



**REGIONAAL BESTUREN EN
LOKAAL VERANTWOORDEN
EEN SPAGAAT VOOR LOKALE
BESTUURDERS**

**MASTERSCRIPTIE BESTUURSKUNDE
E.J. VAN PEET**

REGIONAAL BESTUREN EN LOKAAL VERANTWOORDEN

EEN SPAGAAT VOOR LOKALE BESTUURDERS

EEN VERGELIJKENDE CASESTUDY NAAR REGIOAAL BESTUUR IN ZEELAND

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Scriptie Master Bestuurskunde

AUTEUR

E.J. van Peet (421133)

BEGELEIDER & EERSTE LEZER

prof. dr. C.W.A.M. van Paridon

TWEEDE LEZER

dr. A. Cachet

PLAATS & DATUM

Rotterdam, 28 augustus 2018

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie waarmee ik de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam afrond. Zoals de titel van deze scriptie doet vermoeden staan spanningsvelden centraal in deze scriptie. Spanningsvelden zijn niet alleen zichtbaar tijdens regionale samenwerking, maar ook tijdens het schrijven van deze scriptie. Het was een proces van balanceren en laveren tussen soms conflicterende belangen: gezin, werk, studie, vrienden, et cetera. Dit was niet altijd gemakkelijk en leidde, net als bij het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordelijk, regelmatig tot dilemma's welk belang voorrang te geven. Uiteindelijk is een vorm van evenwicht gevonden wat heeft geresulteerd in voorliggende scriptie.

Een scriptie schrijf je niet 'alleen'. Daarom wil ik dit voorwoord ook benutten om enkele personen te bedanken.

In de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleider prof. dr. Kees van Paridon bedanken voor zijn prettige en geduldige begeleiding tijdens het afstudeertraject. Op de momenten dat het nodig was zorgde hij voor het 'zetje' dat nodig was om de volgende stap te maken in het onderzoek.

Daarnaast wil ik dr. Lex Cachet, tweede lezer, bedanken voor zijn constructieve feedback in de laatste fase van het onderzoek. Verder zou deze scriptie weinig om het lijf hebben zonder de respondenten die hebben meegewerkt aan een interview. Op deze plaats wil ik alle respondenten bedanken voor hun belangrijke bijdrage aan dit onderzoek.

Tot slot wil ik mijn gezin, familie, vrienden, medestudenten en collega's bedanken voor hun steun, begrip en geduld.

SAMENVATTING

Dit onderzoek heeft als doelstelling om het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden te analyseren en hierbij factoren te identificeren die van invloed zijn op het spanningsveld. Ook wordt getracht inzichtelijk te maken welke invloed precies uitgaat van deze factoren opdat het spanningsveld groter of juist kleiner wordt. De aanleiding om onderzoek te doen naar het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden is gelegen in de kritiek die regelmatig wordt geuit op het functioneren en de legitimiteit van het regionaal bestuur. Belangrijke besluiten worden niet meer in de gemeenteraad, maar in het regionaal bestuur genomen. Dit zou de lokale besluitvorming uithollen. Ook drijven gemeenten steeds verder af van de regionale besturen. Al met al ontwikkelingen die aanleiding geven om nader onderzoek te doen naar het regionaal bestuur.

Voor dit onderzoek is een vergelijkende casestudy uitgevoerd naar regionaal bestuur in Zeeland. Concreet zijn de Veiligheidsregio Zeeland, Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland en de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland betrokken bij het onderzoek. Hierbij is de volgende vraagstelling gehanteerd:

Welke factoren zijn van invloed op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden, wat maakt dat deze factoren ervoor zorgen dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt en hoe kunnen deze factoren zo goed mogelijk worden vormgegeven zodat het spanningsveld kleiner wordt?

Door middel van literatuuronderzoek en interviews is getracht om een integraal beeld te vormen van de aanwezigheid van bovengenoemd spanningsveld bij bovengenoemde regionale besturen. Op basis hiervan zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Onderstaand volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1. Draagvlak creëren als opgave voor lokale bestuurders

Wat wordt geconstateerd?

Ervaring, draagvlak en vertrouwen zijn factoren die van invloed zijn op de mate waarin lokale bestuurders in staat zijn om extern leiderschap te laten zien. Wanneer deze aspecten slechts in beperkte mate aanwezig zijn, lukt het een lokale bestuurder niet of zeer moeizaam om de gemeenteraad te overtuigen van het regionale belang.

Wat wordt geadviseerd?

- Voor lokale bestuurders is het creëren van draagvlak een belangrijke opgave om gemeenten mee te krijgen in regionale ontwikkelingen. De discussie onder het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden is er namelijk vaak een van draagvlak. Ervaring en vertrouwen zijn aspecten die lokale bestuurders hierbij van dienst kunnen zijn.

2. Breng directeuren van regionale samenwerkingsverbanden goed in positie

Wat wordt geconstateerd?

Ambtelijk leiderschap in relatie tot het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord is een belangrijke factor. De directeuren van de regionale organisaties kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het anticiperen op eventuele spanningsvelden, voordat het een issue vormt op de regionale bestuurstaafel.

Wat wordt geadviseerd?

- Erken de sleutelpositie van de directeuren van de regionale organisaties.
- De opgave voor directeuren is het op ambtelijk niveau creëren van draagvlak voor regionale ontwikkelingen en het anticiperen op eventuele spanningsvelden.
- Maak als lokale bestuurder gebruik van de directeuren bij het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraden. Zij kunnen lokale bestuurders hierbij adviseren en faciliteren.

3. Werk met coalitions of the willing

Wat wordt geconstateerd?

De huidige basis van de regionale besturen kent vooral een verplicht karakter. Er is hierdoor weinig ruimte voor flexibiliteit en (lokaal) maatwerk. Ook wordt door het verplichte karakter van Zeeuws breed samenwerken geen recht gedaan aan het decentrale karakter van Zeeland.

Wat wordt geadviseerd?

- Werk met een compact basispakket aan (wettelijk) verplichte taken die in regionaal verband worden opgepakt.
- Bij voorkeur zijn dit taken waarover consensus bestaat en die niet politiek gevoelig liggen.
- Probeer alle andere taken zoveel mogelijk onder te brengen in coalitions of the willing, waarbij sprake is van vrijwilligheid en aandacht voor het decentrale karakter van Zeeland (sub-regio's).

4. Vergroot de invloed van de gemeenteraden

Wat wordt geconstateerd?

De betrokkenheid van gemeenteraden bij het regionaal bestuur is belangrijk. Gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende rol richting de regionale besturen. In de praktijk blijkt het lastig om hier goed invulling aan te geven. Dit leidt tot een zwakke positie van de gemeenteraden richting de regionale besturen.

Wat wordt geadviseerd?

- Maak met de gemeenten afspraken over hoe de sturende en kaderstellende rol van de gemeenteraad richting regionale besturen kan worden versterkt.
- Betrek gemeenteraden in een vroegtijdig stadium bij het ontwikkelen van nieuw (regionaal) beleid. In dit stadium kunnen gemeenteraden invloed uitoefenen door kaders mee te geven.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING: WELKE PET KRIJGT VOORRANG?	8
1.2 PROBLEEMSCHETS: SPANNING BINNEN REGIONALE BESTUREN.....	9
1.2.1 SPANNING ALS PROBLEEM	10
1.2.2 GEVOLGEN VOOR DE POSITIE VAN LOKALE BESTUURDERS.....	10
1.2.3 REGIONAAL BESTUREN VS. LOKAAL VERANTWOORDEN.....	11
1.3 PROBLEEMSTELLING	13
1.4 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	14
1.5 LEESWIJZER	14
2. THEORETISCH KADER	15
2.1 CONTEXT: ONTWIKKELING REGIONAAL BESTUUR.....	15
2.1.1 DYNAMIEK	15
2.1.2 ECONOMISCHE MOTIEVEN	16
2.1.3 ONTWIKKELING RISICOSAMENLEVING	17
2.2 GLOBAAL CONCEPTUEEL MODEL.....	18
2.3 SPANNINGSVELD REGIONAAL BESTUREN EN LOKAAL VERANTWOORDEN	19
2.3.1 GOED OPENBAAR BESTUUR.....	19
2.3.2 VERANTWOORDING VS. VERANTWOORDELIJKHEID	21
2.4 BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT.....	22
2.4.1 BATEN	22
2.4.2 KOSTEN	22
2.5 DEMOCRATISCHE KWALITEIT.....	23
2.6 STRUCTUUR REGIONAAL BESTUUR	25
2.6.1 STRUCTUUR KENMERKEN REGIONAAL BESTUUR	25
2.6.2 INVLOED VAN STRUCTUUR OP HET SPANNINGSVELD	26
2.7 WERKWIJZE REGIONAAL BESTUUR	27
2.8 LEIDERSCHAP EN REGIONAAL BESTUUR.....	29
2.8.1 PUBLIEK LEIDERSCHAP.....	29
2.8.2 MULTI-LEVEL GOVERNANCE	30
2.8.3 BELANGRIJKSTE OPGAVEN VOOR BESTUURDERS.....	31
2.9 DEFINITIEF CONCEPTUEEL MODEL	32

3. ONDERZOEKSMETHODEN.....	34
3.1 OPERATIONALISERING	34
3.2 ONDERZOEKSOPZET.....	37
3.2.1 CASESTUDY	37
3.2.2 SELECTIE REGIONALE SAMENWERKINGSVERBANDEN	38
3.2.3 ONDERZOEKSMETHODEN.....	39
3.2.4 ANALYSEREN VAN DE VERZAMELDE INFORMATIE	39
3.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	39
3.3.1 BETROUWBAARHEID	40
3.3.2 VALIDITEIT.....	40
4. RESULTATEN & ANALYSE.....	41
4.1 SPANNINGSVELD.....	41
4.1.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	41
4.1.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND	44
4.1.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	45
4.1.4 SUB-CONCLUSIE SPANNINGSVELD.....	47
4.2 BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT.....	47
4.2.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	47
4.2.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST	50
4.2.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	51
4.2.4 SUB-CONCLUSIE BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT.....	53
4.3 DEMOCRATISCHE KWALITEIT.....	53
4.3.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	54
4.3.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND	55
4.3.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	56
4.3.4 SUB-CONCLUSIES DEMOCRATISCHE KWALITEIT.....	57
4.4 LEIDERSCHAP	58
4.4.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	58
4.4.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONHEIDSDIENST ZEELAND	60
4.4.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	63
4.4.4 SUB-CONCLUSIE LEIDERSCHAP	65
4.5 WERKWIJZE EN CULTUUR.....	65
4.5.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	66
4.5.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST	68

4.5.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	70
4.5.4 SUB-CONCLUSIE WERKWIJZE EN CULTUUR	72
4.6 STRUCTUUR	72
4.6.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND	72
4.6.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND	75
4.6.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND	76
4.6.4 SUB-CONCLUSIE STRUCTUUR	77
4.7 CONCLUSIES EMPIRISCH ONDERZOEK	78
5. CONCLUSIES	82
5.1 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING	82
5.2 AANBEVELINGEN	89
5.3 REFLECTIE.....	91
6. LITERATUURLIJST	93
BIJLAGE A. GEINTERVIEWDEN	95
BIJLAGE B. INTERVIEW	96

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING: WELKE PET KRIJGT VOORRANG?

Het is september 2016 en na een turbulente periode groeit de kritiek van de gemeenteraden op de regionale samenwerking binnen de veiligheidsregio. Verschillende gemeenteraadsleden vinden dat het bij de veiligheidsregio democratischer en transparanter moet. Het bestuur van de veiligheidsregio moet op de schop. In het verleden hadden de gemeenteraden direct controle op de taken die de veiligheidsregio uitvoert. Tegenwoordig vaardigen de gemeenten hun burgemeesters af in het bestuur van de veiligheidsregio. Gevolg hiervan is dat de burgers slechts indirect vertegenwoordigd zijn. Door de gemeenteraadsleden worden verschillende oplossingen voorgesteld over hoe het beter kan. Er wordt gesproken over het overhevelen van de bevoegdheden naar de provincie, het vormen van een deskundigenbestuur met bekwame brandweerlieden en het toevoegen van gemeenteraadsleden aan het bestuur van de veiligheidsregio. Ondanks deze creatieve ideeën is echter nog geen zicht op een oplossing. De gemeenteraden of het bestuur van de veiligheidsregio gaan er namelijk niet over, Den Haag doet dat. Het ziet er nog niet naar uit dat Den Haag de creatieve ideeën op korte termijn wil omarmen (Omroep Zeeland, 2016).

De discussie over de regionale samenwerking binnen de veiligheidsregio illustreert een gespannen situatie tussen het regionale bestuur van de veiligheidsregio en de gemeenten. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een groter aantal discussies over regionale samenwerking. Onderstaande passages bevestigen dit beeld.

Binnenlands Bestuur, maart 2012: Spanning over verdeling bijdragen veiligheidsregio. “De Wet op de Veiligheidsregio spreekt van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing. Het merendeel van de financiering is lokaal, een klein deel landelijk. Als burgemeesters vertegenwoordigen wij onze gemeente, maar we zijn ook bestuurslid van de veiligheidsregio. Dat levert democratisch gezien spanning op. Welke pet voorrang krijgt, hangt volgens burgemeester Jan Lonink af van de gezagspositie van de burgemeester. In gemeenschappelijke regelingen zijn altijd spanningen, maar die worden extra pregnant in tijden van bezuinigingen.” (Binnenlands Bestuur, 2012)

De Volkskrant, december 2017: Raadsleden voelen zich buitenspel gezet door wethouders van samenwerkende gemeenten. “Gemeenteraadsleden kunnen te weinig controle uitoefenen op besluiten die hun wethouders nemen in gemeentelijke samenwerkingsverbanden, vinden ze zelf. In die verbanden bepalen clubs van wethouders steeds vaker gezamenlijk beleid, om dit daarna als voldongen feit te presenteren aan hun raadsleden. Ruim de helft van de raadsleden ziet dat als een bedreiging van de lokale democratie. Raadsleden willen daarom meer handvatten om genomen besluiten ongeldig te verklaren of de samenwerking te beëindigen. Ook zouden wethouders jaarlijks op een 'verantwoordingsbijeenkomst' uitleg moeten geven aan de raad.” (De Volkskrant, 2017)

Binnenlands Bestuur, februari 2016: Regio dreigt zelfstandig te worden. Verschillende departementen zagen de voordelen van het regionaal bestuur en zijn samenwerking tussen gemeenten gaan verplichten. Een voorbeeld hiervan zijn de veiligheidsregio's. Ook bij de regionale uitvoeringsdiensten en binnen het sociale domein is sprake van verplichte vrijwillige samenwerking. "Door het verdwijnen van de vrijwilligheid is er ook een andere tendens zichtbaar die daarmee te maken heeft. En dat betreft de neiging van het regionale bestuur om te verzelfstandigen. Als men in de regio verschillende broodheren moet dienen – niet alleen de deelnemende gemeenten, maar ook nationale of provinciale overheid – dan vergroot dat de neiging om het gemeentelijke belang en de gemeentelijke inbreng te relativeren." (Binnenlands Bestuur, 2016)

Binnenlands Bestuur, oktober 2013: Raad en burgemeester botsen over ICT-samenwerking. "De verklaring verwoordt het 'dilemma' waarvoor Meijerman zich gesteld zag. Als burgemeester van Veendam heeft Ab Meijerman een verantwoordelijkheid richting zijn raad en het college. Evident is dat het niet tegemoetkomen aan een meerderheidsstandpunt van de gemeenteraad, niet eenvoudig terzijde geschoven kan worden. Aan de andere kant is Ab Meijerman als voorzitter van het DB van de Kompanjie verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gehele ambtelijke organisatie (De Kompanjie) die werkt voor de gemeenten Pekela en Veendam. In deze afweging zag hij zich genoodzaakt het belang van de bedrijfsvoering van de vier deelnemende gemeenten zwaarder te laten wegen dan het meerderheidsstandpunt van de raad van Veendam." (Binnenlands Bestuur, 2016)

Op basis van de aangehaalde voorbeelden komt naar voren dat lokale en regionale belangen met elkaar kunnen botsen. Vaak dient financieel te worden geïnvesteerd in regionale samenwerking, terwijl dit ten koste gaat van lokale middelen die anders zouden worden ingezet voor lokale voorzieningen zoals een speeltuin, een zwembad of een bibliotheek. Dergelijke situaties zijn in het bijzonder lastig voor bestuurders die hun gemeente vertegenwoordigen in een regionaal bestuur. Zij dienen de keuze te maken welke pet voorrang krijgt. Met andere woorden, bestuurders dienen een keuze te maken tussen het behartigen van de lokale of de regionale belangen. Beide belangen tegelijkertijd behartigen lijkt een opgave van het op één weegschaal brengen van twee onverenigbare belangen. Deze ogenschijnlijke onverenigbaarheid maakt dat het voor bestuurders in een regionaal bestuur lastig is om als een collegiaal bestuur te opereren.

1.2 PROBLEMSCHETS: SPANNING BINNEN REGIONALE BESTUREN

De ambitie voor deze paragraaf is het scherper krijgen van de spanning binnen regionale besturen. Wat is precies het probleem? Wat betekent dit voor de positie van lokale bestuurders? Deze twee vragen vormen de bouwstenen voor de nadere verkenning van de geconstateerde problematiek binnen regionale besturen.

1.2.1 SPANNING ALS PROBLEEM

Over de effecten van regionaal bestuur is de afgelopen jaren veel gedebatteerd en geschreven. Vaak was dit in zorgelijke termen. Er is regelmatig kritiek op de democratische legitimiteit van het regionaal bestuur. Belangrijke besluiten worden niet meer altijd genomen op lokaal niveau in de gemeenteraad, maar steeds vaker op regionaal niveau in het regionaal bestuur. Het regionaal bestuur lijkt hiermee de lokale besluitvorming uit te hollen. Het gevolg hiervan is dat de gemeenteraad aan directe invloed verliest. Boogers et al. (2016) duidt deze ontwikkeling als verlegd lokaal bestuur. De tegenhanger van verlegd lokaal bestuur is verlengd lokaal bestuur. Bij verlengd lokaal bestuur maakt het regionaal bestuur het mogelijk dat democratische besluiten van de gemeenteraad tot uitvoering worden gebracht. Het regionaal bestuur stelt hiermee de gemeenten beter in staat om hun beleidsdoelstellingen te realiseren. In dit opzicht vult het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aan.

Het probleem van de afgelopen jaren lijkt te zijn dat regionaal bestuur steeds vaker de besluitvorming in de gemeenteraad uitholt in plaats van aanvult. Hiermee drijven de regionale besturen steeds meer af van de gemeenten. Het gevolg hiervan is dat het in veel gevallen niet meer gaat over wat willen we gezamenlijk bereiken, maar vaak alleen nog maar over de beperking van kosten. In sommige gevallen kan dit zelfs leiden tot situaties waarbij regionale organisaties door het ijs dreigen te zakken met als gevolg dat belangrijke en soms ook wettelijke taken niet meer kunnen worden uitgevoerd. Door deze focus op de beperking van kosten bestaat het risico dat situaties ontstaan waarbij de publieke veiligheid of een schone en veilige werk- en leefomgeving in het geding komen.

1.2.2 GEVOLGEN VOOR DE POSITIE VAN LOKALE BESTUURDERS

Een probleem dat nauw verband houdt met bovenstaande is de spagaat waarmee lokale bestuurders worden geconfronteerd. Bestuurders in een regionaal bestuur hebben het regelmatig lastig omdat ze aan de voorkant worden beperkt door lokaal beleid op een regionale organisatie. Een regionale organisatie wordt door veel gemeenteraden immers beschouwd als een regionaal samenwerkingsverband zoals zo velen, die vooral weinig mag kosten, maar wel veel voor de individuele gemeente moet opleveren. Een bestuurder wordt dan ook regelmatig vanuit een gemeente met een lastige opdracht naar het regionaal bestuur afgevaardigd. Hierbij komt een bestuurder dikwijls in het dilemma terecht van collegiaal bestuurder van een regionale organisatie enerzijds, of vertegenwoordiger naar de regionale organisatie vanuit een gemeente anderzijds.

Bovenstaand aangehaalde bestuurlijke spagaat wordt door Cachet (2007) en Cachet, Karsten en Schaap (2009) geduid als besturen in een dubbelrol. De focus ligt hierbij vooral op de dubbelrol van burgemeesters in het regionaal bestuur, maar geldt niet minder voor andere lokale bestuurders zoals wethouders. Cachet (2007) gaat in zijn artikel 'Spagaat zonder dualisme; Over burgemeesters en hun verantwoordelijkheden, in een tijd van regionalisering' in op de vraag wat de gevolgen zijn voor de positie van burgemeesters in een tijd van regionalisering. Burgemeesters dienen namelijk hun lokale verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid, steeds vaker waar te maken via regionale organisaties.

Wat betreft het voorbeeld van openbare orde en veiligheid zijn de verantwoordelijkheden gelijk gebleven, echter lijkt de greep van burgemeesters op de uitvoering minder geworden. Immers staat de burgemeester geen gemeentelijke brandweer meer ten dienste. Er is nu sprake van uitvoering op afstand. Dit is inherent aan de regionalisering. Vanuit de traditionele tweedeling van beheer en gezag is het mogelijk dat de verloren beheersbevoegdheden worden gecompenseerd in de gezagssfeer. Burgemeesters, maar ook andere bestuurders, kunnen het verlies van beheersbevoegdheden voor een groot deel compenseren door gezaghebbend duidelijk aan te geven welk beleid, gebaseerd op lokale wensen van de gemeenteraad, moet worden uitgevoerd (Cachet, 2007).

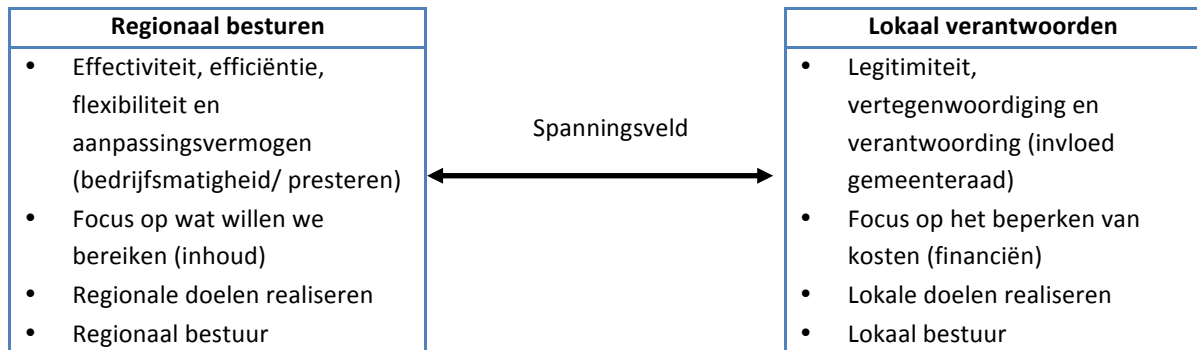
Waar het artikel van Cachet (2007) vooral aandacht heeft voor het door burgemeesters waarmaken van lokale verantwoordelijkheden via regionale organisaties is door Cachet, Karsten en Schaap (2009) ook gekeken naar de gevolgen van regionalisering voor de positie van bestuurders en in het bijzonder burgemeesters. Uit deze studie blijkt dat regionalisering een andere invulling vraagt van de rol van lokale bestuurders. Op het toneel van regionale samenwerking zijn veel en andere partners actief. Dit vraagt om extern leiderschap wat het tegelijkertijd lastiger maakt om op lokaal niveau op te treden. Als gevolg hiervan zou de lokale legitimiteit van een bestuurder in het geding kunnen komen. Tevens zet het ook spanning op de relatie met de gemeenteraad (Cachet, Karsten & Schaap 2009: 108). Voor lokale bestuurders is het daarnaast belangrijk om de lokale uitgangspositie niet uit het oog te verliezen. Het is noodzakelijk dat ook de gemeenteraden het belang en de meerwaarde van regionale samenwerking onderkennen. Met name met het oog op legitimiteit, vertegenwoordiging en verantwoording, is de gemeenteraad van grote betekenis. Een mogelijk probleem hierbij is dat binnen regionale samenwerking zowel de lokale als de regionale belangen behartigd dienen te worden. Dit vraagt een andere instelling van de gemeenteraad, de lokale bestuurder en regionaal bestuur (Cachet, Karsten & Schaap 2009: 109).

Naast een dubbele onderhandelingspositie, het verlies van beheersbevoegdheden en lastige discussies in het regionaal bestuur of de gemeenteraad is er nog een risico voor lokale bestuurders. Lokale bestuurders worden steeds vaker en feller aangesproken op hun handelen in een regionaal bestuur. Zeker wanneer een bestuurder ervoor kiest om de regionale belangen voorrang te geven is de kans groot dat kritiek volgt vanuit de eigen gemeente. In enkele gevallen kan dit zelfs leiden tot moties van wantrouwen in de richting van een lokale bestuurder.

1.2.3 REGIONAAL BESTUREN VS. LOKAAL VERANTWOORDEN

Bovenstaande uiteenzetting geeft een scherper beeld van de problematiek op het gebied van regionaal bestuur en de gevolgen die dit heeft voor de positie van lokale bestuurders. De geschetste problematiek wordt voor dit onderzoek geduid als het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord. Deze typering illustreert een situatie waarbij een lokale bestuurder klem zit tussen het regionaal bestuur en de gemeente, wat leidt tot een potentieel waardenconflict. Met waardenconflict wordt bedoeld dat verschillende percepties mogelijk zijn over hoe tegen bepaalde zaken wordt aangekeken. Een voorbeeld hiervan is een verschil in perceptie over het begrip efficiënt. Voor een gemeente staat efficiënt bijvoorbeeld voor zo weinig mogelijk kosten (lees bijdrage aan de regionale samenwerking), terwijl voor een regionaal bestuur efficiënt staat voor zo veel mogelijk taken uitvoeren tegen zo weinig mogelijk inspanning.

Een verschil in perceptie kan leiden tot een conflictsituatie, waarbij een lokale bestuurder voor het blok wordt gezet en een keuze moet maken of het regionale of lokale belang in de gegeven situatie voorrang krijgt. Op basis van een korte probleemschets (paragraaf 1.2) en enkele oriënterende gesprekken met deskundigen op het gebied van openbaar bestuur komt naar voren dat bestuurders vaak kiezen voor het behartigen van de lokale belangen, omdat ze als het ware door de gemeenteraad met beide handen op hun rug naar het regionaal bestuur worden gestuurd.



Figuur 1.1 *Spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord*

In figuur 1.1 wordt het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord schematisch weergegeven. De principes van regionaal besturen en lokaal verantwoord zijn schematisch tegenover elkaar gezet, zodat potentiële waarde conflicten zichtbaar worden.

Tot op heden is bovengenoemd spanningsveld vooral geduid aan de hand van wat meer abstractere begrippen. Onderstaand wordt aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk van de veiligheidsregio's getracht om het spanningsveld concreter te maken.

