010, van EUR Repository: [<http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/15014/Innoveren%20en%20besturen.pdf>]

Wijdeven, T. v., Cornelissen, E., Tops, P., & Hendriks, F. (2006). *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Opgeroepen op 13 september 2010, van KEI-centrum.nl: [[http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/SEV\\_Een\\_kwestie\\_van\\_doen\\_okt2006.pdf](http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/SEV_Een_kwestie_van_doen_okt2006.pdf)]

Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*. Opgeroepen op 07 maart 2011, van sharedservicesbijdeoverheid.nl: [<http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/literatuur>]

## Bronvermelding foto's voorpagina:

1	2	3	4	5
6	7	8	9	10
11	12	13	14	15
16	17	18	19	20
	21	22	23	
24	25	26	27	28
29	30	31	32	33

## Bronvermeldingen foto's voorpagina:

1. Website Stichting Dorpsraad Zeilberg  
[<http://www.drzeilberg.nl/KombordZeilberg%20%28Small%29.JPG>]
2. Website Gemeente Coevorden  
[[http://www.coevorden.nl/uploads/pics/geesbrug\\_kombord\\_200b.jpg](http://www.coevorden.nl/uploads/pics/geesbrug_kombord_200b.jpg)]
3. Website Groesbeekse Volkspartij  
[<http://www.groesbeeksevolkspartij.nl/images/kombord-groesbeek.jpg>]
4. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p015/alblasserdam6644.jpg>]
5. Website 6senses festival  
[<http://www.6sensesfestival.nl/wp-content/uploads/2012/03/0103001-kombord-apeldoorn.jpg>]
6. Website Wikipedia Commons  
[[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/74/Dordrecht\\_partnersteden.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/74/Dordrecht_partnersteden.jpg)]
7. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6024\\_1260454797.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6024_1260454797.jpg)]
8. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p019/bergschenhoek002.jpg>]
9. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6066\\_1260745370.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6066_1260745370.jpg)]
10. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6069\\_1260746332.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6069_1260746332.jpg)]
11. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/5982\\_1259679146.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/5982_1259679146.jpg)]
12. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6063\\_1260744926.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6063_1260744926.jpg)]
13. Website Hoffman Outdoor Media  
[[http://www.hoffman.info/images\\_nieuws/Kombord\\_Assen.jpg](http://www.hoffman.info/images_nieuws/Kombord_Assen.jpg)]
14. Website Wikimedia Commons  
[[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c9/Opeinde\\_-\\_Kombord.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c9/Opeinde_-_Kombord.jpg)]
15. Website Zvoort.nl  
[<http://www.zvoort.nl/v4/wp-content/uploads/2012/07/Zandvoort-aan-Zee-6.jpg>]
16. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p003/bleiswijkIMGP6048.jpg>]
17. Website De Gelderlander  
[[http://www.gelderlander.nl/multimedia/archive/01962/kombord\\_heteren\\_1962465a.JPG](http://www.gelderlander.nl/multimedia/archive/01962/kombord_heteren_1962465a.JPG)]
18. Website Gemerts Nieuwsblad  
[<http://www.vanhelvoortnieuws.nl/wp-content/uploads/2012/03/Kombord.jpg>]
19. Website Wegenforum.nl  
[<http://t0.gstatic.com/images?q=tbN:ANd9GcR7YegNRIA6dODapJcCsGUVO3QoTEGPyZudhkUwL4oyi9ywpMeymoRDs8ETQ>]
20. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p003/zwijndrechtIMGP5043.jpg>]
21. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p004/hoogvlietIMGP6389.jpg>]
22. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p004/sliedrechtIMGP6080.jpg>]

23. Website De Gelderlander  
[[http://www.gelderlander.nl/multimedia/archive/02308/kombord\\_elst\\_2308801a.JPG](http://www.gelderlander.nl/multimedia/archive/02308/kombord_elst_2308801a.JPG)]
24. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p004/hendrikidoambachtIMGP6149.jpg>]
25. Website Gemeente De Wolden  
[<http://www.dewolden.nl/plaat.php?fileid=16773&f=e718822ea1e54e404b0503cb18f6c1128042a13ab801ac4d1ac3db9fb9df6a0807392e977e4e2bde4a71ded472eb1ae1a29fc29371e01ed7a66f30d0d1109677>]
26. Website Denver Traffic Solutions  
[[http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6023\\_1260454706.jpg](http://www.denver-ts.nl/db/upload/products/images/big/6023_1260454706.jpg)]
27. Website Kleine Kernenkrant  
[[http://www.kleinekernenkrant.nl/content\\_images/Komborden/KombordLleende-web.jpg](http://www.kleinekernenkrant.nl/content_images/Komborden/KombordLleende-web.jpg)]
28. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p003/berkelenrodenrijsIMGP4805.jpg>]
29. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p003/renkum7667.jpg>]
30. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p012/kattendijkeIMGP0988.jpg>]
31. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p009/papendrechtIMGP4518.jpg>]
32. H.W. Fluks; Website Borden.plaatsengids.nl  
[<http://borden.plaatsengids.nl/p023/biddinghuizen8222.jpg>]
33. Website Plaats.nl  
[<http://www.plaats.nl/var/12/full/12005.jpg>]