Als voorbeeld wordt gebruik gemaakt van een voorbeeld uit een onderzoek van Reurink en Vermeulen (2011) gericht op de samenwerking tussen Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en haar gemeenten. Concreet heeft het voorbeeld betrekking op het materieelspreidingsplan van de brandweer. "Met dit plan wordt de totale veiligheidsregio onder de loep genomen en wordt het materieel op strategische plaatsen gestationeerd. Dit betekent dat sommige gemeenten materieel inleveren en dat andere gemeenten er materieel bij kunnen krijgen. Voor de gemeenten die materieel inleveren betekent dit niet alleen, dat bijvoorbeeld de brandweerkazerne verdwijnt, maar dat dit ook grote gevolgen heeft voor het brandweerpersoneel, dat vaak op een 'nul-uren contract' is aangesteld. Deze medewerkers worden brandweervrijwilligers genoemd. Eén van de eisen aan een brandweervrijwilliger is, dat deze binnen een bepaalde tijd op de kazerne arriveert om uit te kunnen rukken naar een brand. Door de noodzakelijke korte reisafstand zijn de brandweervrijwilligers vaak lokaal gebonden aan de brandweer. Door het verdwijnen van een kazerne zullen diverse 'vrijwilligers' hun contract verliezen. Dit verlies van het lokale brandweerpersoneel kan voor gemeenteraden een reden zijn om de strategische keuzes van de veiligheidsregio in twijfel te trekken en hiermee de spanning te vergroten. Zeker in tijden dat bezuinigingen worden opgelegd wordt door gemeenteraden scherp gelet op welke consequenties de veiligheidsregio hiervan toebedeelt aan de gemeenten." (Reurink & Vermeulen, 2011: 71-72)

Uit dit voorbeeld blijkt een potentieel lastige situatie voor bestuurders in de veiligheidsregio. Vanuit een regionaal perspectief is het voor de veiligheidsregio belangrijk om de brandweezorg, met behulp van een materieelspreidingsplan, zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren voor de gehele regio. Vanuit een lokaal perspectief is het voor de gemeenteraden van belang om de brandweezorg in de eigen gemeente op orde te hebben tegen zo laag mogelijke kosten. Welk belang krijgt voorrang? Volgens Lysias Group (2005) is het beantwoorden van deze vraag lastig voor bestuurders.

Wanneer voor het regionale belang wordt gekozen moeten bestuurders met een lastige boodschap terug naar de gemeenteraad met het risico dat men wordt verweten niet in het belang van de gemeente te hebben gehandeld. Dit kan leiden tot het verlies van draagvlak voor de positie van de bestuurder in de eigen gemeente. Daarnaast kan het geven van voorrang aan het regionale belang leiden tot meer druk en een kritischere houding vanuit de gemeenteraad richting de veiligheidsregio met als gevolg dat gemeenten steeds minder bereid zijn om (financieel) bij te springen wanneer de veiligheidsregio middelen nodig heeft om belangrijke investeringen te doen. (De Rooij, et al., 2017: 19-21). Aan de andere kant kan dit ook leiden tot het onverantwoord knibbelen aan het budget van de veiligheidsregio (Benard, 2005: 31). Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de continuïteit en de kwaliteit van de veiligheidsregio in gevaar komen.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Op basis van de hiervoor geschetste verkenning zijn de doestelling en de vraagstelling geformuleerd.

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is het identificeren van factoren die van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord en bepalen welke invloed hiervan uitgaat. Hiervoor wordt een vergelijkende casestudy uitgevoerd, waarbij door middel van interviews wordt getracht een integraal beeld te vormen van voornoemd spanningsveld.

Vraagstelling

Welke factoren zijn van invloed op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord, wat maakt dat deze factoren ervoor zorgen dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt en hoe kunnen deze factoren zo goed mogelijk worden vormgegeven zodat het spanningsveld kleiner wordt?

Ter beantwoording van de vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat is regionaal bestuur?
2. Hoe heeft het regionaal bestuur zich de afgelopen periode ontwikkeld?
3. Wat is het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord?
4. Welke factoren zijn van invloed op dit spanningsveld?
5. Wat maakt dat deze factoren ervoor zorgen dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt?
6. Hoe kunnen deze factoren zo worden vormgegeven dat het spanningsveld kleiner wordt?

1.4 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

De relevantie van het onderzoek wordt achtereenvolgend beschreven aan de hand van de bestuurskundige- en maatschappelijke relevantie.

Bestuurskundige relevantie

Voor dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen regionale samenwerkingsverbanden en de gemeenten. Zowel de samenwerkingsverbanden als de gemeenten maken deel uit van het openbaar bestuur. Bestuurskunde is een wetenschap van waaruit onderzoek wordt gedaan naar de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur (Van Thiel, 2007: 9). Dit kenmerk maakt dit onderzoek bestuurskundig relevant. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van een probleem in het openbaar bestuur. Dit is tevens een kenmerk van bestuurskundig onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

Voor bestuurskundig onderzoek is het eveneens van belang om de maatschappelijke relevantie te duiden. Wat draagt dit onderzoek bij aan het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken? De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is vervat in de bijdrage die het kan leveren aan het publieke debat over het functioneren van regionale samenwerkingsverbanden en hoe lokale bestuurders te veel of juist te weinig regionaal bestuurder zijn. Het debat speelt zich in verschillende arena's af, bijvoorbeeld: colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden, regionale besturen en de media. De focus van het debat, zo blijkt uit de eerder aangehaalde mediaberichten, ligt sterk op democratische legitimiteit, de neiging tot verzelfstandiging van regionale besturen en conflicterende belangen binnen de regionale samenwerking.

1.5 LEESWIJZER

In dit eerste hoofdstuk is ingegaan op de problematiek van regionaal besturen en lokaal verantwoord. Daarnaast is de probleemstelling van het onderzoek uiteengezet. Hoofdstuk twee omvat het theoretisch kader. Door middel van het theoretisch kader wordt getracht een theoretische verklaring te geven voor de problematiek rond regionaal besturen en lokaal verantwoord. In hoofdstuk drie volgt een toespitsing van het theoretisch kader op de empirie. Hierbij worden de centrale begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd en er wordt verantwoording afgelegd over de gehanteerde onderzoeksmethoden. In hoofdstuk vier wordt gerapporteerd over de resultaten van het empirisch onderzoek. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een analyse van de resultaten. Hoofdstuk vijf brengt alle informatie uit eerdere hoofdstukken bij elkaar. Aan de hand van de deelvragen wordt een antwoord geformuleerd op de vraagstelling. Tot slot bevat dit hoofdstuk enkele aanbevelingen voor de praktijk alsmede een reflectie op het onderzoeksproces.

2. THEORETISCH KADER

Na de verkenning van de problematiek van regionaal besturen en lokaal verantwoord en het formuleren van de probleemstelling volgt het theoretisch kader. In dit hoofdstuk wordt omschreven welk antwoord is gevonden in de literatuur op de vragen uit de probleemstelling. Het theoretisch kader is als een betoog opgebouwd waarin argumenten worden gepresenteerd, verkregen uit de literatuur, die in samenhang een antwoord geven op de probleemstelling. Dit antwoord wordt aan het einde van dit hoofdstuk gepresenteerd in de vorm van een definitief conceptueel model. In het empirisch deel wordt onderzocht of dit theoretische antwoord ook in de praktijk opgaat.

2.1 CONTEXT: ONTWIKKELING REGIONAAL BESTUUR

Om het spanningsveld tussen regionaal besturen en lokaal verantwoord te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om eerst een beeld te schetsen van de ontwikkeling van het regionaal bestuur in Nederland. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de discussie over schaalvergroting. Deze discussie is relevant voor het scherper krijgen van voornoemd spanningsveld.

2.1.1 DYNAMIEK

De ontwikkeling van het regionaal bestuur kenmerkt zich door dynamiek. Het debat over de ontwikkeling van regionaal bestuur wordt reeds enkele decennia gevoerd en kan grofweg worden onderverdeeld in zes episodes:

1. Vorming van gewesten (net na de Tweede Wereldoorlog);
2. Gewestelijk bestuur (jaren 1960);
3. Miniprovincies (jaren 1970);
4. Stadsregionaal bestuur (jaren 1980);
5. Bestuurlijke structuur Randstad (jaren 2000);
6. Stedelijke regio's (heden).

Deze zes vormen van regionaal bestuur zijn onder andere gegrond in verschillende economische motieven en de ontwikkeling van de risicosamenleving. Later in deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Bovengenoemde vormen van regionaal bestuur zijn uiteindelijk niet succesvol doorgevoerd. Volgens Boogers, Denters en Sanders (2015) liggen hier verschillende principiële opvattingen en staatsrechtelijke visies over de juiste verdeling van taken aan ten grondslag. Daarnaast spelen institutionele belangen ook een significante rol. Boogers, Denters en Sanders (2015) gebruiken hierbij het voorbeeld van de wet van Miles: where you stand, depends on where you sit. Hiermee wordt bedoeld dat personen of organisaties met name hun eigen belangen behartigen in plaats van de gemeenschappelijke belangen.

Ondanks bovenstaande initiatieven zijn nooit echt bestuurlijke hervormingen doorgevoerd, zoals miniprovincies of stadsregio's. Dit betekent echter niet dat er niets is veranderd. Integendeel. Het aantal gemeenten is de afgelopen decennia aanzienlijk gereduceerd en de gemeentelijke schaal is fors vergroot. Daarnaast is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in het leven geroepen. Doel van de Wgr was om de samenwerking tussen gemeenten meer te faciliteren en te versterken. De Wgr is met grote regelmaat gebruikt om lokale taken efficiënter uit te voeren en bovenlokale maatschappelijke vraagstukken effectiever aan te pakken (Boogers, Denters & Sanders, 2015: 5). Deze ontwikkeling heeft binnen verschillende beleidsdomeinen geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals:

1. brandweerregio's (jaren 1980);
2. politieregio's (jaren 1990);
3. veiligheidsregio's (jaren 2010);
4. jeugdzorgregio's (jaren 2010);
5. arbeidsmarktregio's (jaren 2010);
6. omgevingsdiensten (jaren 2010).

Naast bovenstaande voorbeelden heeft in de tussentijd ook verdere opschaling plaatsgevonden op beleidsterreinen zoals gezondheidszorg, onderwijs, openbaar vervoer en afvalverwerking. De schaal van samenwerking ging bij al deze terreinen omhoog. Ook hier bleken economische motieven (bezuinigingen) belangrijke drijfveren. In het onderwijs was bijvoorbeeld sprake van een afnemend leerlingaantal, waardoor bezuinigingen noodzakelijk waren. Deze bezuiniging moest worden gerealiseerd doormiddel van schaalvergroting in de vorm van fusies tussen scholen en onderwijsinstellingen. Het idee was dat schaalvergroting in de eerste plaats zou leiden tot een kostenbesparing en in de tweede plaats tot beter onderwijs (onder andere doorstroming) en verdere professionalisering en specialisatie van het personeel (Gemmeke, Paulussen-Hoogenboom en Feenstra, 2008: 3). Uit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) blijkt overigens dat er geen empirisch bewijs is dat schaalvergroting leidt tot beter onderwijs.

Op basis hiervan kan voorlopig worden geconcludeerd dat de betekenis van het beleidsdomein niet direct van toepassing is op ontwikkeling van het regionaal bestuur. De veranderingen beperken zich niet tot één beleidsterrein, maar zijn zichtbaar binnen verschillende beleidsterreinen. Wel wordt duidelijk dat er een toename is van functionele regio's c.q. verplichte regionale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten). In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de deze verplichte basis van regionale samenwerking en de consequenties hiervan voor de relatie tussen een regionaal bestuur en haar gemeenten.

2.1.2 ECONOMISCHE MOTIEVEN

In voorgaande sub-paragraaf is de noodzaak om efficiënter en effectiever samen te werken aangehaald als motief voor meer regionaal bestuur (schaalvergroting). In deze sub-paragraaf wordt nader ingegaan op de achterliggende economische motieven om efficiënter en effectiever samen te willen werken.

In de jaren 1970 werden diverse taken waaronder woningbouw, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en brandweerzorg op lokaal niveau georganiseerd. Gemeenten waren zelfstandig verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van het beleid. Er was slechts in beperkte mate sprake van gemeenten die gezamenlijk optrokken (Boogers, 2013: 5). Reden hiervoor was onder andere de sterke economie waardoor het niet noodzakelijk was om lokale taken efficiënter uit te voeren via regionale organisaties (Boogers et al., 2016: 6). De gemeenten hadden in deze periode nadrukkelijker grip op de organisatie van lokale taken. Ze waren hiervoor niet afhankelijk van regionale organisaties die meer op afstand staan. Er was niet of nauwelijks sprake van spanningsvelden tussen regionale samenwerkingsverbanden en hun gemeenten.

In de jaren 1980 was sprake van een economische crisis. Dit gaf een nieuwe impuls aan de langer lopende discussie over regionaal bestuur. Er werd onder andere gezocht naar bestuurlijke oplossingen voor de economische crisis. Nieuwe of andere bestuurlijke structuren waren maakbaarder dan de weerbarstige economische werkelijkheid. Daarnaast is kostenverlaging via samenwerking (schaalvergroting) vaak een van de weinige mogelijkheden om te komen tot een kostenverlaging c.q. bezuiniging. In veel gevallen is samenwerking de enige manier om niet steeds het wiel opnieuw uit te vinden en dus minder arbeidsintensief te werken. Om de economie in de regio's te versterken en het vestigingsklimaat voor bedrijven te verbeteren zouden gemeenten meer gezamenlijk moeten optrekken. De veronderstelling was dat regionale samenwerking en regiovorming de economie er weer bovenop zouden helpen (Boogers, 2013: 6).

2.1.3 ONTWIKKELING RISICOSAMENLEVING

Wat naast de economische motieven een rol speelt is de mate van complexiteit van taken en risico's. De samenleving is sinds de jaren 1970 fors veranderd. Er is sprake van andere en nieuwe beleidsproblemen en risico's. Beck (2006) en Bekkers (2012) duiden dit als de ontwikkeling van de risicosamenleving. Het ontstaan van de risicosamenleving wordt onder andere beïnvloed door de postindustrialisering, waardoor steeds vaker sprake is van onzichtbare en onbeheersbare risico's. Een voorbeeld hiervan is de vuurwerkramp in Enschede in het jaar 2000. Er was sprake van een ramp waarbij een hele wijk werd weggevaagd. Deze ramp heeft kunnen ontstaan doordat de samenwerking tussen verschillende partijen niet optimaal was georganiseerd. Onder andere gemeenten, hulpverleningsdiensten, toezichthouders en de directie van de vuurwerkfabriek waren zich niet voldoende bewust dat de stekers die ze afzonderlijk lieten vallen bij elkaar opgeteld hebben geleid tot een ramp met desastreuze gevolgen (Bekkers, 2012: 43).

Een andere maatschappelijke ontwikkeling die het ontstaan van de risicosamenleving volgens Beck (2006) heeft beïnvloed is de mondialisering. Beck (2006) duidt mondialisering als het ontstaan van de zogenoemde world risk society, omdat de huidige risico's actoren uit verschillende gemeenten, regio's en zelfs landen met elkaar verbindt. Met andere woorden, de risico's in de world risk society zijn niet gebonden aan geografische grenzen en zetten beleid over grenzen heen. (Beck, 2006: 340). Dit gegeven impliceert volgens Beck (2006) dat geen gemeente, regio of land volledig zelfstandig met zijn eigen problemen kan omgaan. In het licht van dit onderzoek leidt de ontwikkeling van de risicosamenleving c.q. het ontstaan van de world risk society tot schaalvergroting op diverse beleidsterreinen.

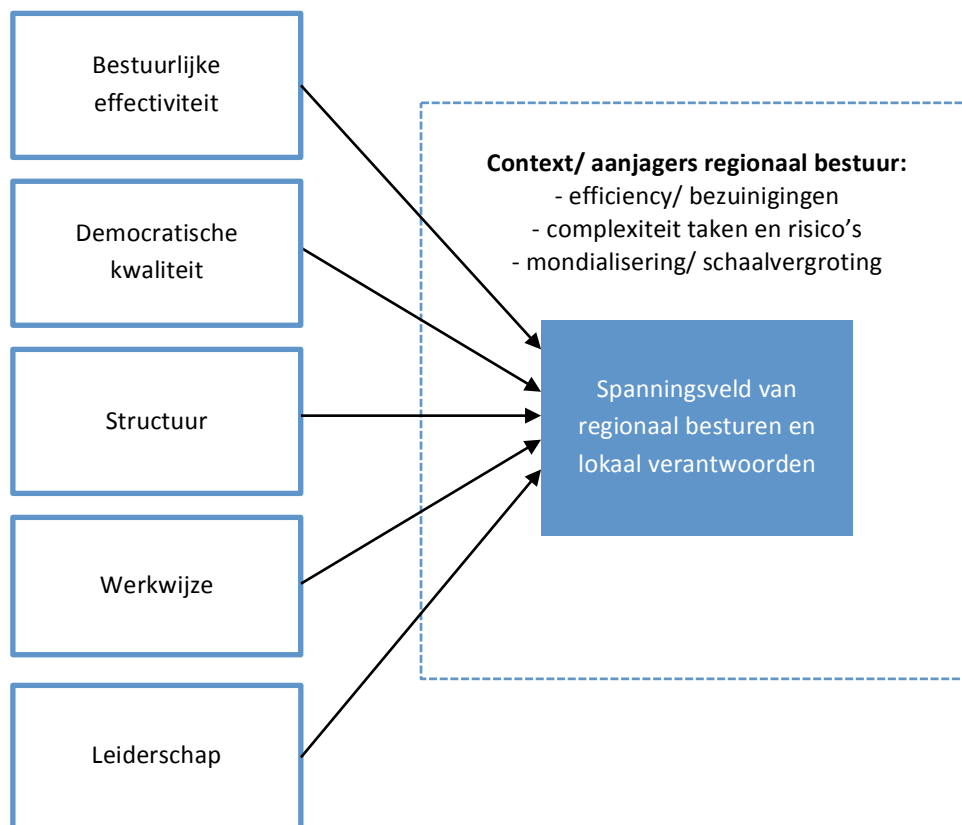
Teruggrijpend op het voorbeeld met de vuurwerkcramp in Enschede werd duidelijk dat de hulpverlening in Nederland mede op basis van de ontwikkeling van de risicosamenleving diende te worden geprofessionaliseerd door middel van schaalvergroting. Afzonderlijke gemeenten werden te klein geacht om een dergelijke ramp zelfstandig aan te kunnen. Een ander voorbeeld is dat gemeenten ook kunnen worden geconfronteerd met risico's uit andere gemeenten of zelfs uit een ander land. De Belgische kerncentrales in Doel zijn bijvoorbeeld gesitueerd langs de grens met Nederland en hebben bij een calamiteit mogelijk grote gevolgen voor Nederlandse (grens)gemeenten. Daarom was het voor gemeenten van belang om op zoek te gaan naar samenwerkingsverbanden. Dit heeft uiteindelijk onder andere geleid tot het inrichten van regionale samenwerkingsgebieden (veiligheidsregio's) met uniforme hulpverleningsniveaus (Landa & Mestrum, 2010: 5-6).

Het belang van regionale samenwerking neemt volgens Boogers et al. (2016) steeds meer toe. Hieraan liggen naast bovengenoemde aspecten ook verschillende andere ontwikkelingen ten grondslag. Eén van de ontwikkelingen heeft betrekking op nieuwe gemeentelijke taken, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein, en lokale bezuinigingstaakstellingen. Dit vraagt om meer samenwerking tussen gemeenten. Tegelijkertijd worden gemeenten geconfronteerd met bovengemeentelijke vraagstukken op verschillende beleidsterreinen zoals veiligheid, arbeidsmarkt, infrastructuur en woningmarkt. Deze vraagstukken vragen om regionale oplossingen.

Het gevolg van deze ontwikkelingen en de toename van het aantal regionale samenwerkingsverbanden als gevolg hiervan is dat het aloude debat over schaalvergroting en regionaal bestuur een nieuwe impuls krijgt. Het debat spitst zich vooral toe op de negatieve gevolgen van regionaal bestuur voor de effectiviteit/efficiency en de democratische legitimiteit van samenwerking. Dit debat heeft nadrukkelijk raakvlakken met het in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden.

2.2 GLOBAAL CONCEPTUEEL MODEL

Na het schetsen van de dynamiek van de ontwikkeling van het regionaal bestuur en het maatschappelijke debat hieromtrent wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan het globaal theoretisch model. Het globaal theoretisch model geeft een eerste theoretische verkenning weer van wetenschappelijke literatuur op het gebied van regionaal bestuur. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van verschillende aanknopingspunten uit het vooronderzoek. Concreet worden in het globaal theoretisch model verschillende factoren benoemd die naar verwachting van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Door middel van het diepgaander bestuderen van deze factoren aan de hand van wetenschappelijke inzichten zal de theoretische bril gedurende dit hoofdstuk steeds verder worden geconstrueerd tot een definitief conceptueel model.



Figuur 2.1 Globaal conceptueel model

Het globaal conceptueel model geeft de verwachte directe invloed van de begrippen bestuurlijke effectiviteit, bestuurlijke kwaliteit, structuur, werkwijze en leiderschap op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord weer. In de volgende paragrafen worden deze begrippen nader uiteengezet. Aan het einde van iedere paragraaf wordt de input voor het definitief conceptueel model samengevat.

2.3 SPANNINGSVELD REGIONAAL BESTUREN EN LOKAAL VERANTWOORDEN

Alvorens wordt ingegaan op de in de vorige paragraaf genoemde succesfactoren voor een goede relatie tussen een regionaal bestuur en haar gemeenten lijkt het zinvol om in deze paragraaf eerst het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord vanuit een theoretisch perspectief te beschouwen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van literatuur van Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) over spanningsvelden in het openbaar bestuur en van De Wit, Meyer en Breed (2000). Zij gaan in op paradoxen binnen het openbaar bestuur.

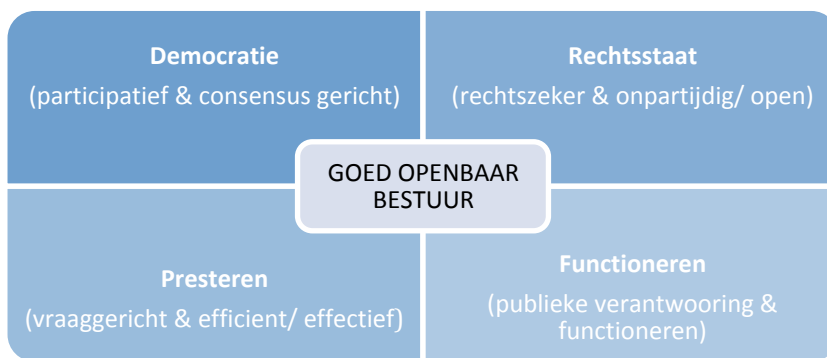
2.3.1 GOED OPENBAAR BESTUUR

Het regionaal bestuur wordt regelmatig geconfronteerd met complexe vraagstukken en bestaat uit een veelvormig web van partijen die actief zijn op verschillende schaalniveaus, bijvoorbeeld: lokaal, regionaal en nationaal. Hoe kan het functioneren van een regionaal bestuur worden beoordeeld?

Welke principes zijn van belang voor een goede relatie met de gemeenten? Hoe worden zowel lokale als regionale beleidsdoelen succesvol behartigd? Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van het model van goed openbaar bestuur, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van BZK). Dit model biedt grofweg vier kerncriteria voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, zijnde: democratie, rechtsstaat, functioneren en presteren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 24). Elk van deze kerncriteria weerspiegelt een aspect van de veelzijdige positie van het openbaar bestuur. De vier kerncriteria gecombineerd bieden een spanningsveld van normen en verwachtingen waaraan bestuurders in het openbaar bestuur dienen te voldoen. Dit geldt ook voor lokale en regionale bestuurders. Besturen is hiermee een kwestie van evenwichtskunst (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 25).

Spanningsvelden tussen kernelementen goed openbaar bestuur

Bovens, 't Hart en Van Twist (2012) benadrukken dat er sprake kan zijn van spanningsvelden tussen de vier kernelementen van goed openbaar bestuur, zijnde: democratie, rechtsstaat, functioneren en presteren.



Figuur 2.2 Vier vereisten van goed openbaar bestuur (Algemene rekenkamer, 2013)

Binnen het onderwerp van dit onderzoek – de problematiek van regionaal besturen en lokaal verantwoord – zijn elementen terug te vinden die kunnen worden gerelateerd aan de kerncriteria democratie, presteren en functioneren. Het kerncriteria rechtsstaat, waarbij rechtszekerheid en onpartijdigheid een belangrijke rol spelen, is in mindere mate terug te vinden en zal daarom niet verder worden betrokken.

In de eerste plaats is er sprake van spanning tussen de criteria democratie en presteren. Deze spanning is gegrond in kritiek over het feit dat overheidsbeleid in democratische stelsels vooral is gebaseerd op compromissen. Het gevolg hiervan is dat de consistentie van het beleid en de effectiviteit daarvan in het gedrang komen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 35). In de tweede plaats is er sprake van spanning tussen de criteria functioneren en presteren. Deze spanning is gegrond in het feit dat besluitvormingsprocessen vanuit het oogpunt van publieke verantwoording transparant en toegankelijk moeten zijn. Dit impliceert dat spelregels noodzakelijk zijn voor collectieve besluitvorming, waarbij belanghebbenden inbreng kunnen leveren. Deze spelregels dienen zodanig te zijn dat er geen sprake is van een verlamdend effect voor het bestuur.

Met andere woorden, er vindt een waarde afweging plaats tussen de democratische legitimiteit enerzijds en effectief en efficiënt presteren anderzijds. De legitimiteit en het presterend vermogen van het openbaar bestuur zijn afhankelijk van de mate waarin bestuurders erin slagen om in dit spanningsveld (waarde afweging) overeind te blijven. Bestuurders dienen hierbij te beschikken over vorm van evenwichtskunst om te kunnen laveren tussen ogenschijnlijk conflicterende waarden (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 35).

2.3.2 VERANTWOORDING VS. VERANTWOORDELIJKHEID

De spanning tussen de kerncriteria democratie en presteren vindt ook aansluiting bij de strategische paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid van De Wit, Meyer en Breed (2000). De paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid heeft betrekking op het doel van overheidsorganisaties. Het doel van overheidsorganisaties is vaak vastgelegd in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld een instellingswet. Daarnaast is het doel gekoppeld aan de algemene beginselen van democratische besluitvorming en van rechtsstatelijk handelen, waaronder: rechtsgelijkheid, legitimiteit en 'checks and balances'. De redenen waartoe overheidsorganisaties bestaan wordt echter in veel gevallen niet hierdoor bepaald (De Wit, Meyer & Breed, 2000: 30-31). Naast het naleven van democratische spelregels is het voor overheidsorganisaties ook belangrijk om zo efficiënt en effectief mogelijk beleidsdoelstelling te realiseren. Een fundamentele vraag hierbij is waar het doel van overheidsorganisaties op afgestemd dient te zijn: het afleggen van verantwoording (democratie) of het nemen van verantwoordelijkheid (presteren).

Vanuit het perspectief van verantwoording is het belangrijk dat overheidsorganisaties zich hoofdzakelijk richten op het uitvoeren van doelen die door de politiek (bijvoorbeeld de gemeenteraad) zijn opgedragen. Centraal staat hierbij dat verantwoording wordt afgelegd aan de politiek. Vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid is het belangrijk dat een overheidsorganisatie ook zelfstandig verantwoordelijk is ten opzichte van de omgeving en context waarbinnen het functioneert. Overheidsorganisaties dienen hierbij niet alleen rekening te houden met wetgeving, beleidslijnen en uitvoering van politieke besluiten, maar ook met het zo goed mogelijk faciliteren van burgers en organisaties (vraaggericht werken) en daadkrachtig en flexibel functioneren. Daarom is het belangrijk dat overheidsorganisaties kunnen handelen binnen door de politiek vastgestelde kaders en zelfstandig verantwoordelijk zijn voor het effectief en efficiënt behalen van de beleidsdoelstellingen (De Wit, Meyer, Breed, 2000: 31-34).