# Bijlage A: Achtergrondinformatie gemeenten in andere EU-landen

---

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van het gemiddelde aantal inwoners per gemeente van de 27 EU-landen. Nederland komt in dat overzicht uit op een vijfde plaats. Ook wordt er in dat hoofdstuk gesproken over een laag van 'functioneel bestuur' binnen de gemeenten van landen met een hoog 'gemiddeld aantal inwoners per gemeente'. In deze bijlage wordt kort ingegaan op de structuur van dit functionele bestuur in het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Litouwen en Ierland. Ook wordt er kort ingegaan op de bestuurlijke situatie in Denemarken. In dit land heeft enkele jaren geleden een grote reorganisatie van het binnenlands bestuur plaatsgevonden, waarbij de omvang van de gemeenten in dit land flink is opgeschaald. Aan het einde van deze bijlage wordt kort ingegaan op deze reorganisatie. Ook wordt kort gekeken naar de redenen om deze reorganisatie door te voeren.

## *Verenigd Koninkrijk*

De 1<sup>e</sup> (algemeen-) bestuurslaag binnen het Verenigd Koninkrijk is opgebouwd uit 388 districten (Engeland 308, Schotland 32, Noord-Ierland 26 en Wales 22) en 46 fusiegemeenten (Comité van de Regio's, 2008). Binnen het stelsel van districten, graafschappen en leefgemeenschappen heeft het Verenigd Koninkrijk een omvangrijk stelsel van ongeveer 10.000 'town and parish councils' (dorps- en wijkraden). Deze 'councils' vormen een eerste aanspreekpunt voor de plaatselijke bevolking en zijn betrokken bij veel lokale aangelegenheden zoals het verstrekken van vergunningen, planning van bouwprojecten, het oprichten van buurthuizen, het vertegenwoordigen van de buurt bij andere overheden, verzorgen van toeristische informatie en beheren van het centrum van een dorp of wijk. De 'councils' zijn statutaire organen, ze worden ingesteld door de regionale overheid (district, leefgemeenschap of graafschap) met een afgebakend takenpakket. Een dorp of wijk kan de regionale overheid door middel van een petitie vragen een dorps- of wijkraad in te stellen (NALC, 2009). Als men hier rekening mee houdt komt het gemiddeld aantal inwoners een stuk lager uit<sup>31</sup>, op iets onder de 7.000.

## *Portugal*

Portugal kent een soortgelijke verdeling. De 308 'gemeenten' zijn ook in dit land opgedeeld in 4240 dorps- en wijkraden (Stevens, 2008) die direct door de inwoners van het betreffende gebied worden gekozen. De raden kiezen uit hun midden een dagelijks bestuur dat als uitvoerende macht fungeert (Fidalgo de Freitas, 2007). Deze dorps- en wijkraden houden zich vooral bezig met onderwijs, gezondheidszorg en het lokale milieu (Stevens, 2008).

## *Litouwen*

Ook Litouwen heeft een zeker 'intra-gemeentelijk stelsel' van 'elderates' die functioneren onder het laagste overheidsniveau van 'gemeenten'. Deze 'elderates' spelen geen rol in de nationale politiek, maar zijn vooral bedoeld om de overheid dicht bij de burger te laten staan. Zo zorgen zij bijvoorbeeld voor de distributie van de sociale voorzieningen in hun gebied. Er zijn meer dan 500 van deze 'elderates' actief in Litouwen (Lithuanian Ministry of the Interior, 2009).

---

<sup>31</sup> Het Verenigd Koninkrijk telt 60,8 miljoen inwoners ('Council of European Municipalities and Regions', 2008) gedeeld door 10.000 'town and parish councils' maakt gemiddeld 7.153 inwoners

### *Ierland*

De lokale overheid in Ierland bestaat in totaal uit 114 'autoriteiten' (29 graafschappen, 5 steden en 80 'gemeenten' (Comité van de Regio's, 2008)) die momenteel een proces van vernieuwing en hervorming ondergaan. Het takenpakket van deze lokale overheden omvat onder ander de zorg over huisvesting, wegen, verkeersveiligheid, (drink)watervoorziening en riolering, afvalverwerking, milieubescherming, recreatie, educatie, gezondheidszorg en welzijnswerk (Irish Department of Foreign Affairs, 2009). De 29 graafschappen of districten hebben ieder hun eigen raad (county council). Daarnaast hebben ook 5 (grote) steden een eigen raad (city council) met dezelfde bevoegdheden als de districtsraden. Deze raden zijn de belangrijkste lokale (volks)vertegenwoordigingen van Ierland (Instituut voor Publiek en Politiek, 2009).