Input paragraaf 2.3 'spanningsveld' voor het definitief conceptueel model

Samengevat wordt het volgende verstaan onder het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden:

1. Het regionaal bestuur wordt regelmatig geconfronteerd met complexe vraagstukken waarbij de waarden democratie en presteren tot een potentieel conflict kunnen leiden.
2. Meer concreet dient een waarde afweging plaats te vinden tussen democratische legitimiteit enerzijds en effectief/ efficiënt presteren anderzijds.
3. De afweging die uiteindelijk wordt gemaakt hangt mede af van het perspectief dat bestuurders hanteren voor het nastreven van het doel van regionaal bestuur: verantwoording of verantwoordelijkheid.
4. De mate waarin sprake is van bovengenoemd spanningsveld heeft daarnaast te maken met de mate waarin bestuurders beschikken over voldoende evenwichtskunst om te laveren tussen deze ogenschijnlijk conflicterende waarden.

2.4 BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de bestuurlijke effectiviteit van een regionaal bestuur als mogelijke verklaringsfactor voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord. Hiervoor is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van een onderzoek van Boogers et al. (2016) naar regionale bestuursstelsels in Nederland. Hierbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de bestuurlijke effectiviteit van de regionale samenwerking.

Regionaal bestuur heeft gevolgen voor de effectiviteit en de doelmatigheid van het lokale bestuur en het lokale beleid. Het gaat hierbij om de vraag of en hoe regionale samenwerkingsverbanden bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Daarnaast is het ook van belang om in kaart te brengen welke kosten hierbij in het geding zijn (Boogers et al., 2016: 9).

2.4.1 BATEN

De baten van regionaal bestuur kunnen het beste worden uitgedrukt in de mate waarin lokale beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende doelen:

- Operationele doelen: het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen door een gezamenlijke bedrijfsvoering of dienstverlening.
- Tactische doelen: het bereiken van schaalvoordelen door kennis en expertise te delen. Ook kunnen financiële risico's gezamenlijk worden gedekt.
- Strategische doelen: het aanpakken van de onderlinge samenhang van maatschappelijke vraagstukken op de (regionale) schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen. (Boogers et al., 2016: 10-11)

Voor een duurzame regionale samenwerking is het volgens Boogers et al. (2016) van belang dat successen worden geboekt ten aanzien van zowel de doelstellingen van de deelnemende gemeenten als de resultaten die op regionaal niveau noodzakelijk zijn.

Dit betekent dat regionale samenwerking zowel een bijdrage levert aan het realiseren van lokale doelen als een oplossing biedt voor de aanpak van regionale problemen en het verbeteren van de regionale dienstverlening. Wanneer aan beide voorwaarden wordt voldaan heeft dit een positief effect op de ervaren prestaties van een regionaal bestuur.

2.4.2 KOSTEN

De kosten van regionaal bestuur zijn tweeledig. In de eerste plaats hebben de kosten betrekking op de financiële bijdragen met het oog op het gezamenlijk realiseren van doelen. Daarnaast zijn er ook kosten die niet zijn uit te drukken in financiën. Deze kosten worden de niet-financiële samenwerkingskosten genoemd. Boogers et al. (2016) onderscheid vijf kostensoorten voor regionaal bestuur:

1. Informatiekosten: de inspanningen die noodzakelijk zijn om inzicht te verschaffen in de doelen van en middelen van de partners in het regionale samenwerkingsverband.

2. Coördinatiekosten: de kosten voor de afstemming met andere overheden, instanties en organisaties.
3. Onderhandelingskosten: de kosten voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de regionale samenwerking en over de verdeling van de kosten en baten.
4. Handhavingskosten: de inspanning die moet worden geleverd om te bezien of samenwerkingspartners zich houden aan de gemaakte afspraken.
5. Vertegenwoordigingskosten: de inspanningen voor overleg met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners, andere overheden en burgers.
(Boogers et al., 2016: 11)

De hoogte van de samenwerkingskosten kan volgens Boogers, Denters en Sanders (2015) een rol spelen bij de beoordeling van de samenwerkingsresultaten. De veronderstelling hierbij is dat wanneer de samenwerkingskosten stijgen dit een negatief effect heeft op de (ervaren) baten van de samenwerking en daarmee een negatief effect heeft op de effectiviteit van het regionaal bestuur.

Boogers, Denters en Sanders (2015) geven aan dat de bestuurlijke effectiviteit van invloed is op de meerwaarde en het maatschappelijk belang van een regionaal bestuur. Wanneer de baten van een regionaal bestuur laag zijn en de kosten hoog zijn dan komen de prestaties van een regionaal bestuur, zoals beschreven in de vorige paragraaf, in het geding.

Input paragraaf 2.4 'bestuurlijke effectiviteit' voor het definitief conceptueel model

De invloed van bestuurlijke effectiviteit op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord worden wordt als volgt samengevat:

1. Regionaal bestuur heeft voor ogen om het voor gemeenten (beter) mogelijk te maken om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.
2. De mate waarin gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd is bepalend voor het ervaren maatschappelijke rendement en de daadwerkelijke meerwaarde voor gemeenten om regionaal samen te werken. Met andere woorden, de ervaren effectiviteit van een regionaal bestuur.
3. Tegenover de baten van regionaal bestuur (het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen) staan de kosten. Het gaat hierbij om zowel de financiële als de niet-financiële kosten. Hoge kosten voor regionale samenwerking hebben een negatief effect op de ervaren effectiviteit van een regionaal bestuur.

2.5 DEMOCRATISCHE KWALITEIT

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de democratische kwaliteit van een regionaal bestuur als mogelijke verklarende factor voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten van Boogers et al. (2016) en Held (2007). Daarnaast is ook informatie verzameld via de Raad voor het openbaar bestuur (ROB). De inzichten van Held en de ROB gaan in meer algemene zin in op het begrip democratische kwaliteit. Boogers beschouwt democratische kwaliteit vanuit het perspectief van het regionaal bestuur.

Regionaal bestuur heeft gevolgen voor de democratische kwaliteit van de samenwerking tussen gemeenten en de regionale organisatie. Dit heeft voornamelijk betrekking op de wijze waarop regionale bestuursvormen voor gemeenten gevolgen hebben ten aanzien van democratische sturing, controle en verantwoording.

Democratische kwaliteit kan volgens Boogers et al. (2016) het beste worden omschreven in termen van mogelijkheden voor burgers en/of hun vertegenwoordigers om invloed uit te oefenen op de besluitvormingsprocessen van regionale besturen. In de kern behelst democratische kwaliteit de volgende drie elementen:

1. Eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: de burgers dienen invloed te kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende organen.
2. Eis van democratische sturing: de vertegenwoordigende organen dienen richting en sturing te kunnen geven aan het optreden door de overheid.
3. Eis van democratische verantwoording: de vertegenwoordigende organen worden in staat gesteld om het optreden door de overheid te controleren. De directbetrokkenen dienen hierover op verzoek verantwoording af te leggen aan de vertegenwoordigende organen. (Raad voor het openbaar bestuur, 2015: 7)

Nederland kent een representatieve democratie. Het accent ligt hierbij op de mogelijkheden voor indirecte vertegenwoordiging, waarbij de focus ligt op de rol van de gemeenteraad als de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging (Boogers et al., 2016: 10). Het systeem van de representatieve democratie omvat een mechanisme, waarmee de centrale macht kan worden gemonitord en gecontroleerd. Binnen dit mechanisme functioneert het forum als een controlerende tegenmacht richting de centrale macht (Held, 2007: 85).

Ten aanzien van regionale samenwerking is volgens Boogers, Denters en Sanders (2015) sprake van verlengd lokaal bestuur. De sturing en controle op het functioneren van een regionaal bestuur ligt bij de gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen aan een samenwerkingsverband. De mate van sturing en controle vanuit de gemeenteraad, richting een regionaal bestuur, is afhankelijk van de volgende drie aspecten:

1. De mate waarin gemeenteraden en colleges in termen van belangstelling, kennis en beschikbare tijd voldoende zijn toegerust om hun kader stellende en controlerende taak bij de samenwerking vorm en inhoud te geven.
2. De mate waarin gemeenteraden en colleges beschikken over (en gebruik maken van) de mogelijkheden om belangrijke regionale beslissingen te beïnvloeden.
3. De mate waarin gemeenteraden beschikken over (en gebruik maken van) de mogelijkheden om beleidsuitvoering en -prestaties van regionale besturen te controleren en waar nodig bij te sturen. (Boogers, Denters en Sanders, 2015: 30)

Naast verlengd lokaal bestuur, waarbij regionaal bestuur gemeenten beter in staat stelt om hun gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren, kan ook sprake zijn van verlegd lokaal bestuur. In dit geval leidt regionaal bestuur ertoe dat de belangrijke politieke besluiten niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuur worden genomen. De invloed van de gemeenteraad wordt minder en holt de besluitvorming in de gemeente als het ware uit (Boogers et al., 2016: 7). Wanneer sprake is van democratische uitholling in plaats van aanvulling wordt niet voldaan aan de doelstelling dat regionaal bestuur gemeenten beter in staat stelt om hun beleidsdoelstellingen te realiseren. Verondersteld wordt dat democratische uitholling ervoor zorgt dat de waarden democratie en functioneren, zoals beschreven in paragraaf 2.3, in het geding komen.

Input paragraaf 2.5 'democratische kwaliteit' voor het definitief conceptueel model

De invloed van democratische kwaliteit op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord worden wordt als volgt samengevat:

1. Regionaal bestuur heeft, zoals ook in paragraaf 2.4, beschreven als doelstelling om gemeenten beter in staat te stellen gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit wordt verlengd lokaal bestuur genoemd.
2. Naast verlengd lokaal bestuur kan ook sprake zijn van verlegd lokaal bestuur. In dit geval holt de besluitvorming in het regionaal bestuur de lokale besluitvorming uit, omdat de belangrijke politieke besluiten niet meer in de raad worden genomen maar in het regionaal bestuur.
3. Wanneer sprake is van uitholling ontstaat spanning tussen de lokale en regionale besluitvorming. Dit heeft een negatief effect op de ervaren democratische kwaliteit (legitimiteit).

2.6 STRUCTUUR REGIONAAL BESTUUR

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de structuur van een regionaal bestuursstelsel als mogelijke verklaringsfactor voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van onderzoeken van Boogers, Denters en Sanders (2015) en Boogers et al. (2016) naar het regionale bestuursstelsel in Nederland. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd op verzoek van het ministerie van BZK met als doel het feitelijke functioneren van regionaal bestuur in beeld te brengen. In beide onderzoeken is nadrukkelijk aandacht geschonken aan structuurkenmerken van regionale bestuursstelsels.

2.6.1 STRUCTUUR KENMERKEN REGIONAAL BESTUUR

De afgelopen decennia is sprake van een organische groei van regionale samenwerkingsverbanden. Het beeld dat is ontstaan heeft geleid tot een tamelijk ondoorzichtige structuur waardoor onduidelijkheid is over taken en verantwoordelijkheden. Boogers, Denters en Sanders (2015) hebben waargenomen dat diverse lokale en regionale bestuurders hier aandacht voor vragen. Er zou sprake zijn van 'bestuurlijke spaghetti' en 'bestuurlijke drukte'. Het idee is dat de institutionele vormgeving van het regionaal bestuur en het aantal samenwerkingspartners – met andere woorden de structuur – de effectiviteit en/of democratische controle in de weg staan. Derhalve worden in deze paragraaf de kenmerken van een regionaal bestuursstelsel nader beschouwd.

Onderstaand worden de drie basiskenmerken uiteengezet alvorens wordt ingegaan op wijze waarop ze van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord worden:

1. Basis van de samenwerking: de basis van de samenwerking verwijst naar de vraag of gemeenten zelf tot samenwerking hebben besloten of dat de samenwerking verplicht is opgelegd door bijvoorbeeld wetgeving.
2. Formele structuur: de formele structuur verwijst naar het structurele kader waarbinnen de samenwerking gestalte heeft gekregen. De structuur van een regionaal bestuur kan al dan niet zijn gebaseerd op publiekrechtelijke samenwerking of privaatrechtelijke samenwerking.
3. Samenstelling van het netwerk: de samenstelling van het netwerk verwijst naar de omvang van het netwerk: aantal gemeenten en omvang van de gemeenten.
(Boogers, Denters & Sanders, 2015: 7)

2.6.2 INVLOED VAN STRUCTUUR OP HET SPANNINGSVELD

In paragraaf 2.3 is getracht duidelijk te maken wat het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden, vanuit een theoretisch perspectief, behelst. Hierbij werd duidelijk dat dit spanningsveld is te herleiden naar de vereisten van goed openbaar bestuur, waarbij presteren en democratie (legitimiteit) op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het is nu van belang om na te gaan hoe de structuur van een regionaal bestuursstelsel het spanningsveld beïnvloed. Pas dan wordt echt duidelijk welke structuurkenmerken leiden tot het ontstaan, maar ook verkleinen, van het spanningsveld. Hiervoor wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten van Boogers et al. (2016). Op de volgende pagina worden deze resultaten – per structuurkenmerk – gepresenteerd.

Basis van de samenwerking

Het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige regionale besturen is volgens Boogers et al. (2016) van invloed op de legitimiteit c.q. invloed van gemeenten. Bij verplichte regionale besturen is de legitimiteit aanzienlijk lager dan bij regionale besturen met een vrijwillige basis. Een beperkte legitimiteit heeft een negatieve invloed op de vereiste 'democratie'. Vanuit het oogpunt van 'presteren' zijn er volgens Elzinga (2016) en Boogers et al. (2016) verschillende voordelen van het regionaal bestuur, bijvoorbeeld (economische) schaalvoordelen en het uitwisselen van kennis en expertise. Deze voordelen hebben ertoe geleid dat verschillende vakdepartementen in Den Haag in feite gemeentelijke samenwerking, via regionaal bestuur, zijn gaan opleggen. Zo zijn onder andere de veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten ontstaan. Ook binnen het sociaal domein is steeds meer sprake een soort verplichte vrijwilligheid. Volgens Elzinga (2016) zijn het weliswaar nog in veel gevallen de gemeenten die besluiten om tot samenwerking over te gaan, maar de keuze om dat achterwege te laten is er veelal niet meer. Bij weigerachtigheid wordt steeds vaker druk en/of dwang van boven uitgeoefend.

Formele structuur

De juridische structuur blijkt van belang voor de invloed van gemeenten op een regionaal bestuur. Uit onderzoek van Boogers et al. (2016) komt naar voren dat met name samenwerking in Wgr verband leidt tot meer invloed vanuit de gemeenten c.q. een hogere democratische legitimiteit. Regionale samenwerking in een privaatrechtelijke constructie heeft een negatief effect op de invloed vanuit gemeenten op het regionaal bestuur. Dit kan grotendeels worden verklaard door de garanties die de Wgr biedt voor openbaarheid, transparantie en samenwerking. Verder blijkt dat de juridische structuur tevens van invloed is op het behalen van resultaten op lokaal niveau. Met name samenwerking in Wgr verband levert duidelijke lokale resultaten op. Daarentegen is een Wgr constructie eveneens van belang voor het behalen van regionale beleidsdoelen. Met andere woorden, samenwerking in Wgr verband heeft ook een positief effect op het 'presteren' van een regionaal bestuur (Boogers, et al., 2016: 42).

Samenstelling van het netwerk

Het aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt is op verschillende manieren van invloed op het regionaal bestuur. In de eerste plaats is sprake van een negatief effect op de invloed van gemeenteraden op een regionaal bestuur c.q. de democratische legitimiteit.

Met een groot aantal samenwerkingspartners is het lastiger om een eigen (lokale) stempel op het beleid en/of de regionale besluitvorming te drukken (Boogers et al., 2016: 41). In de tweede plaats leidt samenwerken met een groot aantal samenwerkingspartners tot meer complexiteit en is het lastiger democratisch te controleren. In de derde plaats leidt een groter aantal samenwerkingspartners tot hogere samenwerkingskosten, doordat meer afstemming en onderhandeling plaatsvindt met andere gemeenten. De omvang van gemeenten speelt ook een rol. Regionale samenwerking heeft vooral een meerwaarde voor kleinere gemeenten. De mate waarin regionaal bestuur bijdraagt aan het realiseren van lokale beleidsdoelstellingen wordt in negatieve zin beïnvloed door de omvang van een gemeente (Boogers et al., 2016: 42). De samenstelling van het netwerk heeft hiermee ook een effect op het 'presteren' van een regionaal bestuur.

Input paragraaf 2.6 'structuur' voor het definitief conceptueel model

De invloed van structuurkenmerken op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden wordt als volgt samengevat:

1. Een verplichte basis van samenwerking leidt tot minder democratische legitimiteit, wat een versterkend effect heeft op het spanningsveld.
2. Samenwerking op basis van de Wgr leidt tot meer democratische legitimiteit en een grotere kans op het behalen van de gewenste beleidsresultaten, wat een reducerend effect heeft op het spanningsveld.
3. Meer samenwerkingspartners leidt tot minder democratische legitimiteit en een kleinere kans op het behalen van de gewenste beleidsresultaten, wat een versterkend effect heeft op het spanningsveld.
4. Een kleine omvang van de deelnemende gemeenten leidt tot een grotere kans op het behalen van de gewenste beleidsresultaten, wat een reducerend effect heeft op het spanningsveld.

2.7 WERKWIJZE REGIONAAL BESTUUR

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werkwijze van een regionaal bestuur als mogelijke verklaringsfactor voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Hiervoor wordt eveneens gebruik gemaakt van de in de vorige paragraaf aangehaalde onderzoeken van Boogers, Denters en Sanders (2015) en Boogers et al. (2016) naar het regionale bestuursstelsel in Nederland. In beide onderzoeken is nadrukkelijk aandacht geschonken aan het belang van een transparante werkwijze van regionale besturen. Boogers et al. (2016) laten in hun onderzoek zien dat een (transparante) werkwijze en samenwerkingscultuur eraan bijdragen dat regionaal bestuur voor gemeenten democratisch gelegitimeerd en effectief is. Deze effecten van regionaal bestuur hebben nadrukkelijke raakvlakken met het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden.

De betekenis van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden is in paragraaf 2.3 uiteengezet. Voor deze paragraaf is het van belang om na te gaan hoe de werkwijze en samenwerkingscultuur van invloed zijn op het spanningsveld. Hiervoor wordt enerzijds aangegeven wat het effect is op de eerder aangehaalde vereisten van goed bestuur, te weten presteren en democratie/ functioneren. Een afweging tussen beide vereisten kan leiden tot een spanning.

De werkwijze en samenwerkingscultuur worden volgens Boogers, Denters en Sanders (2015) gevormd door de volgende factoren: consensus, wederzijds vertrouwen en zakelijkheid. Voor het duiden van de invloed van de werkwijze/cultuur op het spanningsveld wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten van Boogers et al. (2016). Achtereenvolgend worden deze resultaten – per factor – weergegeven:

1. Consensus: de mate van consensus is een belangrijk kenmerk van de werkwijze en samenwerkingscultuur. Bij een hoge mate van consensus en de afwezigheid van conflicten neemt de kans op het realiseren van regionale beleidsdoelen toe en zijn de besluitvormingskosten alsmede eventuele afbreukrisico's lager.
2. Wederzijds vertrouwen: het belang van wederzijds vertrouwen als basis voor een goede (regionale) samenwerking, wordt breed onderkend in de literatuur. Bij wederzijds vertrouwen wordt enerzijds gekeken naar het vertrouwen tussen een regionaal bestuur en de gemeenten en anderzijds gekeken naar het onderlinge vertrouwen tussen gemeenten. Ostrom (in Baxter, 2005) beschrijft daarnaast vijf aspecten die van invloed zijn op het vertrouwen in een (regionaal) samenwerkingsverband, zijnde:
 - De aanwezigheid van onderwerpen die ervoor zorgen dat partijen elkaar opzoeken, ontmoeten en/of contact leggen.
 - Partijen moeten in de gelegenheid zijn om vrijwillig toe te treden tot een samenwerkingsverband, maar ook in de gelegenheid zijn om eruit te stappen. Hierbij is het van belang dat aan de voorkant duidelijke afspraken zijn gemaakt over de spelregels van in- en uitstappen.
 - Een eerlijke verdeling van de kosten tussen de deelnemende partijen. Ook hierbij is het van belang om aan de voorkant afspraken vast te leggen over de verdeling van de kosten.
 - Wanneer partijen zich niet aan de gemaakte afspraken houden dan dienen er mogelijkheden te zijn om partijen hierop aan te spreken (te straffen).
 - Het bewerkstelligen van contact tussen partijen ten behoeve van face-to-face communicatie.(Baxter, 2005: 31)

De mate van vertrouwen wordt in het onderzoek van Boogers et al. (2016) gekoppeld aan een hogere effectiviteit en prestaties. Naar mate er sprake is van meer onderling vertrouwen is de kans groter dat de regionale beleidsdoelen worden gerealiseerd.

3. Zakelijkheid: de mate van zakelijkheid van de werkwijze en bestuurscultuur speelt eveneens een belangrijke rol. Onder zakelijkheid wordt in het onderzoek van Boogers et al. (2016) verstaan: de naleving van gemaakte afspraken, snel en daadkrachtig handelen, kostenbewustzijn, duidelijke afspraken en transparante besluitvorming. Naarmate de samenwerking zakelijker tot stand komt wordt de effectiviteit en transparantie van het regionaal bestuur vergroot. De effectiviteit wordt vergroot doordat de zakelijkheid een positief effect heeft op zowel het behalen van lokale doelen als het behalen van regionale doelen. De transparantie wordt vergroot omdat uit het onderzoek van Boogers et al. (2016) blijkt dat een relatie kan worden gelegd tussen de mate van zakelijkheid en de mate van invloed van gemeenten op het regionaal bestuur. Uit dit onderzoek blijkt dat hoe groter de zakelijkheid, hoe groter de democratische invloed wordt ervaren. (Boogers et al. 2016: 12-13 en 40-41).

Input paragraaf 2.7 'werkwijze' voor het definitief conceptueel model

De invloed van de werkwijze/cultuur op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden wordt als volgt samengevat:

1. Hoe groter de mate van consensus, hoe groter de kans op het behalen van de gewenste beleidsdoelen. Dit heeft een reducerend effect op het spanningsveld.
2. Hoe groter de mate van wederzijds vertrouwen, hoe groter de kans op het behalen van de gewenste beleidsdoelen. Dit heeft een reducerend effect op het spanningsveld.
3. Hoe groter de mate van zakelijkheid en transparantie, hoe groter de kans op het behalen van de gewenste beleidsdoelen. Dit heeft een reducerend effect op het spanningsveld.

2.8 LEIDERSCHAP EN REGIONAAL BESTUUR

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op leiderschap van bestuurders als mogelijke verklaringsfactor voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van literatuur over publiek leiderschap, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de opgaven voor bestuurders op het terrein van multi-level governance (taakverdeling tussen verschillende bestuurslagen).

2.8.1 PUBLIEK LEIDERSCHAP

Publiek leiderschap komt onder andere tot uiting door middel van de aanwezigheid van doorzettingsmacht. Uit onderzoek van de Lysias Group (2005) blijkt dat doorzettingsmacht als het 'uithoudingsvermogen' van regionaal bestuur kan worden beschouwd.

De mate waarin sprake is van doorzettingsmacht wordt onder meer bepaald door het instrumentarium waarover een bestuurder beschikt. Met het instrumentarium van een bestuurder wordt het volgende bedoeld:

1. Juridische instrumenten: juridische instrumenten zorgen ervoor dat de formele positie en bevoegdheden van bestuurders in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De formele status en juridische positie met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden zijn hiermee (helder) uitgewerkt, zodat er geen conflicten kunnen ontstaan over 'wie waarover gaat'.
2. Financiële instrumenten: financiële instrumenten versterken de daadkracht van een regionaal bestuur. Wanneer een regionaal bestuur beschikt over eigen financiële middelen is het beter mogelijk om de uitvoering en opvolging van besluiten zelfstandig ter hand te nemen. Bij een samenhangende (regionale) inzet van financiële middelen is het mogelijk dat de kosten en baten niet vanzelfsprekend gelijk en redelijk zijn verdeeld. Om dit mogelijk te maken dienen de betrokken gemeenten tot een duidelijke uitruil van belangen te komen.
3. Ambtelijk apparaat: een (toegewijd) ambtelijk apparaat zorgt ervoor dat het beter mogelijk is om genomen besluiten daadwerkelijk uit te voeren.
(Bernard, 2005: 11; Dijkstal et al. 2003: 16; Hopman & Van den Berg, 2015: 7)

Concreet heeft publiek leiderschap door middel van doorzettingsmacht betrekking op de aanwezigheid van bevoegdheden om besluiten af te dwingen en de opvolging hiervan te verzekeren. Het concept 'publiek leiderschap' kent een grote variëteit aan definities.

Voor dit onderzoek wordt aangesloten op de benaderwijze van Hopman en Van den Berg (2015) die gebruik maken van vier clusters van begrippen om het begrip publiek leiderschap te duiden:

1. Persoon: publiek leiderschap kan worden geduid met een focus op de persoon van de leider (het 'wie'). Het gaat hierbij onder andere om charisma, authenticiteit, inspiratie en natuurlijk overwicht.
2. Positie: publiek leiderschap kan ook worden geduid aan de hand van de formele positie (het 'waar'). In dit geval wordt leiderschap gekoppeld aan iemands positie in een organisatie. Het gaat erom dat iemand een leidinggevende verantwoordelijkheid draagt: leiderschap staat gelijk aan leiding geven.
3. Proces: een derde invalshoek om publiek leiderschap te duiden heeft betrekking op het proces (het 'hoe'). Bij het proces ligt de focus op: de rollen en regels, procedures en formele verantwoordelijkheden. De institutionele infrastructuur van een organisatie speelt hierbij een rol.
4. Purpose: een vierde en laatste invalshoek heeft betrekking op de beoogde impact en het grotere doel van leiderschap, waarvan de leider (mede) de vertolker is. Het gaat hier om leiderschap met een oogmerk (het 'wat en waarom'). Het uiteindelijke doel is hierbij richtinggevend en leidend.
(Hopman & Van den Berg, 2015: 8-9)

2.8.2 MULTI-LEVEL GOVERNANCE

In het begin van deze paragraaf is aangestipt dat bestuurders c.q. publieke leiders heden ten dage worden geconfronteerd met een opgave op het terrein van multi-level governance. Deze opgave wordt mede ingegeven door een verandering in de taakverdeling tussen bestuurslagen (centralisatie versus decentralisatie). De politieke richting van het publiek leiderschap neigt als gevolg hiervan naar twee (of meer) niveaus te verschuiven. Het eerste niveau betreft het niveau van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Het tweede niveau betreft het niveau van het regionaal bestuur (Hopman & Van den Berg, 2015: 14; Bernard, 2005: 12).

Alvorens wordt ingegaan op bovenstaande opgave lijkt het zinvol om eerst het begrip multi-level governance te omschrijven. In de basis behelst multi-level governance de spreiding van gezaghebbende besluitvorming over verschillende territoriale niveaus (Hooghe & Marks, 2001: 11). Ook op lokaal niveau kan hiervan sprake zijn. Voorheen werd lokale besluitvorming gedomineerd door de gemeenten. Echter, lokale besluitvorming binnen multi-level governance kan worden geconfronteerd met horizontale en verticale integratie. Bij een horizontale integratie worden andere partijen (publiek en privaat) geïntegreerd in het besluitvormingsproces. Bij verticale integratie worden overheden van andere schaalniveaus bij de besluitvorming betrokken. Ook wanneer dit formeel niet noodzakelijk is. De verticale integratie heeft gevolgen voor de lokale situatie en daarom ook voor de rol van gemeenten. In de praktijk zijn hiervan meerdere voorbeelden zichtbaar. Meekes (2009) haalt twee voorbeelden aan met betrekking tot de werking van multi-level governance op lokaal niveau. Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro biedt provincies en de Rijksoverheid de mogelijkheid om zelf bestemmingsplannen op te stellen. Voorheen droegen de gemeenten hiervoor de volledige verantwoordelijkheid. Nu dienen gemeenten hierbij ook rekening te houden met de hogere overheidsniveaus.

Het tweede voorbeeld betreft de samenwerking van overheden in regionale besturen, zoals vormgegeven in de Wgr (Meekes, 2009: 22).

2.8.3 BELANGRIJKSTE OPGAVEN VOOR BESTUURDERS

In paragraaf 2.2 is benoemd dat vanuit verschillende vakdepartementen in Den Haag wordt ingezet op het stimuleren en steeds vaker verplicht opleggen van regionale samenwerking. Deze vorm van verplichte vrijwillige regionale samenwerking wordt door Hopman en Van den Berg (2015) eveneens uitgelicht als een trend binnen overheidsorganisaties. Hopman en Van den Berg (2015) hanteren verschillende dimensies waarlangs politieke en bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Eén van deze dimensies betreft de dimensie van ‘taakverdeling tussen bestuurslagen’. Wanneer aan ‘de knop’ van deze dimensie wordt gedraaid ontstaat een nieuwe constellatie tussen centralisatie of juist decentralisatie. In dit onderzoek worden deze twee dimensies getypeerd als de schaalniveaus regionaal (centralisatie) en lokaal (decentralisatie). Aan de ene kant kunnen taken, verantwoordelijkheden en middelen naar boven worden geschoven: regionalisering en centralisatie. Aan de ander kant kunnen taken, verantwoordelijkheden en middelen ook naar beneden worden geschoven: decentralisatie naar gemeenten of provincies (Hopman & Van den Berg, 2015: 14-15). Op basis van de geraadpleegde literatuur is het beeld ontstaan dat steeds vaker een keuze wordt gemaakt voor regionalisering/centralisatie in plaats van decentralisatie. Hieraan liggen verschillende motieven ten grondslag. De belangrijkste motieven zijn benoemd in paragraaf 2.1 (bedrijfseconomische motieven en de ontwikkeling van de risicosamenleving) en paragraaf 2.4 (de baten van regionaal bestuur). Dit betekent dat overheden en bestuurders steeds vaker in multi-level governance netwerken dienen te opereren voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, beleidsvorming en dienstverlening.

Deze ontwikkeling leidt tot de volgende opgaven voor bestuurders:

1. **Extern leiderschap:** blik (ook) naar buiten richten. Dit hangt samen met de erkenning van het belang van de omgeving en de contextvariabelen voor het succes van leiderschap;
2. **Democratie (legitimiteit):** leren omgaan met transparantie en verantwoording;
3. **Sturen op afstand:** regionaal denken en multi-level opereren.
(Hopman & Van den Berg, 2015: 11 en 18)

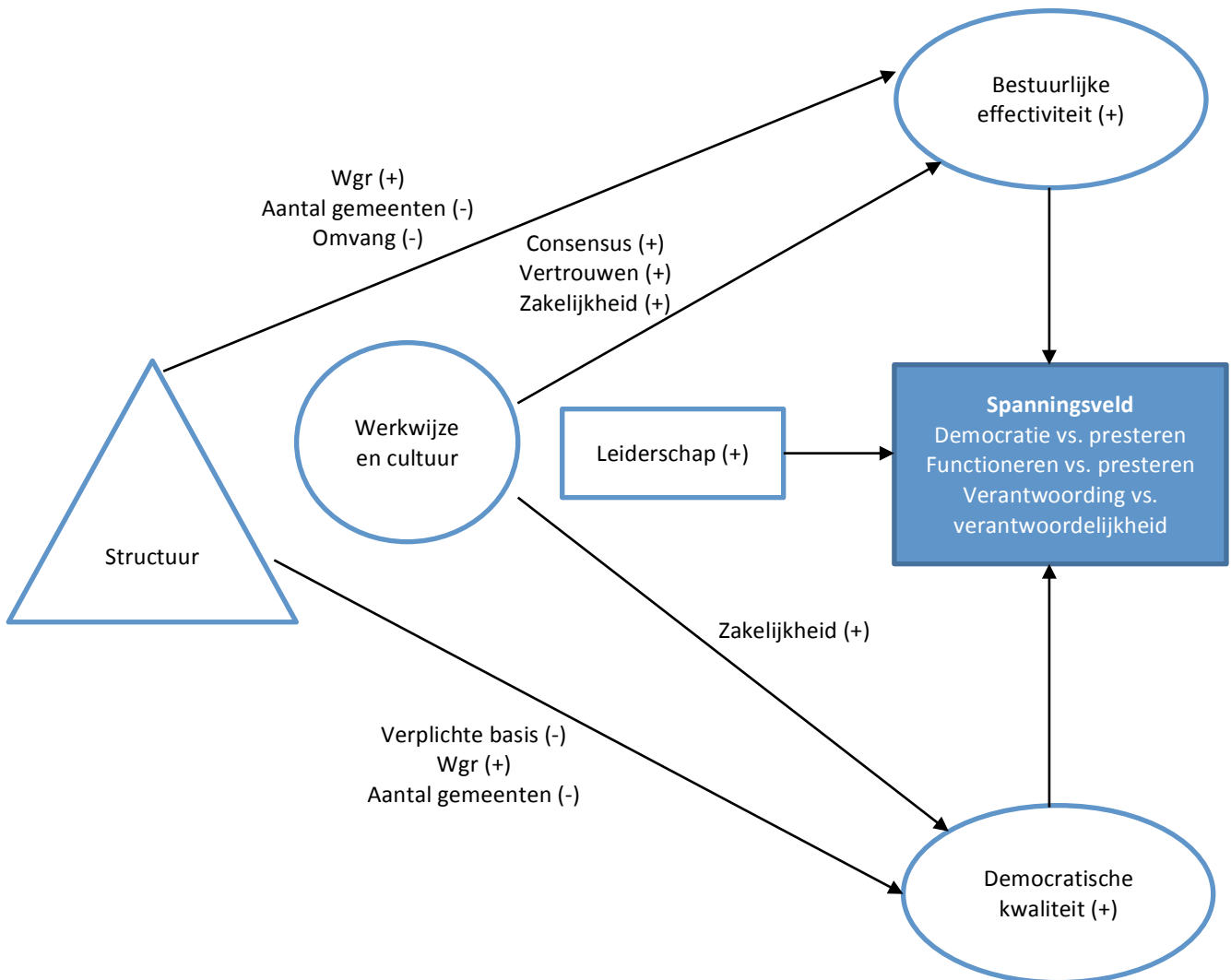
Input paragraaf 2.8 ‘leiderschap’ voor het definitief conceptueel model

De invloed van leiderschap op het spanningsveld van regionaal besturen (presteren) en lokaal verantwoord (democratie) wordt als volgt samengevat:

1. Succesvol omgaan met het spanningsveld vraagt van bestuurders zowel intern als extern leiderschap. Te veel extern leiderschap leidt tot minder lokale legitimiteit en te veel intern leiderschap leidt tot een minder slagvaardig regionaal bestuur.
2. Met andere woorden, het is voor bestuurders (publieke leiders) belangrijk om balans te vinden tussen transparantie en verantwoording (democratie) enerzijds en presteren anderzijds.
3. Dit vraagt van bestuurders dat ze ook regionaal (leren) denken en zich bewust zijn van het multi-level karakter van de overheid.

2.9 DEFINITIEF CONCEPTUEEL MODEL

Aan het einde van iedere paragraaf is de input voor het definitief conceptueel model samengevat. Figuur 2.5 geeft het definitief conceptueel model schematisch weer.



Figuur 2.5 *Definitief conceptueel model* (deels gebaseerd op Boogers et al., 2016: 59)

Het definitief conceptueel model geeft de volgende te verwachte hypothesen weer:

1. Het is de verwachting dat het regionaal bestuur beter presteert en breder gedragen wordt wanneer sprake is van een Wgr-constructie.
2. Het is de verwachting dat wanneer het aantal gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband toeneemt het presteren en de gedragenheid van het regionaal bestuur afnemen.
3. Het is de verwachting dat wanneer de omvang van de gemeenten in het regionaal samenwerkingsverband toeneemt het presteren van het regionaal bestuur afneemt.
4. Het is de verwachting dat verplicht opgelegde regionale samenwerking leidt tot minder gedragenheid van het regionaal bestuur.

5. Het is de verwachting dat een zakelijke werkwijze leidt tot beter presteren en meer gedragenheid van het regionaal bestuur.
6. Het is de verwachting dat een hoge mate van consensus en de afwezigheid van conflicten leidt tot het beter presteren van het regionaal bestuur.
7. Het is de verwachting dat bij een hoge mate van wederzijds vertrouwen – tussen het regionaal bestuur en de gemeenten, alsmede tussen gemeenten onderling – leidt tot het beter presteren van het regionaal bestuur.
8. Het is de verwachting dat (extern) leiderschap leidt tot het voorkomen, reduceren of in goede banen leiden van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.
9. Het is de verwachting dat het realiseren gemeentelijke beleidsdoelstellingen tegen zo laag mogelijke samenwerkingskosten (bestuurlijke effectiviteit) een reducerend effect heeft op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.
10. Het is de verwachting dat een hoge mate van legitimiteit een reducerend effect heeft op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

3. ONDERZOEKSMETHODEN

Het vorige hoofdstuk werd afgesloten met de presentatie van het definitief conceptueel model. De centrale begrippen uit dit model – het theoretische ‘antwoord’ op de onderzoeksvragen – worden in dit hoofdstuk geoperationaliseerd. Daarna wordt aangegeven welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om de operationalisaties in de empirie te onderzoeken. Ook wordt verslag gedaan van de selectie van de te onderzoeken cases.

3.1 OPERATIONALISERING

De wijze waarop de theoretische begrippen uit het definitief conceptueel model meetbaar worden gemaakt wordt in deze paragraaf uitgewerkt. Aan de hand van de operationalisering wordt duidelijker wat precies wordt gemeten. Hoe dit wordt onderzocht wordt beschreven in paragraaf 3.2.

Onderstaand worden de centrale begrippen uit het definitief conceptueel model achtereenvolgend geoperationaliseerd.

Tabel 3.1 Operationalisering centraal begrip structuur

Begrip 1. Structuur		
De structuur van een regionaal bestuursstelsel bestaat uit de volgende deelaspecten: 1) formele structuur, 2) basis van de samenwerking, 3) het aantal gemeenten en 4) de omgang van de deelnemende gemeenten.		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Formele structuur	<ul style="list-style-type: none">• Privaat rechterlijke structuur• Publiek rechterlijke structuur	Privaat of publiekrechtelijk
Basis van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none">• Verplichte regionale samenwerking• Vrijwillige regionale samenwerking	Verplicht of vrijwillig
Aantal gemeenten	Aantal gemeenten dat deelneemt aan een regionaal samenwerkingsverband	Aantal gemeenten (getallen)
Omvang gemeenten	Aantal inwoners van de deelnemende gemeenten	Aantal inwoners (getallen)

Tabel 3.2 Operationalisering centraal begrip werkwijze/ cultuur

Begrip 2. Werkwijze/ cultuur		
De werkwijze/ cultuur van een regionaal samenwerkingsverband bestaat uit de volgende deelaspecten: 1) consensus, 2) vertrouwen en 3) zakelijkheid.		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Consensus	<ul style="list-style-type: none"> De aanwezigheid van meningsverschillen tussen gemeenten onderling. De aanwezigheid van meningsverschillen tussen regionaal bestuur en gemeenten. 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid onderwerpen die ervoor zorgen dat partijen contact leggen. Vrijwillig deelnemen en uitstappen Eerlijke verdeling van de kosten Sanctiemogelijkheden bij niet nakomen afspraken. Mogelijkheid tot face-to-face communicatie. 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Zakelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Naleven van afspraken Snel en daadkrachtig handelen Kostenbewustzijn Afrekenbare doelstellingen 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

Tabel 3.3 Operationalisering centraal begrip leiderschap

Begrip 3. Leiderschap		
Leiderschap wordt binnen de context van regionaal bestuur gevormd door de volgende vier deelaspecten: 1) doorzettingsmacht, 2) externe focus, 3) verantwoording afleggen en 4) multi-level denken.		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Doorzettingsmacht	Aanwezigheid van bevoegdheden (juridisch, financieel of ambtelijk apparaat) om besluiten en opvolging af te dwingen	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Externe focus	Blik (ook) buiten de lokale organisatie gericht	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Verantwoording afleggen	Omgaan met transparantie en verantwoording afleggen vanuit lokaal en regionaal perspectief	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Multi-level denken	Regionaal denken Afhankelijkheid hogere of lagere bestuurslagen	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

Tabel 3.4 Operationalisering centraal begrip regionaal besturen

Begrip 4. Bestuurlijke effectiviteit		
Effectiviteit en doelmatigheid van regionaal bestuur, waarbij de nadruk ligt op realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen tegen zo laag mogelijke samenwerkingskosten.		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Effectiviteit en de doelmatigheid	Baten: <ul style="list-style-type: none"> • Belang regionale samenwerking voor realiseren lokale doelen (strategisch) • Belang regionale samenwerking voor ontwikkelen doeltreffend beleid (tactisch) • Belang regionale samenwerking voor benutten organisatorische schaalvoordelen (operationeel) 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
	Kosten: <ul style="list-style-type: none"> • Informatiekosten • Coördinatiekosten • Onderhandelingskosten • Handhavingskosten • Vertegenwoordigingskosten 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

Tabel 3.5 Operationalisering centraal begrip lokaal verantwoord

Begrip 5. Democratische kwaliteit (legitimiteit)		
Democratische sturing, controle en verantwoording binnen een regionaal bestuur.		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Democratische legitimiteit	Indirect (rol gemeenteraad): <ul style="list-style-type: none"> • Invloed gemeenteraad op regionaal bestuur • Mogelijkheden van raadsleden om regionale besluitvorming te beïnvloeden • Mogelijkheden van college van burgemeester en wethouders om regionale besluitvorming te beïnvloeden • Aanwezigheid informatie-, controle en verantwoordingsmechanismen richting raadsleden 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
	Direct (betrokkenheid inwoners en organisaties): <ul style="list-style-type: none"> • Invloed burgers en maatschappelijke organisaties op regionaal bestuur • Duidelijk onderscheid tussen lokale en regionale verantwoordelijkheden 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

Tabel 3.6 *Operationalisering centraal begrip spanningsveld*

Begrip 6. Spanningsveld		
De problematiek van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden kent drie spanningen/ waarde afwegingen: <ol style="list-style-type: none"> 1. democratie vs. presteren; 2. functioneren vs. presteren; 3. verantwoordelijkheid vs. verantwoording. 		
Deelaspect	Kernvariabele	Waarde
Criteria goed openbaar bestuur	Democratie vs. presteren: overheidsbeleid is vooral gebaseerd op compromissen. Hierdoor komt de consistentie en effectiviteit van het beleid in het geding.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
	Functioneren vs. presteren: de spelregels voor het borgen van publieke verantwoording dienen zodanig te zijn dat sprake is van een verlamdend effect voor de regionale besluitvormingsprocessen.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Perspectief van verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibel en daadkrachtig functioneren • Dienstbaar aan de maatschappij (vraaggericht) • Handelen naar de geest van de wet (aanwezigheid beleidsvrije ruimte) • Aansturing op hoofdlijnen door gemeenten • Effectieve implementatie maatstaf voor succes 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Perspectief van verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op uitvoeren doelen die door gemeenten zijn geformuleerd • Dienstbaarheid aan gemeenten • Handelen naar de letter van de wet (afwezigheid beleidsvrije ruimte) • Directe aansturing door gemeenten • Normconform presteren is maatstaf voor succes 	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

3.2 ONDERZOEKSOPZET

In deze paragraaf worden de onderzoeksstrategie, casestudy, en de onderzoeksmethoden beschreven. Zoals eerder vermeld is voor de onderzoeksstrategie ‘vergelijkende casestudy’ gekozen. De hierbij gehanteerde onderzoeksmethode betreft het afnemen van interviews. Daarnaast wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd.

3.2.1 CASESTUDY

In Nederland zijn ongeveer 779 regionale samenwerkingsverbanden (Boogers et al., 2016: 26). In verband met de beschikbare tijd en middelen is het niet mogelijk om al deze regionale samenwerkingsverbanden te betrekken bij het onderzoek. Daarom is besloten om het onderzoek af te bakenen tot drie specifieke regionale samenwerkingsverbanden in de regio Zeeland, zijnde: Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD Zeeland), Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD Zeeland).

Tabel 3.1 *Overzicht te onderzoeken regionale samenwerkingsverbanden*

Regionaal bestuur	Type	Aantal gemeenten	Samenstelling	Hoofdonderwerp
Veiligheidsregio Zeeland	Gemeenschappelijke regeling, wettelijk verplicht	13	Burgemeesters	Rampenbestrijding, crisisbeheersing
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland	Gemeenschappelijke regeling, wettelijk verplicht	13	Burgemeesters en wethouders	Publieke gezondheidszorg
Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland	Gemeenschappelijke regeling, wettelijk verplicht	13 gemeenten, 1 provincie en 1 waterschap	Burgemeesters, wethouders, en gedeputeerde en waterschapsbestuurder	Milieu- en veiligheidstaken

Bij de selectie van de te onderzoeken regionale samenwerkingsverbanden is rekening gehouden met de representativiteit van het onderzoek. Het uitgangspunt is dat de uitkomsten van dit onderzoek een zo representatief mogelijk beeld geven van de regio Zeeland.

3.2.2 SELECTIE REGIONALE SAMENWERKINGSVERBANDEN

In deze sub-paragraaf wordt beargumenteerd waarom juist deze samenwerkingsverbanden zijn geselecteerd. De regionale samenwerkingsverbanden zijn in de eerste plaats geselecteerd omdat ze qua structuur en werkwijze verschillend zijn. De veiligheidsregio en de regionale uitvoeringsdienst zijn bijvoorbeeld wettelijk opgelegde samenwerkingsverbanden. Dit geldt in principe ook voor de gemeenschappelijke gezondheidsdienst, maar op onderdelen kunnen gemeenten zelfstandig kiezen voor vrijwillige opschaling naar een regionaal samenwerkingsverband. Ook ten aanzien van de samenstelling van het regionale bestuur zijn er verschillen tussen de samenwerkingsverbanden. Zo wordt het algemeen bestuur van de veiligheidsregio gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Het algemeen bestuur van de regionale uitvoeringsdienst wordt gevormd door burgemeesters, wethouders, één gedeputeerde en één waterschapsbestuurder. De gemeenschappelijke gezondheidsdienst wordt bestuurd door zowel burgemeesters als wethouders van de deelnemende gemeenten.

Bij de selectie van de afzonderlijk te onderzoeken regionale samenwerkingsverbanden is ook rekening gehouden met de grootte van de gemeenten. Uit onderzoek van Cachet, Karsten en Schaap

(2009) blijkt dat de rol die een lokale bestuurder speelt in de regionale samenwerking per gemeente kan verschillen. Er is een verschil tussen grotere en kleinere gemeenten. Voor bestuurders van een grotere gemeente is het belangrijk om boven de gemeente uit te stijgen, terwijl in kleine gemeenten andere zaken worden verwacht van een bestuurder in de regionale samenwerking (Cachet, Karsten & Schaap, 2009: 108). De grootste gemeente in Zeeland is Terneuzen met 55.000 inwoners en de kleinste gemeente is Noord-Beveland met 7.400 inwoners. Ondanks dat Zeeland geen grote centrumgemeente kent, zoals Rotterdam met 633.00 inwoners, is het wel relevant om te onderzoeken of verschillen bestaan voor wat betreft de omvang van een gemeente. Op deze wijze is binnen de homogene cases (allen in Zeeland) ook sprake van een contrasterend effect binnen de cases (kleinere en grotere gemeenten).

3.2.3 ONDERZOEKSMETHODEN

In hoofdstuk twee zijn op basis van literatuuronderzoek verschillende centrale begrippen geïdentificeerd die van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord. Deze centrale begrippen zijn in paragraaf 3.1 geoperationaliseerd. Voor het empirische deel van dit onderzoek is op basis hiervan informatie verzameld over deze centrale begrippen. Hiervoor zijn interviews afgenomen met verschillende bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij de voor dit onderzoek geselecteerde regionale samenwerkingsverbanden. Door middel van deze interviews is informatie verzameld over de centrale begrippen. De lijst met geïnterviewde personen en de vragenlijst zijn als bijlage A en bijlage B toegevoegd aan deze scriptie.

3.2.4 ANALYSEREN VAN DE VERZAMELDE INFORMATIE

Om de verschillende cases, de vier regionale besturen, goed met elkaar te kunnen vergelijken is ervoor gekozen om indicatieve waardes (scores) te koppelen aan de geoperationaliseerde begrippen (kernvariabelen). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een Likertschaal (Van Thiel, 2007: 90). Het uitgangspunt is om te meten in welke mate de kernvariabelen (bestuurlijke effectiviteit, democratische kwaliteit, structuur, werkwijze en leiderschap) van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord.

Bij de analyse van de verzamelde informatie worden indicatieve waardes aan de kernvariabelen toegekend op basis van een Likertschaal 1-5. In dit onderzoek staat de score 1 voor helemaal niet en de score 5 voor in zeer grote mate.

De interviews zijn afgenomen op basis van een vragenlijst die voor ieder interview gelijk was. Op deze wijze is getracht om de omstandigheden tijdens de interviews zoveel mogelijk gelijk te houden. De antwoorden op de vragen zijn samenvattend verwoord in de interviewverslagen. Hierna zijn de antwoorden van de respondenten per kernvariabele gecodeerd verwerkt in een schema, zodat het beter mogelijk is om de cases met elkaar te vergelijken.

3.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

In deze paragraaf worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek beschreven.

3.3.1 BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van dit onderzoek blijkt uit de mate van herhaalbaarheid. Hiervoor dient de volgende vraag te worden beantwoord; Blijft de uitkomst, onder gelijkblijvende omstandigheden met toepassing van dezelfde methoden, hetzelfde?

De herhaalbaarheid van dit onderzoek wordt positief beïnvloed doordat de interviews zijn afgenomen aan de hand van een vaste opzet en structuur. Dit zorgt voor een bepaalde mate van stabiliteit in de interviews. Daarnaast zijn de interviewvragen direct afgeleid van het theoretisch kader. De interviews zijn per centraal begrip uitgewerkt in een analyse-schema. Deze stappen zorgen er gezamenlijk voor dat de herhaalbaarheid wordt vergroot.

De herhaalbaarheid van dit onderzoek wordt daarentegen negatief beïnvloed, omdat de percepties van personen een rol spelen bij de interviews. Deze percepties kunnen tijdsafhankelijk zijn en na verloop van tijd veranderen. Dit kan ertoe leiden dat een herhaling van het onderzoek niet vanzelfsprekend leidt tot dezelfde uitkomsten. De afwezigheid van meerdere onderzoeksmethoden (triangulatie) heeft tevens een negatief effect op de betrouwbaarheid van het onderzoek. In verband met de beschikbare tijd en beoogde omvang van dit onderzoek werd het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden niet haalbaar geacht. Het observeren van lokale bestuurders in regionale besturen alsmede in gemeenteraden zou een bruikbare methode kunnen zijn om het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden vanuit een ander perspectief te benaderen.

3.3.2 VALIDITEIT

Om de interne validiteit aan te tonen dient de vraag te worden beantwoord; Is gemeten wat beoogd was te meten? De interne validiteit is positief beïnvloed door de wijze waarop de operationalisering is opgezet. De operationalisering is nadrukkelijk gebaseerd op het theoretisch kader. De centrale begrippen uit het definitief conceptueel model zijn geoperationaliseerd, waarbij is gepoogd om de geïdentificeerde kernvariabelen eenduidig en uitsluitend te formuleren. Door deze stappen te volgen is een kwalitatief goede operationalisering ontstaan, wat ertoe heeft geleid dat ook daadwerkelijk is gemeten wat was beoogd.

Om de externe validiteit aan te tonen dient de volgende vraag te worden beantwoord; In hoeverre zijn de uitkomsten generaliseerbaar? De generaliseerbaarheid is positief beïnvloed door tijdens de interviews ook te vragen wat de geselecteerde cases kunnen leren van andere regionale besturen in Zeeland die geen onderdeel uitmaken van het onderzoek. Hierdoor wordt het beter mogelijk om de uitkomsten van de cases te vertalen naar andere cases. Daarnaast wordt de generaliseerbaarheid, zoals bovenstaand aangegeven, negatief beïnvloed doordat niet alle bestuurders zijn geïnterviewd. Dit maakt het lastiger om uitspraken te doen voor de gehele populatie, alle regionale besturen en alle bestuurders

4. RESULTATEN & ANALYSE

De resultaten verkregen uit het empirisch onderzoek worden in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand de centrale begrippen uit het definitief conceptueel model. Deze worden achtereenvolgend behandeld. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de sub-conclusies per centraal begrip gepresenteerd. De hoofdconclusies worden in hoofdstuk vijf behandeld.

4.1 SPANNINGSVELD

In deze paragraaf wordt het centrale begrip spanningsveld behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin bij de drie onderzochte regionale besturen sprake is van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevroegd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip spanningsveld:

1. democratie vs. presteren;
2. functioneren vs. presteren;
3. verantwoordelijkheid vs. verantwoording.

4.1.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘spanningsveld’ voor Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) uitgewerkt.

Democratie vs. presteren

Tijdens de interviews blijkt dat het spanningsveld bij de VRZ wordt gevormd door een afweging tussen regionale en lokale belangen. De afweging tussen de criteria van goed openbaar bestuur, zoals verondersteld in het theoretisch kader, blijkt binnen de VRZ nadrukkelijk een rol te spelen. Uit de reacties van de respondenten blijkt dat sprake is van spanning tussen de criteria democratie en presteren. De kanttekening die hierbij door de respondenten wordt gemaakt is dat deze spanning zich veelal beperkt tot incidenten of specifieke dossiers. Het bestuur van de VRZ zoekt binnen besluitvormingsprocessen vaak naar compromissen. De gerichtheid op compromissen geldt als een belangrijk uitgangspunt voor de gezamenlijke besluitvorming in het bestuur van de VRZ. Volgens de respondenten heeft dit verschillende effecten gesorteerd. In de eerste plaats wordt aangegeven dat de effectiviteit van het beleid in enkele gevallen in het geding is geweest. Dit omdat de lokale belangen zo zwaar gingen wegen dat het regionale belang in het geding kwam. Een voorbeeld hiervan is het besluitvormingsproces met betrekking tot de financiële verdeelsleutel (zie box 4.1).

Box 4.1 Casus financiële verdeelsleutel VRZ

De financiële verdeelsleutel van de VRZ is mede gebaseerd op het feit dat sprake is van een regionaal risicoprofiel. Op basis hiervan zou met één totaalbedrag voor de VRZ worden gewerkt. Dit in plaats van een bijdrage per gemeente op basis van de aanwezige lokale risico's. Het werken met deze verrekeningssystematiek had voor verschillende gemeenten forse financiële gevolgen. Een aantal gemeenten ging aanzienlijk meer betalen en een aantal gemeenten aanzienlijk minder. Het proces om te komen tot overeenstemming over de financiële verdeelsleutel heeft ruim twee jaar geduurd, waarbij uiteindelijk bemiddelaars zijn ingeschakeld om te komen tot een doorbraak in het besluitvormingsproces. Het resultaat van de bemiddeling was dat uiteindelijk alle gemeenten hebben ingestemd met een voorstel waarbij de scherpe kanten van de verdeelsleutel werden verzacht.