Iedere 'council' kiest uit zijn midden een voorzitter. Deze zit de vergaderingen voor en heeft de beslissende stem wanneer de stemmen in de 'council' staken. Het belangrijkste uitvoerende orgaan van een districts- of stadsraad is de 'manager'. Deze manager stuurt het gehele ambtelijke apparaat van een district of stad aan. De 'manager' kan een deel van zijn taken ook delegeren naar zijn staf, maar blijft wel zelf verantwoordelijk. Een 'manager' mag deelnemen aan de vergaderingen van een districts- of stadsraad, maar heeft daar geen stemrecht. De 80 (kleinere) steden functioneren binnen de districten. Ze hebben weliswaar een eigen vertegenwoordigend orgaan, maar deze hebben minder zeggenschap dan de districten. Bovendien lopen de functies die deze organen uitvoeren sterk uiteen. De 'county/city-manager' van het district of stad is tevens de manager van alle kleinere gemeenten binnen het gebied (Instituut voor Publiek en Politiek, 2009).

De lokale bestuurslaag van Ierland werd vaak beschreven als zwak. Walsh (1998) noemt enkele punten uit het rapport van de 'Commissie Barrington' (uit 1991), een door de overheid zelf ingestelde onderzoekscommissie die het lokale bestuur van Ierland moest onderzoeken:

Een beperkt aantal functies, vooral gericht op de fysieke ontwikkeling

Zwaar afhankelijk van de centrale overheid vanwege het ontbreken van zelf te innen (lokale) belastingen.

Een marginale rol voor gekozen volksvertegenwoordigers.

Minder 'eenheden' van lokaal bestuur dan vergelijkbare landen in de Europese Unie.

Een naar binnen gekeerde en bureaucratische cultuur, met weinig oriëntatie op het publiek of maatschappelijke organisaties

Vanaf halverwege de jaren 1990 valt er echter toch enige veranderingen te zien in het Ierse bestuur. Met steun en aanmoediging door de Europese Unie erkent de Ierse regering het belang van een sterkere lokale input in het bestuur. Sindsdien zijn er verschillende projecten gestart die de lokale input in het bestuur moeten vergroten. Een voorbeeld hiervan zijn de partnerschappen tussen overheidsinstellingen, de private sector en de lokale gemeenschap op het gebied van de lokale dienstverlening door de overheid (Walsh, 1998). Het hierboven genoemde (kies)stelsel is echter nog steeds in gebruik.

### *Denemarken*

Naast Ierland is Denemarken het enige andere EU-land dat gemiddeld grotere gemeenten heeft dan Nederland, zonder een onderliggende structuur van deelraden. Met een gemiddeld inwoneraantal van meer dan 55.000 ('Council of European Municipalities and Regions', 2008) zijn de Deense gemeenten zelfs een stuk groter te noemen dan die in Nederland (gemiddeld ruim 38.000, CBS 2009d).

Dit is overigens nog maar enkele jaren het geval. In 2006 waren de 271 Deense gemeenten, gemiddeld, nog een stuk kleiner dan de Nederlandse, ongeveer 20.000<sup>32</sup>. Denemarken heeft per 1 januari 2007 echter een grote hervorming in het binnenlands bestuur doorgevoerd. De bestaande 271 gemeenten zijn omgevormd en samengevoegd tot 98 gemeenten. Daarnaast zijn de 14 districten opgeheven en vervangen door 5 regio's (Ministry of the Interior and Health, 2005).

De belangrijkste reden voor deze grootscheepse herstructurering was dat men van mening was dat het formaat van de districten en de gemeenten onvoldoende was om de door het rijk opgedragen taken goed uit te kunnen voeren. De nieuwe bestuursstructuur moet de dienstverlening van de overheid aan de burger verbeteren. Door de herindeling komt de overheid dichterbij de burger te staan. (Ministry of the Interior and Health, 2005).

Een tweede reden voor de hervorming was het feit dat de verantwoordelijkheid voor een aantal gedecentraliseerde taken was verdeeld over verschillende bestuurslagen. Sommige taken vielen zowel onder de verantwoording van de districten als van de gemeenten. Op deze manier ontstonden een aantal 'grijze gebieden' waar niet duidelijk was wie nu waarvoor verantwoordelijk was. De hervorming in 2007 moest deze taakverdeling transparanter maken. Taken met een verdeelde verantwoording werden in de nieuwe structuur volledig ondergebracht bij één bestuurslag (Ministry of the Interior and Health, 2005).

---

<sup>32</sup> 5 427 459 inwoners op 1 januari 2006 (StatBank Denmark, 2009) gedeeld door 271 gemeenten (Ministry of the Interior and Health, 2005) maakt een gemiddelde van 20.027 inwoners.