In de tweede plaats wordt aangegeven dat de consistentie van het beleid door het sluiten van compromissen in enkele gevallen in het geding is geweest. De samenhang van het beleid kwam in het geding omdat werd teruggekomen op besluiten of er werden nieuwe tegenstrijdige besluiten genomen. Dit heeft volgens een van de respondenten ermeê te maken dat het bestuur zich vaak pas achteraf realiseerde wat de consequenties van genomen besluiten waren. Een situatie waarbij hier sprake van was is het besluitvormingsproces rond de inrichting van de repressieve brandweezorg in Zeeland (zie box 4.2).

Box 4.2 Casus inrichting repressieve brandweezorg

Een belangrijk besluit ten aanzien van de inrichting van de brandweezorg in Zeeland is (slechts) met één tegenstem genomen. Als gevolg hiervan zouden ook verschillende lokale brandweerposten worden gesloten of samengevoegd. In de praktijk blijkt dat verschillende burgemeesters zich pas achteraf hebben gerealiseerd wat de daadwerkelijke consequenties en impact hiervan zijn. Er ontstond weerstand bij de gemeenteraden, de brandweerposten en de lokale bevolking. Dit had men in eerste instantie niet overzien en leidde ertoe dat pogingen werden gedaan om brandweerposten, die bijvoorbeeld beperkt levensvatbaar waren, open te houden. Op dit moment is slechts één brandweerpost gesloten. Hierdoor komen de beoogde regionale beleidsresultaten in het geding.

Het zoeken naar compromissen omdat enkele gemeenten het lokale belang boven het regionale belang stelden, zoals hierboven beschreven, had volgens één van de respondenten een negatief effect op de sfeer in het bestuur van de VRZ. Ook ontstond er volgens twee respondenten ongenoegen in de richting van de gemeenten die vooral het lokale belang nastreefden. Het gevolg hiervan was dat ook bij de niet politiek gevoelige dossiers spanning ontstond en besluitvormingsprocessen complex, langdurig en soms zelfs geblokkeerd werden.

Functioneren vs. presteren

Ten aanzien van de spanning tussen de criteria functioneren en presteren wordt wisselend gereageerd door de respondenten. Door sommige respondenten werd deze spanning bijvoorbeeld niet genoemd en daarmee blijkbaar niet als een probleem ervaren. Door een van de respondenten werd aangegeven dat de spelregels duidelijk zijn als het gaat om publieke verantwoording richting de gemeenteraden.

Vanuit wetgeving worden bijvoorbeeld eisen gesteld aan de planning en control cyclus. Ook worden er niet-wettelijke acties ondernomen om de gemeenteraden beter te betrekken en ervoor te zorgen dat zij een goede informatiepositie hebben. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van een raadsklankbordgroep, de introductie van nieuwsbrieven voor gemeenteraadsleden en het goed in positie brengen van de burgemeesters richting de eigen gemeenteraad. Dit laatste is belangrijk omdat de burgemeester de vertegenwoordiger is van de gemeente in het bestuur van de VRZ. Het is derhalve van belang dat de burgemeesters met de juiste informatie teruggaan naar de eigen gemeente. In het verleden is dit niet altijd goed gegaan (zie box 4.3). Het gevolg hiervan was dat de beeldvorming over de VRZ niet altijd juist was.

Box 4.3 Casus financiële verdeelsleutel VRZ

Bij het, eerder aangehaald, besluitvormingsproces inzake de financiële verdeelsleutel was sprake van twee gemeenten die de besluitvorming blokkeerden. In de perceptie van deze gemeenten werden zij onterecht benadeeld en was dit 'gevoel' nog onvoldoende uitgesproken. Dit leidde tot een negatieve grondhouding van deze gemeenten ten opzichte van de VRZ. Volgens één van de respondenten werd deze grondhouding mede in stand gehouden door het feit dat het college en de gemeenteraad onvoldoende waren geïnformeerd of meegenomen door de betreffende burgemeesters.

Op basis van de interviews ontstaat niet het beeld dat de democratische spelregels een verlamdend effect hebben op de regionale besluitvorming. In enkele gevallen is wel sprake geweest van een vertragend effect. Dit had volgens een van de respondenten vooral te maken met de gevoeligheid van enkele specifieke dossiers en niet zozeer met de spelregels. Ten aanzien van dossiers die gevoelig liggen bij gemeenten is in het besluitvormingsproces meer aandacht voor het afleggen van verantwoording.

Verantwoordelijkheid vs. verantwoording

De paradox van verantwoordelijkheid en verantwoording wordt door de respondenten niet als significant benoemd. Door de respondenten wordt aangegeven dat sprake is van balans tussen de perspectieven van verantwoordelijkheid en verantwoording. Het beeld is niet dat heel nadrukkelijk wordt gekozen voor één van de twee perspectieven.

"Bij de VRZ is sprake van balans tussen het afleggen van verantwoording en het daadkrachtig en flexibel functioneren. De betrokkenheid van de gemeenten bij de brandweer is altijd groot geweest. Daarom is het bij eventuele veranderingen extra belangrijk om aandacht te hebben voor het goed betrekken van de gemeenteraden. Dit zorgt ervoor dat meer nadruk komt te liggen op het aspect van publieke verantwoording. Het functioneren van de VRZ komt hierdoor echter niet in het geding. Wel lopen processen hierdoor soms langzamer dan gewenst. De oorzaak voor deze vertraging zit meer in het zorgvuldig doorlopen van het veranderproces dan in het afleggen van verantwoording." (citaat respondent)

Een ontwikkeling die door alle respondenten wordt genoemd is een traject met betrekking tot het verbeteren van de verbinding met de gemeenten. Hierdoor is nadrukkelijker aandacht gekomen voor het perspectief van verantwoording, maar niet in die mate dat het functioneren van de VRZ in het geding kwam.

Door een van de respondenten is wel een potentieel spanningsveld genoemd, te weten: flexibiliteit versus wettelijke taken. In vergelijking tot andere regionale besturen heeft de VRZ veel wettelijke taken. Het gevolg hiervan is dat er minder flexibiliteit zit in de dienstverlening naar de gemeenten. De VRZ kent bijvoorbeeld geen wettelijk basispakket, dat voor alle gemeenten gelijk is, met daarnaast de mogelijkheid voor gemeenten om extra diensten in te kopen. Het extra inkopen van diensten zorgt voor meer flexibiliteit en maatwerk richting gemeenten.

4.1.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip 'spanningsveld' voor de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) uitgewerkt.

Democratie vs. presteren

Volgens de respondenten worden er compromissen gesloten om tegemoet te komen aan de verschillende belangen van de gemeenten, maar het beeld bestaat niet dat dit leidt tot inconsistentie in beleid of ineffectief beleid bij de GGD. Spanning tussen de criteria democratie en presteren is op basis van de reacties van de respondenten niet aanwezig.

"Dit spanningsveld heb ik bij de GGD niet gezien. Het takenpakket van de GGD is politiek niet 'hot'. Dat speelt hierbij een belangrijke rol. Het enige wat 'hot' is, is het bedrag." (citaat respondent)

Functioneren vs. presteren

Van een eventueel verlamdend effect voor regionale besluitvorming door spelregels met betrekking tot publieke verantwoording is geen sprake volgens de respondenten. Naast de reguliere spelregels wordt wel geïnvesteerd in het verbeteren van de informatiepositie van de gemeenteraden. Zo worden er informatiebijeenkomsten en werkbezoeken voor gemeenteraadsleden georganiseerd. Ook worden gemeenteraadsleden via een nieuwsbrief geïnformeerd over actuele ontwikkelingen. Deze aanvullende activiteiten worden, naast de wettelijke eisen ten aanzien van verantwoording richting gemeenten, vooral beschouwd als een meerwaarde in plaats van beperkend of storend. Op basis van de reacties van de respondenten zijn geen aanknopingspunten te achterhalen die wijzen op spanning tussen de criteria functioneren en presteren.

Verantwoordelijkheid vs. verantwoording

Op basis van de reacties van de respondenten ontstaat het beeld dat er sprake is van balans tussen de perspectieven van verantwoordelijkheid en verantwoording. Waar bij de VRZ sprake is van een potentiële spanning tussen flexibiliteit enerzijds en wettelijke taken anderzijds is deze bij de GGD niet waarneembaar. Bij de GGD is sprake van een grotere mate van flexibiliteit, omdat sprake is van een wettelijk basispakket en diensten die de gemeenten vrijwillig kunnen inkopen. Dit betekent dat er voor gemeenten meer sturingsmogelijkheden zijn en lokale keuzes meer ruimte krijgen. Het verplichte deel is kleiner, waardoor meer ruimte is voor maatwerk op het niveau van de gemeente. Volgens de respondenten zorgt de aanwezigheid van flexibiliteit en meer sturingsmogelijkheden voor gemeenten ervoor dat het spanningsveld kleiner wordt. Het heeft een positief effect op de effectiviteit en de legitimiteit. Het lukt namelijk beter om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren en de gemeenten kunnen meer invloed uitoefenen op het regionaal bestuur.

“Het spanningsveld is in tijden van bezuinigingen groter. Waar gaat dan de pijn vallen: bij de regio of de gemeente. Iedereen wil bezuinigen, maar niemand wil de pijn voelen. Dit gaat niet. Dan is eigen regelruimte heel belangrijk, zodat ruimte is voor eigen inbreng.” (citaat respondent)

4.1.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘spanningsveld’ voor de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD) uitgewerkt.

Democratie vs. presteren

Door een deel van de respondenten wordt aangegeven dat de besluitvorming binnen de RUD gericht is op het bereiken van consensus. Het gezamenlijke besef is aanwezig dat bepaalde besluiten in het belang van de RUD tot stand moeten komen. Volgens de respondenten is binnen de RUD vooral discussie over de financiën.

“Op het moment dat een gemeenschappelijke regeling niet meer kost dan de gemeenten voorheen moesten betalen dan heeft het bestuur niet direct een dilemma. Maar op het moment dat het meer gaat kosten, ook al is dat goed verdedigbaar, dan komt het spanningsveld om de hoek kijken.” (citaat respondent)

Ten aanzien van de financiën, begroting en verrekeningssystematiek, is het spanningsveld duidelijk waarneembaar tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de RUD. Op basis van de reacties van de respondenten blijkt niet dat de gerichtheid op consensus sterke negatieve gevolgen heeft voor de consistentie en effectiviteit van het beleid.

Functioneren vs. presteren

Door een van de respondenten wordt aangegeven dat het afleggen van verantwoording nog veel tijd in beslag neemt. Er wordt veel gerapporteerd aan gemeenten over de prestaties van de RUD. Dit is vanuit het oogpunt van publieke verantwoording positief, maar vanuit het oogpunt van presteren negatief omdat een vorm van spreadsheetmanagement ontstaat. Er is sprake van een forse rapportagedruk richting gemeenten. Dit heeft volgens de betreffende respondent als consequentie dat minder tijd beschikbaar is voor de uitvoering van de taken en diensten. Dit komt de kwaliteit en de continuïteit van de taken en diensten niet ten goede.

“Er is nadrukkelijk sprake van spanning tussen de lokale belangen en de continuïteit van de RUD. Daarom is het heel belangrijk om de gemeenteraadsleden goed te betrekken en mee te nemen. Je moet niet alleen rapporteren, maar vooral laten proeven en laten zien wat de RUD voor de gemeenten doet.” (citaat respondent)

Resumerend kan hieruit worden gesteld dat spanning bestaat tussen publieke verantwoording en de effectiviteit van de RUD.

In het theoretisch kader wordt gesproken over een verlamdend effect voor regionale besluitvorming door een (te) grote focus op publieke verantwoording. Op basis van de reacties van de respondenten is hier nog geen sprake van, maar de spanning is wel waarneembaar.

Verantwoordelijkheid vs. verantwoording

Door de respondenten wordt aangehaald dat de kwaliteit, de flexibiliteit en het daadkrachtig functioneren van de RUD op gespannen voet kan staan met de focus van gemeenten op lokale belangen en beleidsdoelen. Een van de respondenten haalt hierbij een voorbeeld aan waarbij bestuurders vanuit de gemeenteraad een boodschap of opdracht meekrijgen die niet het belang van de RUD dient, maar vooral het belang van de eigen gemeente. Dit levert spanning op wanneer het functioneren van de RUD hierdoor in het geding komt. In sommige gevallen tast het de kwaliteit van de dienstverlening of taakuitvoering aan.

“Als iedereen alleen de lokale belangen behartigt en er daardoor besluitvorming tot stand komt die slecht is voor de RUD, dan is dat uiteindelijk ook slecht voor de gemeenten. Bij de RUD gaat het over taken op het gebied van veiligheid en milieu. Dit doet ertoe. Het gaat niet om een fluitje meer of minder, zoals bij de muziekschool. Het gaat om essentiële zaken. Dit besef is er gewoon te weinig. De tendens is vaak dat de RUD nog wel een tandje minder kan. Tot het moment dat het fout gaat, dan zijn het de gemeenteraadsleden die ‘moord en brand’ schreeuwen dat de RUD beter of eerder had moeten optreden.”
(citaat respondent)

Een ander spanningsveld is zichtbaar op het gebied van aansturing. Aan de ene kant zijn gemeenten voorstander van samenwerking, maar aan de andere kant wil men dit met volledig behoud van autonomie. Volgens één van de respondenten is dit niet mogelijk en levert het spanning op binnen de samenwerking en tijdens besluitvormingsprocessen. Voor bestuurders leidt dit ook tot lastige situaties. Zij zijn aan de ene kant opdrachtgever (gemeente) en aan de andere kant opdrachtnemer (RUD). In de praktijk blijkt dat veel bestuurders de rol van opdrachtgever de meeste aandacht geven. Het is voor gemeenten lastig om de directe aansturing los te laten en te accepteren dat ze meer op hoofdlijnen sturing geven aan de RUD.

Het derde spanningsveld dat tijdens de interviews is benoemd heeft betrekking op de maatstaf voor succes. Binnen de RUD wordt volgens de respondenten een omslag gemaakt naar de verrekeningssystematiek van prijs maal hoeveelheid (PxQ). Gemeenten, maar ook het waterschap en de provincie, gaan bij deze systematiek alleen betalen voor de daadwerkelijk afgenomen diensten en producten. Volgens één van de respondenten leidt dit tot een rechtvaardigere verdeling van de financiële bijdragen. Ook wordt hiermee een eenduidig kwaliteitsniveau en werkwijze voor alle producten en taken van de RUD vastgesteld. Dit zou ertoe moeten leiden dat de RUD efficiënter en effectiever wordt. Dit zou volgens de respondenten er tevens toe moeten leiden dat het spanningsveld kleiner wordt. Aan de andere kant betekent dit dat hiermee binnen de RUD vooral wordt gefocust op de kwantiteit (het aantal diensten en producten dat wordt afgenomen) en minder op de kwaliteit. Het is voor gemeenten niet meer mogelijk ergens een tandje meer of minder te

willen. De systematiek van PxQ kent weinig flexibiliteit en maatwerk voor gemeenten. Dit besef komt volgens de respondent nu ook langzamerhand bij het bestuur.

Zij beseffen zich dat de systematiek vooral financieel is ingestoken (eerlijkere verdeling van de kosten) en dat het gesprek over de kwaliteit niet goed is gevoerd. Door één van de respondenten wordt aangegeven dat in de toekomst waarschijnlijk zal worden gekeken naar meer kwalitatieve indicatoren in plaats van kwantitatieve indicatoren.

4.1.4 SUB-CONCLUSIE SPANNINGSVELD

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip spanningsveld. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin bij de onderzochte regionale besturen sprake is van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

Tabel 4.1 *Indicatieve waardering spanningsveld*

	VRZ	GGD	RUD
Democratie vs. presteren	5	2	2
Functioneren vs. presteren	3	2	4
Verantwoordelijkheid vs. verantwoording	3	2	4

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.2 BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT

In deze paragraaf wordt het centrale begrip bestuurlijke effectiviteit behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin bestuurlijke effectiviteit van invloed is op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip bestuurlijke effectiviteit:

1. Baten van regionaal bestuur (realiseren gemeentelijke beleidsdoelstellingen);
2. Samenwerkingskosten van regionaal bestuur.

4.2.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip 'bestuurlijke effectiviteit' voor de VRZ uitgewerkt.

Baten

Ten aanzien van het realiseren van operationele doestellingen, het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen door een gezamenlijke bedrijfsvoering of dienstverlening, wordt wisselend gereageerd. Door twee respondenten wordt aangegeven dat schaalvergroting niet automatisch leidt tot efficiency door bijvoorbeeld een gezamenlijke bedrijfsvoering. In de situatie van

de VRZ zijn lokale veiligheidstaken geregionaliseerd. Hierbij is ook het personeel van de gemeenten overgekomen naar de VRZ.

Daarnaast moest door de VRZ nog een eigen afdeling bedrijfsvoering worden ingericht. Hiervoor waren geen (financiële) middelen en personeel vanuit de gemeenten overgedragen. Hierdoor is (meer) overhead ontstaan en is het de vraag of schaalvergroting in het geval van de VRZ heeft geleid tot efficiency.

“Het is maar de vraag of regionale samenwerking leidt tot efficiency en kostenbesparingen. De taken die door de gemeenten werden uitgevoerd worden nog nu steeds uitgevoerd, maar dan vanuit de VRZ. Het personeel dat deze taken bij de gemeente uitvoerden is overgegaan naar de VRZ. Ook moest nog een afdeling bedrijfsvoering worden opgetuigd zonder dat hiervoor financiële middelen werden meegegeven. In dat geval is het maar de vraag of sprake is van lagere kosten door samenwerking. Zeker wanneer ook een kwaliteitsimpuls ten aanzien van de taakuitvoering nodig is. Wat ook nog een rol speelt is het feit dat de omgeving verandert. De VRZ moet zich nu ook richten op nieuwe thema's zoals terreur en cyber. Hierdoor kan het vergelijk tussen 'oud' en 'nieuw' lastig worden gemaakt.” (citaat respondent)

Ten aanzien van het realiseren van tactische doelstellingen, het bereiken van schaalvoordelen door kennis en expertise te delen, wordt vrijwel eensluidend gereageerd door de respondenten. De VRZ stelt de individuele gemeenten in staat om gezamenlijk kennis, expertise, mensen en middelen te organiseren die nodig zijn om ernstige rampen en crises te bestrijden. De gemeenten waren afzonderlijk niet in staat om dit goed te organiseren. Dit blijkt onder meer uit grote incidenten uit het verleden, zoals: de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de Nieuwjaarsbrand in café 'De Hemel' in Volendam in 2001. Ook zijn de gemeenten volgens één van de respondenten nu beter in staat om financiële risico's gezamenlijk af te dekken. Aan een groot incident zijn bijvoorbeeld ook aanzienlijke kosten verbonden. Voorheen zou een individuele gemeente opdraaien voor deze kosten. Nu worden de kosten gezamenlijk gedragen via de begroting van de VRZ.

Ten aanzien van het realiseren van strategische doelstellingen, het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen, wordt eensluidend positief gereageerd. Veel vraagstukken die bij de VRZ zijn belegd, waaronder nucleaire veiligheid en maritieme veiligheid, kennen een regionaal, interregionaal, nationaal en zelfs internationaal karakter. Voor een individuele gemeente was het bijvoorbeeld niet goed mogelijk om ten aanzien van incidentbestrijding op de Westerschelde goede afspraken te maken. Dit had volgens één van de respondenten ermee te maken dat de veiligheid op de Westerschelde niet ophoudt bij de gemeente-, regio- of landsgrens. Het is voor de VRZ gemakkelijker om afspraken te maken met België over de veiligheid op de Westerschelde dan met de afzonderlijke gemeenten.

“De veiligheidsregio’s zijn voortgekomen uit een aantal grote rampen en incidenten die ‘triggers’ waren voor schaalvergroting. Het bleek voor gemeenten lastig om de rampenbestrijding bij grote incidenten zelfstandig op te pakken. Door dit op een regionaal niveau te organiseren is een kwaliteitsslag gemaakt. In Zeeland heeft dit geleid tot een sterker netwerk en het beter op orde hebben van de veiligheid op de Westerschelde. Een effectieve voorbereiding op incidenten die zich op de Westerschelde kunnen voordoen zou niet goed mogelijk zijn geweest voor de afzonderlijke gemeenten. Onder de vlag van de VRZ is dit wel gelukt.” (citaat respondent)

Kosten

Naast de baten van regionale samenwerking is met de respondenten ook gesproken over de kosten die hiertegenover staan. Uit de reacties van de respondenten komt naar voren dat vooral sprake is van informatiekosten, onderhandelingskosten en vertegenwoordigingskosten. De mate waarin sprake is van coördinatiekosten of handhavings- en bewakingskosten komt niet duidelijk naar voren tijdens de interviews. Dit betekent niet dat hier geen sprake van is, maar tijdens de interviews is hier door de respondenten niet de nadruk op gelegd.

Ten aanzien van de informatiekosten blijkt dat het relatief veel inspanning kost om inzicht te krijgen in de doelen van de gemeenten. Door de respondenten wordt aangegeven dat de focus van raden vooral ligt op het beperken van de kosten en in mindere mate op de inhoud. Door de VRZ wordt volgens de respondenten veel energie gestoken in het in gesprek gaan met de gemeenteraden over wat ze gezamenlijk willen bereiken. Er worden speciale raadsbijeenkomsten georganiseerd rondom de begroting om het hierbij niet alleen over de financiën te hebben, maar juist ook over wat willen we gezamenlijk bereiken. Daarnaast is ook sprake van een raadsklankbordgroep. Dit alles zorgt ervoor dat raadsleden beter geïnformeerd en meer betrokken zijn.

“Het is belangrijk dat je als regionaal bestuur naar de gemeenten toegaat om het ‘verhaal’ uit te leggen. In het geval van de VRZ is het belangrijk om uit te leggen waar de ‘wakken’ in de begroting zitten en hoe de problematiek rondom brandweervrijwilligers precies in elkaar steekt. Hierdoor is de VRZ meer zichtbaar gemaakt richting de gemeenteraden. Het beeld is ontstaan dat de VRZ weer van de gemeente is en dat zij hun vragen er weer kwijt kunnen. Gemeenteraadsleden weten nu ook beter waar dat ‘dikke’ beleidsstuk over gaat en waar de focus op moet liggen voor de gemeente.” (citaat respondent)

Ten aanzien van de onderhandelingskosten wordt door alle respondenten aangegeven dat het, zeker in het recente verleden, veel inspanning kostte om te komen tot gezamenlijke besluitvorming. Dit heeft er enerzijds ermee te maken dat, zoals eerder aangehaald, enkele gemeenten sterk lokaal gebonden belangen inbrachten en anderzijds werd unanimiteit nagestreefd waardoor veel energie werd gestoken in het vinden van een compromis.

Ten aanzien van de vertegenwoordigingskosten wordt door twee respondenten verwezen naar de langdurige besluitvormingsprocessen rond diverse (politiek) gevoelige dossiers. Er was sprake van een relatief hoge frequentie van overleggen, waarbij soms meerdere malen per maand werd vergaderd door het bestuur van de VRZ. Daarnaast duurden deze overleggen relatief lang. Soms wel twee tot drie uur. Ook wordt door (bijna) alle respondenten aangegeven dat, zeker de afgelopen

periode, in de colleges van burgemeester en wethouders en in de gemeenteraden regelmatig is gesproken over het functioneren van de VRZ.

4.2.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘bestuurlijke effectiviteit’ voor de GGD uitgewerkt.

Baten

Ten aanzien van het realiseren van operationele doelen wordt door de respondenten aangegeven dat van het realiseren van bedrijfseconomische schaalvoordelen tot op zekere hoogte sprake is. Het uitgangspunt bij de bij de GGD is dat samenwerking ten minste kostenneutraal dient plaats te vinden. Het mag niet meer kosten dan voorheen, tenzij dit wordt beïnvloed door exogene factoren of goed inhoudelijk wordt onderbouwd. Het realiseren van een bezuiniging is bij de vorming van de GGD niet het belangrijkste uitgangspunt geweest. De samenwerking is ingestoken vanuit de inhoud en niet vanuit het oogpunt om kosten te besparen. Door een van de respondenten wordt aangegeven dat het eventueel samenvoegen van verschillende regionale besturen of het intensiveren van de samenwerking tussen regionale besturen, bijvoorbeeld tussen de GGD en de VRZ, wel tot meer efficiency kan leiden. Op het gebied van management, bedrijfsvoering en huisvesting kan dan worden bespaard.

Het realiseren van tactische doelen is niet door iedere respondent aangehaald tijdens de interviews. Eén van de respondenten gaf nadrukkelijk aan dat regionale samenwerking ertoe heeft geleid dat sprake is van een professionaliseringsslag bij de GGD. Het besef is aanwezig dat samen meer kan worden gerealiseerd dan afzonderlijk. Door de kennis en expertise te bundelen bij de GGD is de dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg kwalitatief verbeterd.

“Samen bereik je meer dan alleen. Daar ben ik het wel mee eens. Doordat je projecten op gebieden als suïcide en jeugdgezondheidszorg kunt beleggen bij de GGD lukt het beter om hier wat mee te doen en kom je tot een stukje professionaliteit die je daarvoor nodig hebt.” (citaat respondent)

Het realiseren van strategische doelen wordt door alle respondenten onderkend. Door de respondenten wordt nadrukkelijk aangegeven dat het door middel van samenwerking via de GGD beter mogelijk is om problemen in samenhang aan te pakken, maar ook op de schaal waarop de problematiek plaatsvindt. Een maatschappelijk probleem zoals suïcide kan via de GGD effectiever en op Zeeuwse schaal worden opgepakt. Ditzelfde geldt ook voor de problematiek rondom prostitutie. Hierbij wordt samenwerking gezocht met Brabant omdat dit de schaal is die het beste past bij de problematiek. Wanneer een onderwerp als prostitutie slechts in één gemeente of in één regio zou worden aangepakt dan ontstaat een zogenoemd waterbedeffect, waarbij het probleem zich verplaatst naar de naastgelegen gemeente of regio. Aan de andere kant wordt door de respondenten ook kritisch gekeken naar het realiseren van strategische doelen. Het komt nog vaak voor dat vooral vanuit de structuur van de GGD, met alle Zeeuwse gemeenten, wordt gedacht en minder vanuit de gedachte welke structuur en schaalgrootte passen nu het beste bij een probleem.

“Ga je uit van het vraagstuk en kies je daar een samenwerkingsvorm bij of doe je dit andersom. Dit laatste gebeurt nu nog te vaak. Het vraagstuk in de institutionele kaders proppen houdt vaak in dat spanningsvelden ontstaan” (citaat respondent)

Kosten

Door de respondenten wordt tijdens de interviews ook gerefereerd naar de kosten van regionaal samenwerken. In de eerste plaats is sprake van informatiekosten. Net als bij de VRZ wordt door gemeenteraden vooral gefocust op de kosten en het reduceren van deze kosten. Door de respondenten wordt aangegeven dat wanneer het over de financiën gaat er vaak spanning ontstaat. De focus ligt op de financiën omdat de inhoud van de taken vaak te complex is voor raadsleden. De beperkte betrokkenheid bij de inhoud wordt door de respondenten beschouwd als een probleem. Derhalve wordt veel energie gestoken in het verbeteren van de betrokkenheid van de gemeenteraden. Er worden informatiebijeenkomsten georganiseerd en nieuwsbrieven verspreid. Ook wordt binnen de GGD nagedacht over een raadsklankbordgroep zoals bij de VRZ. Deze activiteiten moeten er gezamenlijk toe leiden dat het gesprek met de raden over wat willen we gezamenlijk bereiken beter wordt gevoerd.

“De raadsklankbordgroep van de VRZ is een goede ontwikkeling en zou je eigenlijk bij alle gemeenschappelijke regelingen moeten zien terugkomen. Een raadsklankbordgroep werkt twee kanten op. Enerzijds krijgt de gemeenteraad beter zicht op de problematiek die regionaal speelt, de wegingen die daar worden gemaakt en wat de consequenties hiervan zijn. Anderzijds krijgt de GGD ook meer gevoel bij wat belangrijk is voor de gemeenten.” (citaat respondent)

Op basis van de reacties blijkt dat ook sprake is van onderhandelingskosten. Dit zijn kosten voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud van de taakuitvoering en dienstverlening. Volgens de respondenten vindt veel onderhandeling plaats in de voorfase, waarbij met de ambtenaren van de gemeenten wordt gezocht naar passende oplossingen voor gemeentelijke beleidsdoelstellingen, meningsverschillen en verzoeken tot maatwerk. Op het niveau van het bestuur is hierdoor in mindere mate sprake van onderhandeling als gevolg van conflicten en meningsverschillen.

Door de respondenten wordt de aanwezigheid van coördinatiekosten, handhavings- en bewakingskosten en vertegenwoordigingskosten niet direct genoemd. Het feit dat deze kosten niet nadrukkelijk naar voren zijn gekomen in relatie tot het spanningsveld leidt tot de veronderstelling dat deze kosten blijkbaar in mindere mate van invloed zijn.

4.2.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘bestuurlijke effectiviteit’ voor de RUD uitgewerkt.

Baten

Tijdens de interviews wordt bij de baten van de samenwerking binnen de RUD niet door iedere respondent ingegaan op het realiseren van operationele doelen. Door de respondenten wordt wel aangegeven dat de gemeenten sterk zijn gefocust op het beperken van de kosten en dat hier vaak spanning door ontstaat, omdat de kwaliteit van de diensten en producten er onder lijdt. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat bij gemeenten het beeld bestaat dat de samenwerking via de RUD efficiënter kan en dat de bedrijfseconomische schaalvoordelen, door bijvoorbeeld gezamenlijke bedrijfsvoering, nog niet het gewenste effect hebben gesorteerd. Dit is echter een aanname en kan niet worden onderbouwd met data.

Door de respondenten wordt nadrukkelijker aangegeven dat door samenwerking via de RUD tactische doelen worden gerealiseerd. Eén van de redenen om gemeenten verplicht samen te laten werken in een regionale uitvoeringsdienst was dat gemeenten te klein waren voor de schaal waarop de taken op het gebied van milieu en veiligheid moesten worden uitgevoerd.

Er was onder meer sprake van handhavingstekorten en er waren zorgen over de kwaliteit van de taakuitvoering. Samenwerking via de RUD heeft volgens de respondenten de gemeenten in staat gesteld om kennis en expertise te delen en mede hierdoor een professionaliseringsslag te maken.

Tijdens de interviews wordt het realiseren van strategische doelen, het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, niet direct genoemd door de respondenten. Derhalve is het niet mogelijk om hierover steekhoudende uitspraken te doen.

Kosten

In de eerste plaats is door de respondenten benoemd dat sprake is van informatiekosten. Het gaat hierbij om kosten die worden gemaakt om inzicht te krijgen in de doelen van de samenwerkingspartners en in het bijzonder de doelen van de gemeenten. Uit de reacties van de respondenten blijkt dat gemeenten in eerste instantie zijn gefocust op de financiële consequenties, waardoor het gesprek over de inhoud en wat willen de gemeenten (gezamenlijk) bereiken in mindere mate wordt gevoerd. Hierdoor is het voor de RUD lastiger om een goed beeld te krijgen van de doelen van de gemeenten. Om hier een scherper beeld van te krijgen wordt door de RUD geïnvesteerd in de betrokkenheid van de gemeenteraden. Er worden door de directie van de RUD onder andere bezoeken gebracht aan de gemeenteraden om specifieke thema's te bespreken.

“Tijdens de thema-avonden met de gemeenteraden worden casussen en dilemma's behandeld waar de RUD mee te maken heeft. Dit zijn zaken die een raadslid anders niet meekrijgt. De leden van de gemeenteraad worden op deze avonden geconfronteerd met de effecten en risico's op het moment dat de RUD niet goed zou functioneren. Het gaat dan niet om zaken die negatieve gevolgen hebben voor de slager of bakker om de hoek. Het gaat om grote industriële bedrijven.” (citaat respondent)

Daarnaast wordt nagedacht over het instellen van een raadsklankbordgroep om de afstand met de gemeenteraden te verkleinen. Naast deze activiteiten voert de RUD met alle gemeenten gesprekken over de uitvoering van de jaarplannen. In deze jaarplannen worden de diensten en producten die de RUD aan een gemeente levert vastgelegd. Tijdens deze gesprekken is volgens één van de respondenten ook aandacht voor de doelstellingen van de gemeenten.

In de tweede plaats blijkt dat bij de RUD sprake is van onderhandelingskosten. Volgens één van de respondenten was met name tijdens de opstartfase van de RUD sprake van langdurige en moeizame besluitvormingsprocessen. Dit kwam onder andere door een gebrek aan vertrouwen en het feit dat een aantal gemeenten met tegenzin (verplicht) waren ingestapt. Bij verschillende besluitvormingstrajecten is veel energie gestoken in het vinden van consensus. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de verrekeningssystematiek PxQ. Daarnaast blijkt uit de reacties van de respondenten dat tijdens de voorfase al veel onderhandeling over het bereiken van inhoudelijke overeenstemming plaatsvindt. Er is sprake van een begeleidingscommissie met ambtenaren van de deelnemende partners. Deze commissie bereidt de vergaderingen van het algemeen bestuur van de RUD voor. Ook is deze commissie betrokken bij belangrijke bestuurlijke projecten en dossiers binnen de RUD. Deze commissie kijkt vanuit een breed kader naar alle belangen en inhoudelijke doelen van de deelnemers en de regionale organisatie.

Tijdens de interviews wordt de aanwezigheid van coördinatiekosten, handavings- en bewakingskosten en vertegenwoordigingskosten niet direct genoemd door de respondenten. Het feit dat deze kosten niet naar voren zijn gekomen leidt tot de veronderstelling dat deze kosten blijkbaar minder kenmerkend zijn voor de samenwerking binnen de RUD.

4.2.4 SUB-CONCLUSIE BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip bestuurlijke effectiviteit. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin de bestuurlijke effectiviteit van invloed is op het spanningsveld.

Tabel 4.2 *Indicatieve waardering bestuurlijke effectiviteit*

	VRZ	GGD	RUD
Baten (realiseren van doelen)	4	4	3
Samenwerkingskosten	3	2	3

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.3 DEMOCRATISCHE KWALITEIT

In deze paragraaf wordt het centrale begrip democratische kwaliteit behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin democratische kwaliteit van invloed is op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip democratische kwaliteit:

1. Rol van de gemeenteraad en het college;
2. Betrokkenheid inwoners en maatschappelijke organisaties.

4.3.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘democratische kwaliteit’ voor de VRZ uitgewerkt.

Rol gemeenteraad en college

Door een van de respondenten wordt aangegeven dat de gemeenteraden een belangrijke kaderstellende rol vervullen, waarmee op de hoofdlijnen van het beleid wordt gestuurd.

In de praktijk blijkt dat deze kaderstellende rol vooral passief wordt benut op het moment dat vanuit de VRZ om input of een zienswijze wordt gevraagd. Bij het huidige beleidsplan zijn de gemeenteraden bijvoorbeeld actief betrokken om input te leveren. Ten aanzien van de financiële documenten, zoals de begroting, worden de gemeenteraden om een zienswijze gevraagd. Deze zienswijze wordt door het bestuur meegenomen bij de besluitvorming.

Het actief vervullen van de kaderstellende rol wordt niet of nauwelijks toegepast door gemeenteraden. Dit heeft volgens een van de respondenten mogelijk te maken met de ervaren afstand tussen de VRZ en de gemeenten. Het zicht op de VRZ is beperkt en leidt ertoe dat gemeenteraadsleden het lastig vinden om de inhoud te begrijpen. Een voorbeeld hiervan is, dat het in sommige gemeenteraden nog steeds nodig is om duidelijk te maken dat de VRZ meer is dan alleen brandweezorg. Ook de multidisciplinaire rampenbestrijding en crisisbeheersing maken onderdeel uit van de veiligheidsregio. Het is volgens de respondenten in het bijzonder een verantwoordelijkheid van de VRZ om de gemeenteraden, via de burgemeesters, mee te nemen in de taken die de VRZ uitvoert. Hierbij is het belangrijk om inhoudelijk te onderbouwen hoe bepaalde problematiek precies in elkaar steekt (bijvoorbeeld op het gebied van vrijwilligers tekorten). Ook is het van belang om bij een verhoging van de gemeentelijke bijdrage te onderbouwen waarom deze noodzakelijk is en aan te geven wat de VRZ zelf al heeft gedaan om het financiële tekort in te lopen.

Door een andere respondent wordt aangegeven dat de gemeenteraad drie taken heeft, te weten: kaderstellend, controlerend en volks vertegenwoordigend. Ten opzichte van de VRZ, maar ook ten opzichte van andere regionale besturen, lijkt het net alsof de gemeenteraad alleen nog maar een controlerende taak heeft. De documenten die door de VRZ voor input of voor een zienswijze worden voorgelegd zijn zoals eerder aangegeven vaak lastig te doorgronden voor de gemeenteraadsleden. Om dit te verbeteren worden door de VRZ informatiebijeenkomsten georganiseerd. In veel gevallen wordt dan vooral informatie verstrekt en is weinig ruimte voor debat of discussie. Een ander punt heeft betrekking op het moment waarop de gemeenteraden worden betrokken of geïnformeerd. In veel gevallen is dat pas wanneer het betreffende beleidsdocument of de begroting al voor een zienswijze voorligt in de gemeenteraad. Dit is eigenlijk te laat omdat de beleidskeuzes op dat moment al zijn gemaakt. Idealiter wordt de gemeenteraad in het begin van het proces gevraagd om kaders te stellen. Juist in de beginfase wordt volgens een andere respondent gestart met het creëren van begrip en draagvlak voor de VRZ. In de huidige situatie is de legitimiteit van de gemeenteraad in het geding.

Niet door alle respondenten wordt bij het onderwerp democratische kwaliteit ingegaan op de rol van het college van burgemeester en wethouders. Met name door de geïnterviewde burgemeesters wordt de positie en invloed van het college onderkend. Volgens hen bestaat het risico dat de VRZ vooral een samenwerkingsverband wordt van de burgemeesters. De dialoog of discussie over wat willen we bereiken vindt hierdoor vooral op het niveau van het regionaal bestuur plaats. Daarom is

het van belang om binnen de eigen gemeente een goede relatie op te bouwen met het college en in het bijzonder met de wethouder financiën en de gemeentesecretaris. Dit is van belang omdat de burgemeester in het college en in de gemeenteraad moet concurreren met zaken als culturele- en sportvoorzieningen. Al in het college wordt een afweging gemaakt tussen regionale- en lokale voorzieningen. De problematiek die lokaal speelt is voor gemeenten tastbaarder dan een probleem dat op regionale schaal speelt. Op het moment dat het college is betrokken en goed is geïnformeerd zijn ze volgens één van de respondenten eerder geneigd om in te stemmen met een regionaal voorstel. In het verleden hebben zich situaties voorgedaan waarbij de colleges, lees wethouders financiën, niet goed betrokken waren. Dit had tot gevolg dat sommige colleges negatieve adviezen aan de gemeenteraad gaven over financiële documenten van de VRZ, bijvoorbeeld de financiële verdeelsleutel. Dit zorgde ervoor dat burgemeesters als het ware klem kwamen te zitten tussen de

“Binnen het bestuur van de VRZ wordt onderkend dat het van belang is om een goede relatie te hebben met de gemeentesecretaris en de wethouder financiën. Want uiteindelijk moet ook in het college een plek worden bevochten naast culturele- en sportvoorzieningen. De problematiek die lokaal speelt voelt voor gemeenteraden vaak dichterbij dan een probleem dat regionaal speelt. Het beeld bestaat dat VRZ een geldverslindende organisatie is. Dit komt mede doordat de gemeenteraden vaak alleen nog maar de begrotingen en jaarstukken zien. Dit is een democratisch gat.” (citaat respondent)

gemeente (college en raad) en het regionale bestuur van de VRZ.

Betrokkenheid inwoners en maatschappelijke organisaties

Op basis van de afgenomen interviews is het lastig om uitspraken te doen over de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties. De respondenten zijn hier namelijk niet of nauwelijks op ingegaan. Door één van de respondenten is in meer algemene zin ingegaan op het ontstaan van steeds meer regionale samenwerkingsverbanden voor het uitvoeren van (lokale) taken. Hierdoor wordt de afstand tussen de burger en de gemeente groter. Dit heeft negatieve gevolgen voor de (lokale) democratie. Dit blijkt onder andere uit een lagere betrokkenheid van burgers (gebaseerd op een teruglopende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen) en een dalend vertrouwen in gemeenteraadsleden. Op een gegeven moment is het de vraag wie de gemeenteraad nog vertegenwoordigt. Volgens de betreffende respondent ligt hier een nieuw spanningsveld op de loer.

4.3.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘democratische kwaliteit’ voor de GGD uitgewerkt.

Rol gemeenteraad en college

De invloed en betrokkenheid van de gemeenteraden wordt door de respondenten beschreven als relatief zwak ten opzichte van de GGD. Deze zwakke positie wordt beïnvloed door de complexiteit van de taken en diensten. Het is voor gemeenteraadsleden lastig om de inhoud goed te begrijpen en te doorgronden. Daarnaast zijn de constructies waarbinnen de samenwerking plaatsvindt ingewikkeld. Dit maakt het voor gemeenteraadsleden lastiger om een goed beeld te krijgen van wie waarvoor verantwoordelijk is en binnen welk samenwerkingsverband welke taken worden uitgevoerd. De respondenten geven aan dat dit de democratische controle in de weg staat.

Ten aanzien van de mogelijkheden van gemeenteraden om besluitvorming binnen de GGD te beïnvloeden wordt door vrijwel alle respondenten verwezen naar de aanwezigheid van sturingsmogelijkheden bij de gemeenten zelf. Zoals eerder aangehaald is bij de GGD ruimte voor maatwerkoplossingen per gemeente. Dit leidt tot een hogere effectiviteit en meer invloed van de gemeenteraad. Volgens de respondenten heeft dit een direct reducerend effect op het spanningsveld.

“De mogelijkheid tot maatwerk zorgt ervoor dat de gemeenteraad maximale invloed heeft op het realiseren van de eigen doelen. Dit zorgt ervoor dat het vertrouwen groeit en dat de GGD niet meer als een blok aan het been wordt ervaren, maar wordt gezien als een vehicle waarmee invulling kan worden gegeven aan hun ambities. Dit is een manier op het spanningsveld te verkleinen.” (citaat respondent)

Tijdens de interviews is (slechts) door één respondent beknopt ingegaan op de rol van het college van burgemeester en wethouders in relatie tot democratische kwaliteit en het spanningsveld. Ten aanzien van de betrokkenheid van het college wordt opgemerkt dat het belangrijk is om hen goed mee te nemen en aandacht te hebben voor het ‘managen’ van de verwachtingen en verrassingen zo veel mogelijk te voorkomen. Dit zijn zaken die in feite ook van toepassing zijn op de betrokkenheid van de gemeenteraden, maar werden door deze respondent ook nadrukkelijk gekoppeld aan het college. De mogelijkheden van het college om regionale besluitvorming te beïnvloeden werden hierbij niet concreet benoemd.

Betrokkenheid inwoners en maatschappelijke organisaties

Op basis van de afgenomen interviews is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties. Tijdens de interviews is door de respondenten namelijk niet ingegaan op de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties bij de besluitvormingsprocessen binnen de GGD. Hierdoor bestaat het beeld dat de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming binnen de GGD laag is, maar omdat dit niet expliciet aan de orde is gekomen kunnen hier geen steekhoudende uitspraken over worden gedaan.

4.3.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘democratische kwaliteit’ voor de RUD uitgewerkt.

Rol gemeenteraad en college

Door de respondenten wordt aangegeven dat er verschillende manieren zijn voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen of besluitvormingsprocessen te beïnvloeden. Of hier in voldoende mate gebruik van wordt gemaakt is een tweede. In de eerste plaats worden de gemeenteraden regelmatig teruggekoppeld over het beleid binnen de RUD. Dit vindt onder andere plaats via de reguliere bestuursrapportages, deelnemersrapportages en het jaarverslag. Daarnaast wordt er per gemeente een dienstverleningsovereenkomst opgesteld. Dit stelt gemeenten in staat om de RUD aan te spreken over de mate waarin de overeengekomen doelstellingen zijn bereikt.

Door de respondenten wordt nog een andere manier genoemd om de besluitvormingsprocessen van de RUD te beïnvloeden vanuit de gemeenteraad. De gemeenteraad kan de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur van de RUD, in veel gevallen een wethouder, een (lokale) boodschap of opdracht meegeven door middel van een zienswijze of motie.

De betreffende bestuurder zal de zienswijze of motie overbrengen aan het bestuur van de RUD, zodat dit kan worden betrokken bij het besluitvormingsproces. Dit betekent overigens niet dat ook altijd conform wordt besloten. Op het moment dat sprake is van een motie, dan kan een bestuurder eigenlijk niet anders dan deze te volgen. Een zienswijze is een minder zwaar middel om invloed uit te oefenen. Een bestuurder kan met de juiste argumenten een zienswijze naast zich neerleggen en toch meestemmen met het regionale belang. Wanneer hier sprake van is, dan is het volgens de respondenten van belang om bestuurders te faciliteren en te helpen bij een goede uitleg waarom tegen het lokale belang in is gestemd.

“Gemeente Sluis is niet een hele grote gemeente in Zeeland. Bij de overstap naar de RUD zouden zij een nadeel hebben van € 600.000. Dit was een brug te ver voor de gemeenteraad van Sluis. Binnen het bestuur van de RUD was hier begrip voor. Ook al is het rationeel goed te verdedigen. Het zijn getallen die voor een lokale bestuurder haast niet te verdedigen zijn richting de gemeenteraad of bevolking. Dit zijn gevoeligheden waar gemeenschappelijk een oplossing voor moet worden gezocht.” (citaat respondent)

Zoals eerder aangegeven is de RUD voornemens om te gaan werken met de verrekeningssystematiek PxQ. Deze systematiek heeft zoals eerder aangehaald voordelen, maar het leidt ook tot minder flexibiliteit en minder ruimte voor eigen inbreng van gemeenten. Aan de afspraken die ten aanzien van deze systematiek zijn gemaakt valt volgens een respondent niet te tornen. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld meer of mindere reguliere inspecties wil, dan kan hier geen gehoor aan worden gegeven. Dit kan leiden tot discussie en spanning.

Door de respondenten is vooral aandacht geweest voor de invloed en beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad. De rol van het college ten opzichte van de RUD is in geen van de interviews expliciet aan de orde gekomen. Derhalve is het niet mogelijk om hierover uitspraken te doen.

Betrokkenheid inwoners en maatschappelijke organisaties

Tijdens de interviews zijn de respondenten niet ingegaan op de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties bij besluitvormingsprocessen van de RUD. Ook ten aanzien van eventuele andere activiteiten is de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties niet genoemd. Hierdoor ontstaat het beeld dat de betrokkenheid van deze partijen laag is. Echter, omdat hun betrokkenheid niet expliciet aan de orde is gekomen kunnen hier geen steekhoudende uitspraken over worden gedaan.

4.3.4 SUB-CONCLUSIES DEMOCRATISCHE KWALITEIT

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip democratische kwaliteit. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin democratische kwaliteit van invloed is op het spanningsveld.

Tabel 4.3 *Indicatieve waardering democratische kwaliteit*

	VRZ	GGD	RUD
Invloed gemeenteraad	4	4	4
Invloed college	3	-	-
Betrokkenheid inwoners en maatschappelijke organisaties	-	-	-

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.4 LEIDERSCHAP

In deze paragraaf wordt het centrale begrip leiderschap behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin leiderschap van invloed is op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip leiderschap:

1. Doorzettingsmacht;
2. Externe focus;
3. Verantwoording afleggen;
4. Multi-level denken.

4.4.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip 'leiderschap' voor de VRZ uitgewerkt.

Doorzettingsmacht

Ten aanzien van het aspect doorzettingsmacht wordt door twee respondenten aangegeven dat dit ligt bij de burgemeesters in het bestuur van de VRZ. De burgemeesters zijn bij wetgeving aangewezen als vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur van de VRZ. Ook het instrumentarium dat burgemeesters kunnen gebruiken om beslissingen te forceren en opvolging af te dwingen is wettelijk geborgd. Door de respondenten wordt wel aangegeven dat juist deze doorzettingsmacht het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden kan vergroten. Dit heeft er volgens één van de respondenten mee te maken dat burgemeesters in het regionaal bestuur moeten handelen vanuit het regionale belang, maar tegelijkertijd burgemeester zijn en vanuit die positie het lokale belang moeten behartigen. Dit leidt ertoe dat het bestuur van de VRZ is gericht op consensus en in veel gevallen geen gebruik maakt van de aanwezige doorzettingsmacht om besluiten af te dwingen. Het wel veelvuldig toepassen van deze doorzettingsmacht, door besluiten af te dwingen via meerderheidsbesluiten, kan leiden tot lastige situaties voor burgemeesters omdat het draagvlak bij de raden afneemt. In het verleden hebben zich situaties voorgedaan waarbij burgemeesters een meerderheidsbesluit hebben willen ontlopen door

de vergadering vroegtijdig te verlaten of door niet aanwezig te zijn. Hierdoor hoefden zij niet te stemmen en hielden zij hun handen in de eigen gemeente vrij.

Externe focus en multi-level denken

Externe focus en multi-level denken hebben volgens de respondenten nadrukkelijk de aandacht binnen de veiligheidsregio. Aan de ene kant wordt aangegeven dat het haast niet denkbaar is dat er in de huidige context, waarbij veel vraagstukken regionaal of sub-regionaal spelen, burgemeesters zijn die niet beschikken over een zekere mate van externe focus en in staat zijn om vanuit het principe van dansende schalen te denken. Met andere woorden, problemen dienen aangepakt te worden op het niveau waarop ze spelen. De ene keer wordt een probleem via de wijkraad aangepakt omdat het probleem op het wijkniveau speelt. De andere keer wordt het probleem via de VRZ opgepakt omdat het probleem op regionaal niveau speelt.

De tendens is overigens dat steeds meer vraagstukken op regionale schaal spelen. Dit maakt regionaal denken en regionaal kijken naar vraagstukken steeds belangrijker.

“Vraagstukken die ik tegenkom benader ik vanuit het principe van dansende schalen. Dat wil zeggen dat elk vraagstuk zo zijn eigen schaalgrootte kent. Wanneer er problemen spelen op wijkniveau dan moet je met de wijkraad praten. Sommige problemen spelen op lokaal niveau, maar de meeste problemen spelen zich af op regionaal niveau. Dan gaat het veelal om veiligheidsproblematieken, economische problematieken en sociale problematieken. Ik ga hierbij altijd uit van de aard en inhoud van het probleem. Ik denk daarom zelf vaak vanuit een regionale schaalgrootte. Dit heeft mij wel een aantal keren in problemen gebracht. Dit komt omdat de mensen die moeten beslissen vaak op lokaal niveau zitten.” (citaat respondent)

Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat nog regelmatig vanuit een lokale bril wordt gekeken naar veiligheidsvraagstukken. Dit ondanks dat wettelijk is vastgelegd dat het bestuur van de VRZ dient te denken en handelen vanuit een regionaal risicoprofiel. Door één van de respondenten wordt aangegeven dat bij besluitvorming in het bestuur van de VRZ regelmatig sprake is van een zogenoemde Pavlovreactie, waarbij men automatisch kijkt naar de belangen van de eigen gemeente. Een dergelijke situatie was onder meer zichtbaar tijdens de discussie over de financiële verdeelsleutel enkele jaren geleden. Het idee was dat er sprake is van een regionaal risicoprofiel, waarbij de risico's zijn verdeeld over de regio, en er sprake is van een financiële verdeelsleutel om deze risico's gezamenlijk te dragen. De wil om samen te werken is in dergelijke situaties vaak wel aanwezig, maar door omstandigheden in de eigen gemeente worden burgemeesters 'gedwongen' om te kiezen voor het belang van de gemeente. Volgens één van de respondenten is een en ander ook afhankelijk van de positie van de burgemeester in de eigen gemeente. Wanneer een burgemeester een sterke positie heeft is het gemakkelijker om regionaal de nek uit te steken. Dit heeft er mee te maken dat een sterke positie is gebaseerd op draagvlak en (wederzijds) vertrouwen. Wanneer hier sprake van is, is de gemeenteraad eerder geneigd om te luisteren en bepaalde zaken aan te nemen in plaats van ter discussie te stellen.

Tijdens de interviews is door verschillende respondenten aangegeven dat binnen de veiligheidsregio sprake is van een verbetertraject, waarbij het bestuur heeft gekeken naar het eigen functioneren. Hierbij is ook regionaal denken nadrukkelijk aan de orde geweest. Eén van de afspraken die hieromtrent is gemaakt is dat het bestuur van de VRZ zich nadrukkelijker moet richten op regionale

vraagstukken en minder op lokale vraagstukken. Eventuele lokale vraagstukken dienen op een ander niveau te worden geagendeerd, bijvoorbeeld op directieniveau. Door de directie kan dan samen met de gemeente worden gezocht naar een passende aanpak op het juiste schaalniveau.

Verantwoording afleggen

Het omgaan met transparantie en het afleggen van verantwoording vanuit een lokaal en regionaal perspectief is tijdens verschillende interviews nadrukkelijk aan de orde geweest. Volgens de respondenten is hierbij sprake van een duidelijke lijn: als burgemeester en vertegenwoordiger van de gemeente in de VRZ wordt in de gemeenteraad verantwoording afgelegd en beargumenteerd waarom bepaalde (regionale) besluiten zijn genomen. Ook wanneer dit besluit niet overeenkomt met het lokale belang van de gemeenteraad.

Volgens één van de respondenten kan het soms helpen om nogmaals proberen uit te leggen waarom is gekozen voor het regionale belang in plaats van het standpunt van de gemeente. In dergelijke situaties helpt het om burgemeesters vanuit de directie van de VRZ de juiste inhoudelijke argumenten mee te geven en te zorgen dat hun informatiepositie op orde is. En zelfs dan kan het soms nog heel lastig zijn om begrip te creëren bij de gemeenteraad. De kans dat dit slaagt wordt wel groter wanneer sprake is van een stevige positie van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad.

“Het is belangrijk om te zorgen dat gemeenteraden een goede informatiepositie hebben. Dit helpt om begrip te kweken voor besluiten die niet direct voor de gemeente van invloed zijn, maar op regionaal niveau wel belangrijk. Als het bijvoorbeeld nodig is om op het Schelde-Rijnkanaal een investering te doen, waardoor je iets anders niet kan doen, is het belangrijk om goed uit te leggen waarom je wel investeert in het een en niet in het ander.” (citaat respondent)

Door een andere respondent wordt in meer algemene zin opgemerkt dat het burgemeesters kan helpen om vooraf aan de gemeenteraad al aan te geven of hij/zij het standpunt van de gemeente in het regionaal bestuur zal verdedigen of kiest voor het regionale belang. Dit zorgt ervoor dat het achteraf minder lastig is om verantwoording af te leggen over het feit dat het regionale belang voorrang heeft gekregen boven het lokale belang. Burgemeesters die dit niet aan de voorkant aangeven manoeuvreren zich volgens een respondent in een lastige situatie. Het advies van deze respondent aan burgemeesters is om in dergelijke situaties, voorafgaand aan de besluitvorming in het regionaal bestuur, met de gemeenteraad in gesprek te gaan en goed te onderbouwen hoe deze afweging tot stand is gekomen. Hierdoor is het beter mogelijk om de aandachtspunten vanuit de gemeenteraad aan de voorkant mee te nemen. Daarnaast leidt deze transparante manier van verantwoorden tot meer draagvlak bij de gemeenteraad.

4.4.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONHEIDSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘leiderschap’ voor de GGD uitgewerkt.

Doorzettingsmacht

Het aspect doorzettingsmacht wordt door twee respondenten benoemd in relatie tot het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. In de eerste plaats wordt aangegeven dat besluiten van het bestuur van de GGD bindend zijn voor de gemeenten. Ook wanneer bijvoorbeeld een gemeente tegen een voorstel stemt, maar de andere gemeenten wel instemmen dan is toch sprake van een besluit waar iedereen zich aan moet conformeren. Het bestuur van de GGD kan hiermee vrij bepalend zijn voor hetgeen in een gemeente gebeurt op het gebied van gezondheidszorg. Dergelijke situaties komen volgens de respondenten echter niet vaak voor. Wanneer hier wel vaker sprake van zou zijn dan zou dit een negatief effect hebben op het spanningsveld, omdat gemeenten het gevoel krijgen dat zij hun beleidsdoelstellingen niet kunnen realiseren via de GGD en weinig invloed en sturingsmogelijkheden hebben. Het is volgens een respondent voor gemeenteraden wel mogelijk om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces en de doorzettingsmacht van het bestuur van de GGD.

In de wetgeving is bepaald dat bepaalde voorstellen, met name financiële voorstellen, voor een zienswijze moeten worden voorgelegd aan de gemeenten. Door middel van een zienswijze kan de gemeenteraad bijvoorbeeld invloed uitoefenen op het beleid of de begroting van de GGD. Wanneer gemeenten hun zienswijze zouden afstemmen met de andere gemeenten dan zou dit de invloed vanuit de gemeenten vergroten en de doorzettingsmacht verkleinen.

Externe focus en multi-level denken

Externe focus en multi-level denken zijn volgens de respondenten voor lokale bestuurders van belang om succesvol om te gaan met het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. Door één van de respondenten wordt aangegeven dat beginnende lokale bestuurders in het begin soms (te) weinig oog hebben voor het regionale belang en vooral vanuit een lokaal kader denken en werken. Bij meer ervaren bestuurders wordt de afweging tussen lokale en regionale belangen duidelijker gemaakt. Wat hierbij ook helpt is dat een bestuurder in zijn kracht staat en een stevige positie heeft in de gemeente. Wanneer een bestuurder hier niet over beschikt is het lastiger om met het spanningsveld om te gaan, omdat ze dan door druk vanuit de gemeente vaak terugvallen op de lokale belangen. Voor een stevige positie in de gemeente is het voor een lokale bestuurder noodzakelijk om in de eerste plaats een goede verhouding te hebben met de gemeenteraad en het college. Het is belangrijk dat zij goed zijn aangehaakt en beschikken over een goede informatiepositie. In de tweede plaats is het van belang om de verwachtingen goed te managen en eventuele verrassingen te voorkomen. Tijdig en open communiceren over belangenconflicten tussen regionaal en lokaal is hierbij van belang. Hierdoor is het beter mogelijk om bij de gemeenteraad begrip en draagvlak te creëren voor besluiten die in het belang van Zeeland zijn, maar waar op gemeentelijk niveau anders over wordt gedacht. Ook is het voor een bestuurder belangrijk om het besef te creëren dat samenwerken soms geven en nemen inhoudt. Soms moet worden toegegeven om op een later moment weer iets terug te krijgen.

In Zeeland is sprake van een decentraal karakter met drie sub-regio's in plaats van één regio Zeeland. Het gaat volgens de respondenten om de sub-regio's: Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en Oosterscheldebekken. Deze regio's worden gekenmerkt door hun eigen cultuur en problematiek. Ook zijn er verschillende oriëntaties. Gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zijn bijvoorbeeld vaak meer op België georiënteerd dan op de rest van Zeeland. Voorstellen tot samenwerking op Zeeland breed niveau, zoals bij de GGD, leiden dan bijna automatisch tot spanning. Volgens één van de

respondenten kan door middel van extern leiderschap en aandacht voor het schaalniveau waarop de problematiek zich voordoet worden ingespeeld op eventuele spanningen.

“Bij gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zie ik een grotere ambitie om zaken binnen de eigen gemeente of binnen Zeeuws-Vlaanderen op te pakken. Zelfs een voorstel om samen te voegen wat we Zeeuws breed al samen doen leidt daar tot spanning. In Zeeuws-Vlaanderen is sprake van een andere beweging. Dit heeft mede te maken met cultuurverschillen en een ander speelveld.” (citaat respondent)

Door één van de respondenten wordt aangegeven dat een verschil bestaat tussen burgemeesters en wethouders als het gaat om extern leiderschap en multi-level denken. Burgemeesters kennen geen strijd om de kiezer zoals wethouders deze ervaren tijdens gemeenteraadsverkiezingen. Een burgemeester staat meer op afstand en boven de partijen.

Hierdoor kan een burgemeester over het algemeen vrijer kiezen en de keuze tussen het regionale en het lokale belang gemakkelijker maken. Daarnaast nemen burgemeesters vaak ook ervaring mee uit eerder functies elders in het land. Wethouders zijn over het algemeen meer lokaal geworteld. Dit heeft ook invloed op het blikveld van wethouders. Bij een burgemeester is hier in mindere mate sprake van, waardoor zij eerder zijn geneigd tot samenwerking. Maar een stevige wethouder met ervaring en ambitie zal eerder geneigd zijn om regionaal te denken, omdat dit voordelen en mogelijkheden biedt om bepaalde gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

Volgens een andere respondent is het vooral de ervaring die belangrijk is en in mindere mate het onderscheid burgemeester of wethouder. Ervaren bestuurders zijn beter in staat om regionaal te denken en met het spanningsveld om te gaan. Ervaring zorgt er namelijk voor dat bestuurders de samenhang en onderlinge verbanden beter in beeld hebben. Daarnaast groeit met ervaring ook het besef van: wat goed is voor de regio is ook goed voor de gemeente. Wanneer een bestuurder alleen de belangen behartigt van de gemeente zal dit een nadelig effect hebben op de effectiviteit van de GGD.

“Beginnende bestuurders zie je er soms compleet lokaal invliegen. Tijdens hun carrière ontwikkelen ze vaak meer oog voor het regionale belang. Dit stelt ze beter in staat om een afweging te kunnen maken tussen lokaal en regionaal. Een bestuurder die goed in zijn kracht staat kan het spanningsveld effectiever hanteren dan een bestuurder die in een lastig pakket zit. In dit laatste geval zullen ze bijna altijd terugvallen op het lokale belang.” (citaat respondent)

Verantwoording afleggen

Transparantie en het afleggen van verantwoording zijn belangrijke aspecten in relatie tot de democratische kwaliteit en het spanningsveld. Volgens de respondenten is het de lokale bestuurder (burgemeester of wethouder) die in de gemeente verantwoording aflegt over de regionale samenwerking binnen de GGD. Het is van belang dat bestuurders vanuit een regionaal perspectief verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Zij moeten in de gemeente kunnen uitleggen waarom in sommige gevallen is gekozen van het collectieve belang van de GGD en niet voor het lokale belang van de gemeente. Hierbij is het van belang dat bestuurders goed zijn geïnformeerd om keuzes inhoudelijk te kunnen motiveren en vragen van gemeenteraadsleden te kunnen

beantwoorden. In de praktijk is het vaak zo dat wanneer het een bestuurder lukt om een keuze, die niet overeenkomt met het lokale belang, inhoudelijk goed te motiveren er hiervoor ook begrip ontstaat bij de gemeenteraad.

Volgens de respondenten heeft de directeur van de GGD ook een belangrijke adviserende rol richting de bestuurders van de GGD. Een directeur heeft met name een belangrijke rol in de voorbereidingsfase. Hij of zij moet ervoor zorgen dat bestuursvoorstellen zo veel mogelijk flexibiliteit en maatwerk per gemeente bieden. Ook dienen zij ervoor te zorgen dat voorstellen inhoudelijk zijn dichtgetimmerd met steekhoudende argumenten. Daarnaast geven de respondenten aan dat het de directeur is die eventuele spanningsvelden aan de voorkant inzichtelijk moet maken om te voorkomen dat tijdens de besluitvorming of achteraf bij de uitvoering problemen ontstaan. De rol en het leiderschap van de directeur zijn zoals eerder aangegeven vooral belangrijk in de voorbereidingsfase.

Bestuurders dienen zelf verantwoording af te leggen aan de raden, maar worden hierbij nadrukkelijk gefaciliteerd door de directeur. Het kan bijvoorbeeld helpen om bestuurders 'verhaallijnen' en 'scripts' mee te geven om bepalende besluiten, vanuit een regionaal perspectief, te motiveren in de gemeenteraad.

“Een directeur probeert regionale bestuurders te faciliteren bij het omgaan met het spanningsveld. Je treedt hierbij op als adviseur van het bestuur, waarbij je acteert tussen de bestuurders. Bij veel bestuurswisselingen is ook behoefte aan een stabiele factor. Dit kan de directeur van zijn. De directeur heeft beter zicht op de uitvoering en kan hierin advies geven en eventuele risico's signaleren.” (citaat respondent)

4.4.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip 'leiderschap' voor de RUD uitgewerkt.

Doorzettingsmacht

De respondenten geven aan dat de doorzettingsmacht in voldoende mate is geborgd bij de RUD. Dit is formeel geregeld via de gemeenschappelijke regeling. Besluitvorming in het bestuur van de RUD is bindend voor de deelnemende gemeenten. Ten aanzien van de opvolging zijn volgens de respondenten ook voldoende waarborgen aanwezig. Er zijn wel mogelijkheden om besluitvormig aan te passen. Dit vergt nieuwe besluitvorming in het bestuur van de RUD.

Door een andere respondent wordt aangegeven dat het belangrijk is om aan de voorkant afspraken te maken met de gemeenteraad over de vertegenwoordiging van de gemeente in de RUD. Dit geeft de gemeenteraad de gelegenheid om in een vroegtijdig stadium al iets te vinden van zaken die aan het bestuur worden voorgelegd. Er is dan tevens gelegenheid om eventuele kritiekpunten te bespreken en te kijken naar een oplossing voordat het voorstel ter besluitvorming voorligt in het bestuur van de RUD. Deze afstemming met de gemeenteraad zorgt ervoor dat een lokale bestuurder zo min mogelijk gebruik hoeft te maken van de doorzettingsmacht om een besluit en de opvolging hiervan af te dwingen. Op het moment dat besluiten te vaak tegen de zin van de gemeenteraad in

worden afgedwongen leidt dit tot een democratisch probleem en meer spanning tussen de gemeenten en de RUD.

Externe focus en multi-level denken

Door alle respondenten worden een externe focus en multi-level denken als belangrijke eigenschappen beschouwd voor bestuurders in een regionaal samenwerkingsverband zoals de RUD. Ook wordt vrijwel eensluidend onderkend dat extern leiderschap geen vanzelfsprekendheid is.

Samenwerking wordt in Zeeland nog te vaak gezien als een bedreiging voor de autonomie en identiteit van de gemeente in plaats van dat het wordt gezien als een kans om zaken effectiever en efficiënter op te pakken. Volgens één van de respondenten heeft dit mogelijk te maken met de historie van Zeeland, te weten de eilandenstructuur (sub-regio's).

Daarnaast wordt door een respondent aangegeven dat in Zeeland vaak klein wordt gedacht: 'doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg'. Terwijl in andere regio's, bijvoorbeeld Rotterdam, groot denken juist wordt gezien als een pluspunt.

Naast bovenstaande wordt door een respondent opgemerkt dat extern leiderschap ook verbonden is met omgevingsbewustzijn. In hoeverre is een bestuurder in staat om een overall visie te hebben en niet alleen te kijken naar wat goed is voor zijn/haar gemeente. Het heeft ook te maken met lokale verbondenheid. Hoe sterker die is hoe lastiger het wordt om aandacht te hebben voor de omgeving. Deze lokale verbondenheid geldt niet alleen voor lokale bestuurders, maar ook voor gemeenteraadsleden. Op het moment dat zij zich alleen focussen op wat goed is voor de gemeente, kan een bestuurder nog zo omgevingsbewust en flexibel zijn maar dan wordt het een hele lastige opgave. Het is de vraag of een bestuurder in dergelijke gevallen in staat is om de gemeenteraad mee te krijgen en begrip te creëren voor de regionale belangen.

"Voor bestuurders is het vaak niet zo moeilijk om een overall visie te hebben. Maar als de gemeenteraad vooral is gefocust op 'Jan Modaal in de zichtbare straat' dan kun je als bestuurder een prachtige regionale visie hebben en flexibel zijn, maar als dit je 'tegenpartij' is dan wordt het een lastige wedstrijd. Het gaat niet alleen om de competenties van de bestuurders, maar ook om de kenmerken van de omgeving. In hoeverre een bestuurder die kan of wil beïnvloeden is onzeker." (citaat respondent)

Als aanvulling op bovenstaande wordt door een andere respondent aangegeven dat het bestuurders en gemeenteraden relatief goed lukt om regionaal te denken wanneer het over de inhoud gaat. Wanneer het over financiën gaat dan is het al snel ieder voor zich. Er is weinig bereidheid om elkaar in dergelijke situaties te helpen. Dit blijkt ook uit besluitvormingsprocessen rondom de begroting. Op het moment dat een gemeente in een lastig pakket zit, omdat zij onevenredig meer moeten betalen ten opzichte van de andere gemeenten, dan is de bereidheid om te helpen klein en wordt als snel gedacht van dat is niet ons probleem.

Verantwoording afleggen

Door de respondenten wordt onderkend dat transparantie en verantwoording afleggen aan de gemeenteraad belangrijk is. Voor bestuurders is het van belang om de gemeenteraad goed en vroegtijdig mee te nemen in ontwikkelingen bij de RUD. Een goede informatiepositie zorgt ervoor dat

meer begrip en draagvlak ontstaat bij gemeenteraadsleden. Dit heeft ook een positief effect op het spanningsveld. Een ontwikkeling die hierop van invloed is, is dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 relatief veel lokale partijen in de gemeenteraad zitten. Volgens één van de respondenten vindt bij lokale partijen een andere belangenafweging plaats dan bij landelijk partijen. Lokale partijen zijn in veel gevallen geen voorstander van samenwerkingsverbanden. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat de opgave voor bestuurders om de gemeenteraad te betrekken groter wordt. Ook de kans op spanning is bij meer lokale partijen in de gemeenteraad groter. Zoals aangegeven zullen lokale partijen in veel gevallen kiezen voor concrete zaken die in de eigen gemeente spelen.

Door één van de respondenten wordt aangegeven dat ten aanzien van het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad de positie van de lokale bestuurder, burgemeester of wethouder, een verschil kan maken. In het bestuur van de RUD zijn burgemeesters over het algemeen eerder geneigd om naar het algemene belang te kijken. Dit zijn zij vanuit hun rol ook meer gewend. Een burgemeester staat vaak wat meer boven de partijen. Een wethouder is over het algemeen meer gericht op financiën en hoe kan ik dit verantwoorden binnen de gemeenteraad. De indruk bestaat dat burgemeesters en wethouders een andere weging toepassen ten aanzien van het spanningsveld.

4.4.4 SUB-CONCLUSIE LEIDERSCHAP

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip leiderschap. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin leiderschap van invloed is op het spanningsveld.

Tabel 4.4 *Indicatieve waardering leiderschap*

	VRZ	GGD	RUD
Doorzettingsmacht	2	2	2
Externe focus en multi-level denken	4	4	4
Verantwoording afleggen	4	4	4

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.5 WERKWIJZE EN CULTUUR

In deze paragraaf wordt het centrale begrip ‘werkwijze en cultuur’ behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin de werkwijze en cultuur van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip werkwijze en cultuur:

1. Consensus;
2. Vertrouwen;
3. Zakelijkheid.

4.5.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘werkwijze en cultuur’ voor de VRZ uitgewerkt.

Consensus

Zoals eerder aangehaald wordt bij de besluitvorming binnen de VRZ in eerste instantie gezocht naar consensus. Ditzelfde principe geldt voor het overbruggen van meningsverschillen. Hierbij wordt gezocht naar een oplossing die passend is voor alle partijen. Volgens één van de respondenten is deze werkwijze ook mede-afhankelijk van de stijl van de huidige voorzitter. De huidige voorzitter geeft de voorkeur aan unanimititeit boven meerderheidsbesluiten. Dit vraagt in veel gevallen een zoektocht naar consensus. Op basis van de reacties van de respondenten ontstaat het beeld dat andere bestuursleden rekeninghouden met deze stijl, omdat men er vanuit gaat dat de voorzitter niet zal doordrukken of snel zal kiezen voor een meerderheidsbesluit. Het gevolg hiervan is dat zelfs de kleinste gemeente als het ware zijn veto kan uitspreken over een voorstel. Er is hierdoor veel overleg en onderhandeling nodig om te komen tot een compromis die passend is voor alle gemeenten. Deze consensus gerichte werkwijze zorgde er wel voor dat er nauwelijks conflicten waren die niet werden opgelost. Aan de andere kant leidde deze werkwijze ook tot lange besluitvormingsprocessen en irritatie bij de burgemeesters die zich wel schikten naar het regionale belang. Door één van de respondenten werd aangegeven dat de bestuurskracht heeft geleden onder de consensus gerichte werkwijze. In sommige gevallen is hier wellicht te lang aan vastgehouden.

“Het leek bijna op het Europese model, waarbij ook de kleinste gemeente een veto heeft. Mede hierdoor hebben lange besluitvormingsprocessen plaatsgevonden. Het onderlinge vertrouwen speelde daarbij ook een rol. De nieuwe bestuursstructuur, het afschaffen van het dagelijks bestuur, heeft er ook toe geleid dat minder spanning is tussen bestuursleden onderling. De splitsing tussen het dagelijks- en het algemeen bestuur leidde ertoe dat niet iedereen even intensief was betrokken.” (citaat respondent)

Vertrouwen

Door alle respondenten wordt onderkend dat vertrouwen de basis is voor een goede samenwerking. Bij de VRZ is het vertrouwen in de organisatie en het vertrouwen tussen gemeenten onderling een periode minder aanwezig geweest. Dit kwam onder andere door enkele incidenten en meningsverschillen niet of pas na een langere periode werden overbrugd. Daarnaast werd de VRZ gezien als een geldverslindende organisatie. Dit droeg niet bij aan het opbouwen van vertrouwen. Door een respondent werd aangegeven dat spanning of het gebrek aan vertrouwen tussen burgemeesters in bestuur van de VRZ in veel gevallen te herleiden was naar een minder goede relatie met de regionale organisatie. Daar waar door de VRZ werd geïnvesteerd in een gemeente was een toename in het vertrouwen zichtbaar.

Box 4.4 Casus positie operationeel managers

Het gebrek aan vertrouwen in de VRZ kwam in sommige gevallen ook doordat gemeenten vooral contact hadden met de operationeel managers (voorheen lokale brandweercommandanten). De operationeel managers zaten nog in het oude systeem van de VRZ. In veel gevallen wisten zij niet precies wat er op directie- of managementniveau speelde. Tegelijkertijd werden zij vanuit de lokale brandweerposten kritisch benaderd over ontwikkelingen en besluiten. Een niet benijdenswaardige positie met zowel druk van boven als druk van beneden. Door de VRZ is geïnvesteerd in het versterken van de positie van de operationeel managers. Hiermee is de 'relatie' met de gemeenten en de burgemeesters verbeterd. Hierbij is sprake van samenhang tussen de structuur en de cultuur. Als de positionering van de operationeel managers (structuur) niet duidelijk is, dan is het lastig om op basis van onderling vertrouwen samen te werken.

Wat volgens de respondenten ook van invloed is op het vertrouwen is het feit dat gemeenten verplicht moesten deelnemen aan de VRZ. Wanneer gemeenten er zelf voor kiezen om samen te werken dan is in veel gevallen al sprake van onderling vertrouwen. Bij de vorming van de VRZ moest het vertrouwen tussen de gemeenten onderling nog worden opgebouwd. Een manier om dit destijds te realiseren was het maken van een kwaliteitsfoto per gemeentelijk brandweerkorps. Op basis van deze kwaliteitsfoto werd een verbetertraject gestart met als doel een gelijkwaardig instapniveau van alle brandweerkorpsen. Ook moesten alle gemeentelijke brandweerkorpsen een voldoende scoren. Dit verbetertraject heeft het vertrouwen tussen de gemeenten doen toenemen.

Een andere discussie die eerder al is aangehaald en invloed had op het vertrouwen tussen de gemeenten onderling is de verdeling van de kosten op basis van een financiële verdeelsleutel. Verschillende gemeenten vonden dat de kosten niet eerlijk werden verdeeld. Er waren gemeenten die financieel voordeel haalden uit de nieuwe verdeelsleutel, maar er waren ook gemeenten die er financieel op achteruit gingen. Daarbij kwam dat enkele nadeelgemeenten vonden dat zij meer moesten gaan bijdragen, maar er qua dienstverlening op achteruit zouden gaan. Zij hadden het gevoel door de samenwerking er op achteruit te gaan. Uiteindelijk is via een langdurig besluitvormingstraject een compromis gevonden voor de verdeling van de kosten. Ondanks het vinden van een compromis nam dit niet weg dat enkele gemeenten niet tevreden waren met de verdeling van de kosten.

Zakelijkheid

De zakelijkheid van de samenwerking wordt door een deel van de respondenten in verband gebracht met transparantie, omdat de regels duidelijk zijn en vastliggen. Dit voorkomt discussie bij eventuele conflicten en meningsverschillen. Door de respondenten wordt aangegeven dat deze afspraken in ieder geval moeten ingaan op: de besluitvorming (stemverhouding), verdeling van de kosten en het toe- en uittreden van gemeenten. Bij de VRZ zijn dergelijke afspraken vastgelegd en leidt dit niet (meer) tot discussie. Ook wordt het naleven van afspraken genoemd als relevant in relatie tot de

effectiviteit van de VRZ. Meerdere respondenten geven aan dat in het verleden regelmatig werd getornd aan genomen besluiten. Een besluit werd opnieuw ter discussie gesteld of er werd een geheel nieuw besluit genomen. Dit had ermee te maken dat burgemeesters of gemeenteraden zich vaak pas achteraf realiseerden wat de consequenties waren van een genomen besluit. Wanneer een nieuw besluit wordt genomen bestaat de kans deze niet meer of slechts gedeeltelijk aansluit op de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Wanneer hieraan wordt getornd bestaat het risico dat de effectiviteit van het regionaal bestuur in het geding komt.

“Je ziet ook omtrekkende bewegingen bij (politiek) gevoelige dossiers. Zo zijn er bijvoorbeeld brandweervrijwilligers die direct contact leggen met de gemeenteraad wanneer ze het niet eens zijn met een genomen besluit. Op deze wijze blijven dossiers terugkomen op de bestuurlijke agenda. Dit speelde bijvoorbeeld bij het dossier rondom het nakomen van brandweerpersoneel bij incidenten. De VRZ wilde het nakomen bij incidenten in de hele regio verbieden, maar enkele brandweerposten waren gewend om na te komen en maakte bezwaar tegen dit besluit. Toen zij geen gehoor vonden bij de VRZ hebben zij via gemeenteraadsleden getracht om alsnog te voorkomen dat het nakomen zou worden verboden. Dit is voor de organisatie niet prettig. Afspraak moet afspraak zijn. Het besef dat afspraak niet altijd afspraak is wordt in sommige gevallen uitgebuit.” (citaat respondent)

De andere kenmerken van zakelijkheid worden niet specifiek genoemd in de reacties van de respondenten. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven in hoeverre deze kenmerken van invloed zijn op de zakelijkheid. Voor dit onderzoek wordt wel verondersteld dat het naleven van afspraken als het belangrijkste kenmerk van zakelijkheid wordt beschouwd.

4.5.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘werkwijze en cultuur’ voor de GGD uitgewerkt.

Consensus

Door de respondenten wordt aangegeven dat meningsverschillen die in het bestuur leiden tot conflicten of spanning worden beschouwd als uitzonderingen. In de voorfase wordt op ambtelijk niveau gezocht naar compromissen voor eventuele conflicterende meningen of belangen. Zoals eerder aangegeven wordt in deze voorfase gezocht naar zoveel mogelijk flexibiliteit en maatwerk voor gemeenten. Deze flexibiliteit en maatwerkoplossingen worden beschouwd als de succesfactoren voor het overbruggen van conflicterende belangen. Een andere respondent geeft aan dat binnen de GGD ruimte wordt geboden aan gemeenten om hun standpunten uit te leggen en hierover een open en eerlijk gesprek te voeren. Dit vraagt aandacht in communicatie en gespreksvaardigheden, maar leidt er mede toe dat bijna alles kan worden besproken en in veel gevallen een oplossing in de vorm van consensus wordt gevonden. Volgens de respondenten zijn bij de GGD zowel meningsverschillen tussen gemeenten onderling als tussen de GGD en de gemeenten waarneembaar. De meningsverschillen tussen gemeenten gaan meestal over inhoudelijke zaken, maar soms ook over principiële kwesties tussen twee of meer gemeenten. Ten aanzien van de inhoudelijke meningsverschillen wordt een compromis vaak gezocht via maatwerk per gemeente. Voor wat betreft de meer principiële kwesties is het van belang om te investeren in de relatie tussen de betrokken gemeenten.

“In Vlissingen zit het Veiligheidshuis. Daar zat Veilig Thuis bij in gehuisvest. De GGD wilde Veilig Thuis bij de GGD in Goes hebben om de combinatie met de sociale veiligheid te maken. Dit betekende dat Veilig Thuis weg moest uit Vlissingen. Op dat moment zie je dat gemeenten tegen over elkaar komen te staan. De gemeente Vlissingen wilde bijvoorbeeld niet dat Veilig Thuis uit hun gemeente wegging.” (citaat respondent)

De meningsverschillen tussen de GGD en gemeenten zijn in veel gevallen het gevolg van de dubbele pet van lokale bestuurders. Hiermee wordt door de respondenten de situatie bedoeld waarbij de lokale bestuurder een afweging moet maken tussen het lokale belang en het regionale belang. Vanuit de positie van bestuurder van de GGD dienen de regionale belangen te worden behartigd en vanuit de positie van burgemeester of wethouder dienen de lokale belangen te worden behartigd. Dit is iets wat volgens de respondenten continu in bespreking is en kan leiden tot meningsverschillen.

Vertrouwen

Uit de reacties van de respondenten blijkt dat in algemene zin sprake is van vertrouwen in de GGD. Zeker als het gaat om de professionaliteit en de vakinhoudelijke kennis en expertise. Dit blijkt ook uit een recent intern onderzoek. De mate van vertrouwen kan wel per bestuursperiode verschillen. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 is sprake van een grote verandering in de samenstelling van het bestuur van de GGD. Het bestuur bestaat uit dertien bestuursleden, waarvan er na de verkiezingen tien niet meer terugkomen in het bestuur en worden vervangen door andere wethouders. Dit betekent dat het vertrouwen dat tussen de bestuurders onderling is opgebouwd weer opnieuw moet worden opgebouwd. Dit is een flinke opgave voor het nieuwe bestuur van de GGD.

“De GGD begint na de verkiezingen met tien nieuwe bestuursleden. Dan moet het vertrouwen weer opnieuw worden opgebouwd. Er wordt een bestuursconferentie georganiseerd, waarbij we met het bestuur aan de slag gaan met de inhoud, het vertrouwen en het leren kennen van elkaar. Het is deze keer wel erg extreem. Dit komt mede doordat lokale partijen het goed hebben gedaan tijdens de verkiezingen en mede hierdoor een versnippering is aan wethouders.” (citaat respondent)

Door de respondenten wordt, in relatie tot het theoretisch kader, aangehaald dat vooral een vrijwillig karakter van de samenwerking een positief effect heeft op het vertrouwen. De andere aspecten uit het theoretisch kader, zoals een eerlijke verdeling van kosten en face-to-face communicatie, zijn wellicht ook van invloed maar zijn niet specifiek benoemd door de respondenten. Het vrijwillige karakter heeft in de context van de GGD volgens de respondenten vooral te maken met de mogelijkheid om extra diensten in te kopen bij de GGD. Naast het wettelijke basispakket, dat voor alle gemeenten in Zeeland hetzelfde is, kunnen gemeenten taken inkopen en zelf kiezen met welke gemeenten of andere partners zij hier invulling aan willen geven. Deze vrijwilligheid zorgt ervoor dat partijen met dezelfde problematiek elkaar opzoeken en de ambitie hebben om dit samen aan te pakken.

Zakelijkheid

Zakelijkheid komt nadrukkelijk terug bij de GGD. Hoe zakelijker wordt samengewerkt hoe beter de samenwerking verloopt en hoe kleiner het spanningsveld is. In de eerste plaats geven de respondenten aan het dat naleven van afspraken belangrijk is. De GGD probeert zoveel mogelijk bestuurlijk comfort te creëren. Dit betekent dat alle voorstellen voor het bestuur tijdig, compleet en afgestemd met de gemeenten worden gereedgezet. Ook wordt ernaar gestreefd om voorspelbaar te zijn en niet met verrassingen te komen. De afspraken die zijn gemaakt moeten zoveel mogelijk worden nageleefd.

“De GGD heeft een traditie van nooit stukken nazenden aan het bestuur. Alle voorstellen zijn tijdig gereed en er zijn geen verrassingen. Zo weinig mogelijk begrotingswijzigingen en geen geld tekort komen. Als deze zakelijkheid er niet is dan is het vertrouwen snel weg. Het is van belang om bestuurlijk comfort te creëren en voorspelbaar te zijn. Dit betekent onder andere dat afspraken worden nageleefd. Bij gedoe en wijzigingen is het belangrijk om het bestuur aan de voorkant mee te nemen. Dit voorkomt onnodig (bestuurlijk) discomfort.” (citaat respondent)

Ook kostenbewustzijn wordt door een respondent aangehaald als aandachtspunt in relatie tot zakelijkheid. Het is hierbij van belang om zo weinig mogelijk begrotingswijzigingen voor te leggen aan het bestuur en geen geld te kort te komen. Het beeld moet worden voorkomen dat de GGD een financiële zuigmachine is en daarmee niet kostenbewust handelt. Ook is het belangrijk dat, voordat de gemeenten om een extra bijdrage wordt gevraagd, de GGD eerst zelf onderzoekt waar nog mogelijkheden zitten om te bezuinigen. Hiermee wordt aangetoond dat kostenbewust wordt gehandeld.

4.5.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘werkwijze en cultuur’ voor de RUD uitgewerkt.

Consensus

Volgens de respondenten is binnen het regionaal bestuur van de RUD sprake van consensusgerichtheid. De meningsverschillen bij de RUD liggen zoals eerder aangegeven vooral op het financiële deel van de samenwerking. Dit leidt in de praktijk tot spanning en weerstand bij gemeenten. Door middel van consensus en inhoudelijke argumenten wordt gezocht naar een oplossing. Die wordt in veel gevallen gevonden. Het komt zelden voor dat geen consensus wordt bereikt en een gemeente tegen een voorstel stemt. Dit zijn uitzonderingen.

“Er zijn een aantal gemeenten en wethouders die op onderdelen moeite hebben met de RUD. Die zouden vanuit hun lokale positie, zonder die overall visie, heel gemakkelijk tegen kunnen stemmen. Ik merk dat ze de lokale positie wel even benoemen, maar aan de andere kant ook wel zo consensusgericht zijn en het besef hebben dat de begroting wel vastgesteld moet worden. De RUD moet namelijk wel verder.” (citaat respondent)

Ten aanzien van de inhoud is in mindere mate spanning, maar ook daar komen meningsverschillen voor. Er zijn bijvoorbeeld soms gemeenten die sneller willen gaan dan andere gemeenten. Deze meningsverschillen wordt zoveel mogelijk opgelost via maatwerk. Er wordt bijvoorbeeld tegemoetgekomen aan bepaalde wensen door pilots te starten waar gemeenten aan kunnen deelnemen. Door één van de respondenten wordt aangegeven dat bij het vinden van consensus vertrouwen een belangrijke rol speelt. Op het moment dat sprake is van onderling vertrouwen dan zijn partijen eerder geneigd om zelf iets in te leveren ten behoeve van consensus.

Vertrouwen

Door de respondenten wordt aangegeven dat het vertrouwen in de RUD toeneemt. Hierbij zijn het nakomen van afspraken en open en eerlijk communiceren over lastige dossiers belangrijk. Daarnaast is het ook belangrijk om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan vragen en verzoeken van gemeenten en hierbij uit te leggen waarom zaken op een bepaalde manier worden opgepakt. Dit schept begrip en uiteindelijk vertrouwen. Het regelmatig en duidelijk rapporteren aan gemeenten speelt hierbij ook een rol. Het oplossen van meningsverschillen lukt volgens één van de respondenten vooral omdat sprake is van een toenemend vertrouwen. Echter, wanneer meningsverschillen ontstaan over financiën is vertrouwen alleen niet genoeg om het meningsverschil te overbruggen.

Vertrouwen speelt niet alleen richting het regionaal bestuur, maar ook richting de gemeenteraad. In het bijzonder gaat het hier om het vertrouwen van de gemeenteraad in de vertegenwoordiger van de gemeente in het regionaal bestuur. De burgemeester of wethouder. Op het moment dat sprake is van vertrouwen lukt het lokale bestuurders beter om regionale standpunten in de gemeenteraad te verdedigen. Vertrouwen is, naast extern leiderschap en goede communicatie, belangrijk om met het spanningsveld om te gaan. Wanneer geen sprake is van vertrouwen kan een bestuurder nog zo'n goede leider zijn of nog zo goed communiceren, maar het zal dan niet lukken om draagvlak te creëren voor regionale belangen.

Zakelijkheid

Door de respondenten wordt tijdens de interviews eensluidend aangegeven dat zakelijkheid voor de RUD belangrijk is. De RUD is een uitvoeringsorganisatie. Dan is het (extra) belangrijk dat afspraken worden nagekomen. Daarnaast is bij de RUD ook sprake van sturing op afrekenbare doelen. Hierover zijn afspraken gemaakt met de gemeenten. Zoals eerder aangehaald ontstaat hierdoor wel het risico van spreadsheetmanagement en een grote rapportagedruk, waardoor andere zaken blijven liggen of minder aandacht krijgen. Dit kan worden beschouwd als een nadeel van een zakelijke werkwijze.

De eerder aangehaalde verdelingssystematiek van PxQ is volgens één van de respondenten ook een voorbeeld van zakelijkheid. Deze systematiek draagt bij aan het kostenbewustzijn. Gemeenten

betalen nu alleen voor de zaken die worden afgenomen. Dit leidt tot een eerlijkere verdeling van de kosten. Daarnaast draagt het ook bij aan het werken met afrekenbare doelstellingen. Zoals eerder gehaald is de systematiek sterk kwantitatief ingestoken, waardoor de RUD relatief eenvoudig kan worden ‘afgerekend’ op de behaalde resultaten.

4.5.4 SUB-CONCLUSIE WERKWIJZE EN CULTUUR

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip ‘werkwijze en cultuur’. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin de werkwijze en de cultuur van invloed zijn op het spanningsveld.

Tabel 4.5 *Indicatieve waardering werkwijze en cultuur*

	VRZ	GGD	RUD
Consensus	4	3	4
Vertrouwen	5	4	5
Zakelijkheid	4	4	5

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.6 STRUCTUUR

In deze paragraaf wordt het centrale begrip structuur behandeld. Het doel van deze paragraaf is om op basis van de verzamelde informatie een beschrijving te geven van de mate waarin de structuur van een regionaal bestuur van invloed is op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden.

Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd aan de hand van de volgende deelaspecten van het centrale begrip structuur:

1. Formele structuur;
2. Basis van de samenwerking
3. Aantal gemeenten;
4. Omvang gemeenten.

4.6.1 VEILIGHEIDSREGIO ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘structuur’ voor de VRZ uitgewerkt.

Formele structuur

Uit de interviews blijkt dat de formele structuur in mindere mate van invloed is op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Slechts door één respondent is aangegeven dat de Wgr waarborgen biedt voor openbaarheid, transparantie en samenwerking. Dit komt de effectiviteit van het regionaal bestuur ten goede. Ten aanzien van privaatrechtelijke structuren geeft deze respondent aan dat deze manier van besturen de samenwerking labieler maakt. Hier staat alles weer opnieuw ter discussie.

Basis van de samenwerking

De basis van de samenwerking wordt door vrijwel alle respondenten als belangrijk genoemd in relatie tot het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Het maakt volgens de respondenten nadrukkelijk uit of sprake is van een verplicht opgelegde of vrijwillig tot stand gekomen samenwerking. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat vrijwillig tot stand gekomen samenwerking de voorkeur heeft. Er is in veel gevallen sprake van een gezamenlijke ambitie en minder strijd tussen de samenwerkingspartners.

“Bij vrijwillig tot stand gekomen samenwerking zie je een sterkere gezamenlijke ambitie terug. Dit geeft de samenwerking een positieve drive. Bij de veiligheidsregio leeft soms de sfeer van we moeten het want het is ons opgelegd.” (citaat respondent)

Een verplicht opgelegd samenwerkingsverband moet zich bewijzen en vertrouwen opbouwen bij de deelnemers. Dit is ook zichtbaar bij de VRZ. Volgens één van de respondenten heeft de VRZ de opgave om aan de gemeenten te laten zien dat samenwerking voordelen heeft ten aanzien van de effectiviteit van de taakuitvoering. Aan de andere kant wordt aangegeven dat vrijwilligheid ook vrijblijvendheid en diversiteit als risico kent. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van meningsverschillen ontstaat bij vrijwillig tot stand gekomen samenwerkingsverbanden regelmatig de beweging om er onderuit te komen. Volgens één van de respondenten leidt vrijwillige samenwerking tot een zwakkere positie van het samenwerkingsverband. Ten aanzien van VRZ wordt aangegeven dat verplichte samenwerking de voorkeur heeft boven vrijwillige samenwerking, omdat behoefte is aan een eenduidige aanpak van veiligheid en diversiteit in werkwijze een risico vormt tijdens de incidentbestrijding.

Aantal gemeenten

Het aantal gemeenten blijkt in mindere mate bepalend voor de mate waarin sprake is van het spanningsveld. Door de respondenten wordt opgemerkt dat het lastig is om aan te geven of het aantal gemeenten in een samenwerkingsverband hierop van invloed is. Een groter aantal gemeenten leidt volgens één van de respondenten wel tot meer afstemmingskosten en onderhandelingskosten, maar een duidelijk verband met het spanningsveld wordt niet gezien. Daarbij wordt door vrijwel alle respondenten onderkend dat een samenwerkingsverband met dertien gemeenten, zoals bij de VRZ, relatief overzichtelijk is. Zeker wanneer dit wordt vergeleken met een samenwerkingsverband waar bijvoorbeeld veertig gemeenten aan deelnemen. Op dat moment zou volgens de respondenten wel sprake kunnen zijn van meer spanning, omdat de complexiteit van de samenwerking toeneemt en het hierdoor lastiger democratisch te controleren is voor gemeenten.

Omvang gemeenten

De omvang van de gemeenten is volgens de meeste respondenten van invloed op het spanningsveld. Wel wordt dit verschillend geïdentificeerd door de respondenten. Eén van de respondenten geeft aan dat het, in tegenstelling tot het theoretisch kader, voor grotere gemeenten gemakkelijker is om binnen een regionaal bestuur te functioneren omdat zij het meer gewend zijn dan kleinere gemeenten om besluiten te nemen die conflicterende belangen met zich meebrengen.

De problematiek die zich afspeelt in grotere gemeenten is vaak van een andere aard en schaalgrootte. Grotere gemeenten zijn volgens de respondent ook meer gewend om compromissen te sluiten.

“Kleinere gemeenten denken vaker dat over hen wordt beslist en dat de belangen van grotere gemeenten zwaarder tellen. Soms merk je ook dat men bij een grotere gemeenten meer gewend zijn om besluiten te nemen die conflicterende belangen met zich meebrengen. Grotere gemeenten worden met meer en complexere problemen geconfronteerd. Hierdoor zijn grotere gemeenten meer gewend dat het niet altijd mogelijk is om 100% besluiten te nemen.” (citaat respondent)

Door een andere respondent wordt aangegeven dat juist kleinere gemeenten minder spanning ervaren, omdat het hun beter lukt om gemeentelijke doelstellingen te realiseren via de VRZ. Vaak zijn ze zelf te klein of missen ze kennis en expertise om grote en complexe beleidsdoelen zelf te realiseren. Grotere gemeenten hebben volgens deze respondent meer moeite met regionale samenwerking binnen de VRZ omdat zij andere gemeenten zien meebeslissen over zaken waar ze voorheen zelf over gingen. Ook ten aanzien van de verantwoording richting de gemeenteraad speelt de omvang van de gemeente een rol. Volgens een respondent is het voor kleinere gemeenten vaak gemakkelijker om verantwoording af te leggen, omdat de gemeenteraad in veel gevallen beseft dat zij maar een beperkt aandeel hebben in het geheel en hierdoor minder invloed kunnen uitoefenen dan een grotere gemeente.

Door de respondenten wordt onderkend dat in Zeeland geen sprake is van een grote centrumgemeente die bepalend is binnen de regionale samenwerking. Wel is volgens verschillende respondenten op sub-regionaal niveau sprake van zogenoemde centrumgemeenten. De gemeente Goes is bijvoorbeeld de centrumgemeente in het Oosterscheldegebied. Als centrumgemeente concurreert Goes niet met andere gemeenten in het gebied. Dit heeft echter geen invloed op de samenwerking binnen de VRZ, omdat de organisatie nog niet is gericht op deze sub-regio's. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat het mogelijk een meerwaarde heeft om ook binnen de VRZ het decentrale karakter van de regio meer te erkennen. Er is grofweg sprake van drie gebieden, te weten: Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en Oosterscheldebekken. In de huidige situatie worden de van oudsher aanwezige verschillen tussen deze drie gebieden onvoldoende erkend. Er is niet sprake van één regio, maar van drie sub-regio's. Het komt de samenwerking en spanning niet ten goede wanneer steeds wordt geprobeerd om zaken Zeeuws-breed op te pakken, wanneer blijkt dat dit wellicht niet voor alle vraagstukken het juiste schaalniveau is. Ook uit een recent organisatieonderzoek binnen de VRZ blijkt het decentrale karakter van de regio. In dit onderzoek wordt de suggestie gedaan om van dit nadeel (drie sub-gebieden in plaats van één regio) een

uitgangspunt (voordeel) te maken en vraagstukken aan te pakken op de schaal waarop ze zich voordoet.

4.6.2 GEMEENSCHAPPELIJKE GEZONDHEIDSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip ‘structuur’ voor de GGD uitgewerkt.

Formele structuur

Op basis van de afgenomen interviews is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de invloed van de formele structuur, zijnde een gemeenschappelijke regeling, op het spanningsveld. Tijdens de interviews is door de respondenten namelijk niet specifiek ingegaan op eventuele waarborgen vanuit de Wgr.

Basis van de samenwerking

De basis van de samenwerking wordt door de respondenten nadrukkelijk in verband gebracht met het spanningsveld. Door alle respondenten wordt aangegeven dat verplicht opgelegde samenwerking het spanningsveld vergroot. Verplicht opgelegde samenwerking leidt in verhouding tot vrijwillige samenwerking tot meer gedoe en conflicten. Ook bij de GGD is sprake van een verplicht karakter. Zoals eerder aangegeven is sprake van een wettelijk basispakket dat iedere gemeente verplicht afneemt bij de GGD (circa 75%). Daarnaast biedt de GGD de mogelijkheid om extra taken en diensten in te kopen (circa 25%). Dit geeft gemeenten meer sturingsmogelijkheden en ruimte voor lokale keuzes. Het gevolg hiervan is een vermindering van het spanningsveld.

Door één van de respondenten wordt aangegeven dat bij de GGD het streven is om zaken die niet politiek gevoelig liggen, waar iedereen achter staat en niet leidt tot gedoe op te pakken via intergemeentelijke samenwerking. Over deze zaken bestaat over het algemeen consensus. Alle andere taken en diensten, die wel politiek gevoelig liggen, dienen te worden opgepakt via maatwerkconstructies en te worden ondergebracht binnen aparte dienstverleningsovereenkomsten. Hierbij wordt ook de suggestie gedaan om hierbij uit te gaan van ‘coalitions of the willing’ waarbij alleen partners instappen die ook echt gezamenlijk iets willen bereiken op een bepaald onderwerp.

Aantal gemeenten

Het aantal gemeenten dat deelneemt aan een regionaal bestuur is volgens één van de respondenten van invloed op het spanningsveld, maar in het geval de GGD speelt het geen significante rol. Een samenwerkingsverband van dertien gemeenten, zoals bij de GGD, is relatief overzichtelijk ten opzichte van samenwerkingsverbanden in andere delen van Nederland. Daar is soms sprake van zesentwintig gemeenten of meer. Binnen een overzichtelijk samenwerkingsverband met een niet te groot aantal gemeenten is over het algemeen meer sprake van vertrouwen en lijken partijen elkaar meer te gunnen. Dit komt volgens een respondent doordat de bestuurders van deze gemeenten elkaar goed kennen en regelmatig face-to-face contact hebben. Dit leidt ertoe dat men beter weet hoe bepaalde gemeenten of bestuurders opereren in specifieke dossiers. Als hier tijdens de samenwerking rekening mee wordt gehouden leidt dit tot een hogere effectiviteit en minder spanning.

Omvang gemeenten

Door de respondenten wordt eensluidend aangegeven dat de omvang van de gemeenten een rol speelt voor het spanningsveld. De regio Zeeland kent geen centrumgemeente die de onbetwiste leider is, zoals Rotterdam en Amsterdam dat in hun regio zijn. Het hebben van een sterke centrumgemeente maakt de samenwerking makkelijker. In Zeeland wordt door een grotere gemeente weleens geprobeerd om de rol van centrumgemeente te vervullen, maar dit wordt niet door iedereen geaccepteerd.

Door de beperkte verschillen in de omvang van gemeenten, zijn gemeenten elkaars gelijken. In de praktijk uit dit zich door concurrentie tussen de gemeenten onderling. Dit speelt Zeeland soms parten als het gaat om de effectiviteit van de samenwerking.

“Als in de regio Rotterdam samenwerking wordt gezocht dan wordt automatisch gekeken naar Rotterdam of zij het kunnen gaan doen. Rotterdam is ook zo groot dat ze lokaal maatwerk kunnen toestaan zonder dat het pijn doet. Dit was voor hen niet het belangrijkste. In Zeeland is de onderlinge concurrentie veel groter omdat de verschillen tussen de gemeenten relatief klein zijn. De natuurlijke leider in Zeeland mist. Ondanks dat Terneuzen de grootste gemeente is kunnen zij geen grotere broek aantrekken ten opzichte van de andere gemeenten.” (citaat respondent)

4.6.3 REGIONALE UITVOERINGSDIENST ZEELAND

Onderstaand wordt het centrale begrip structuur voor de RUD uitgewerkt.

Formele structuur

Op basis van de afgenomen interviews is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de invloed van de formele structuur, zijnde een gemeenschappelijke regeling, op het spanningsveld. Tijdens de interviews is door de respondenten namelijk niet specifiek ingegaan op eventuele waarborgen vanuit de Wgr.

Basis van de samenwerking

Volgens de respondenten heeft het verplichte karakter invloed op de samenwerking en het spanningsveld. Omdat de RUD van bovenaf is opgelegd, is volgens één van de respondenten weerstand en wantrouwen in de kaart gewerkt. Het gevolg hiervan is tevens dat in mindere mate sprake is van een gezamenlijk ambitieniveau.

Door een andere respondent wordt aangegeven dat voordat de RUD verplicht werd opgelegd er reeds verschillende gemeenten waren die op sub-regionaal niveau samenwerking zochten in de vorm van een RUD-light versie. Het idee was om alleen de specialistische taken onder te brengen bij de grote RUD en de andere taken zelf uit te blijven voeren. In die periode was sprake van een gezamenlijk doel en trokken alle partijen aan dezelfde kant van de kar. Op het moment dat de RUD verplicht werd opgelegd en onder meer de provincie ook ging deelnemen ontstond er spanning. De provincie werd door de gemeenten gezien als een bedreiging, waarbij de aanname was dat zij de gemeenten zouden vertellen hoe zij het moesten doen. Dit leidde ertoe dat gemeenten gevoelsmatig negatief in het samenwerkingsverband RUD stapten. Dit was duidelijk terug te zien in de

besluitvormingsprocessen. Er was met name in de beginfase sprake van relatief veel meningsverschillen. Veel energie ging uit naar het realiseren van consensus.

Een vrijwillige basis van samenwerking heeft volgens de respondenten echter ook een groot nadeel. In het geval van de RUD had dit kunnen betekenen dat slechts een deel van de Zeeuwse gemeenten had deelgenomen aan het samenwerkingsverband. Gemeenten hadden er voor kunnen kiezen om het zelf te blijven doen of zich aan te sluiten bij een andere RUD in Brabant of Zuid-Holland. Ook samenwerking met België had voor Zeeuws-Vlaanderen een optie geweest. Hierdoor had een heel versnipperd landschap ontstaan op het gebied van milieu- en veiligheidstaken. In die zin heeft het verplichte karakter ook voordelen.

Aantal gemeenten

Het aantal gemeenten speelt volgens één van de respondenten een beperkte rol, maar de basis van de samenwerking en het vertrouwen zijn echter meer van belang. Bij een vrijwillig tot stand gekomen samenwerking, meestal op sub-regionaal niveau en met minder gemeenten, is meer sprake van gelijkheid terwijl niet alle gemeenten gelijk zijn qua omvang en inbreng. Hierdoor verloopt de samenwerking soepeler. Er zijn ook minder meningsverschillen en conflicten.

Omvang gemeenten

In het bestuur van de RUD wordt geen verschil gemerkt tussen grote en kleinere gemeenten. In de praktijk heeft dit nog niet geleid tot situaties waarbij dit is uitgespeeld of tot spanning leidde. Eén van de respondenten geeft aan dat binnen het bestuur van de RUD sprake is van gelijkheid. Er ontstaat bijvoorbeeld geen spanning omdat een kleine gemeente iets wil en een grotere gemeente dit tegenhoudt. Ten aanzien van de mate waarin gemeenten lokale belangen meewegen in de regionale besluitvorming is wel sprake van een verschil tussen grote en kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten zijn eerder geneigd om lokale belangen mee te wegen in de regionale besluitvorming. Dit heeft volgens één van de respondenten ermee te maken dat de 'lijnen' in kleinere gemeenten korter zijn, waardoor gemeenteraadsleden en lokale bestuurders vaak beter op de hoogte zijn van wat er op lokaal niveau speelt en aandacht vraagt.

4.6.4 SUB-CONCLUSIE STRUCTUUR

In onderstaande tabel wordt per regionaal bestuur aangegeven welke indicatieve waarde (*) op basis van de reacties van de respondenten wordt gegeven aan het centrale begrip structuur. De waarde geeft een indicatie van de mate waarin de structuur van invloed is op het spanningsveld.

Tabel 4.6 *Indicatieve waardering structuur*

	VRZ	GGD	RUD
Formele structuur	2	-	-
Verplichte basis van de samenwerking	4	3	4
Aantal gemeenten	2	2	2
Omvangen gemeenten	3	3	2

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

4.7 CONCLUSIES EMPIRISCH ONDERZOEK

Een analyse van de factoren die het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden beïnvloeden wordt in deze paragraaf uitgewerkt. In de voorgaande paragrafen is per centraal begrip een beschrijving uitgewerkt.

Ook zijn de centrale begrippen afzonderlijk gewaardeerd met een indicatieve score (Likertschaal 1-5). Een totaaloverzicht met de indicatieve scores bij alle centrale begrippen is onderstaand opgenomen. Aan de hand hiervan worden de onderzochte regionale besturen met elkaar vergeleken. Hierbij wordt zowel aan de overeenkomsten als aan de verschillen aandacht besteed.

Tabel 4.7 *Indicatieve waardering spanningsveld en de factoren die hierop van invloed zijn*

	VRZ	GGD	RUD	Gemiddelde scores
Aanwezigheid spanningsveld	4	2	3	3
Invloed realiseren lokale doelen (baten)	4	4	3	4
Invloed (hoge) samenwerkingskosten	3	2	3	3
Invloed democratische kwaliteit	4	4	4	4
Invloed (extern) leiderschap	3	3	3	3
Invloed werkwijze en cultuur	4	4	4	4
Invloed structuur	4	3	3	3

* Likertschaal 1-5: score 1 staat voor helemaal niet en de score 5 staat voor in zeer grote mate.

De analyse van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden en de factoren die hierop van invloed zijn leveren de volgende resultaten op:

Aanwezigheid spanningsveld:

- Het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden is in meer of mindere mate aanwezig bij de drie onderzochte samenwerkingsverbanden. Bij de VRZ wordt het spanningsveld het grootste ervaren.
- Bij de VRZ is de afweging tussen regionale en lokale belangen nadrukkelijk zichtbaar. Dit leidt ertoe dat bij besluitvorming in het regionaal bestuur vaak wordt gezocht naar compromissen om tegemoet te komen aan de bezwaren en aandachtspunten die individuele gemeenten inbrengen. Hierdoor kwam de effectiviteit en consistentie van het beleid van de VRZ in het geding. Bij de GGD en RUD is eveneens sprake van een consensusgerichte werkwijze, maar er zijn geen duidelijke resultaten gevonden die veronderstellen dat de effectiviteit en consistentie van het beleid in het geding zijn geweest.
- Het afleggen van verantwoording door de RUD richting de samenwerkingspartners, in het bijzonder de gemeenten, vraagt nog veel energie. Er is sprake van een grote rapportagedruk en het risico op spreadsheetmanagement. Het gevolg hiervan is dat de effectiviteit en kwaliteit van de producten en diensten in het geding komt. Bij de VRZ en de GGD is deze spanning minder waarneembaar. In het geval van de VRZ is wel een vertragend effect ten aanzien van regionale besluitvorming zichtbaar als gevolg van publieke verantwoording.

- De bestuurders van de regionale besturen hebben twee petten op. Ze zijn opdrachtnemer (regionaal bestuur) en opdrachtgever (gemeente). Deze twee petten leiden tot een spagaat positie voor bestuurders op het moment dat regionale en lokale belangen gaan schuren en een keuze moet worden gemaakt. Bestuurders van de RUD en VRZ ervaren deze spagaat en spanning het meest. Bij de GGD zijn meer mogelijkheden aanwezig om, via maatwerk, tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten. Bij de RUD wordt, in vergelijking tot de twee andere regionale besturen, nog het meest door bestuurders gekozen voor het lokale belang. Het gevolg hiervan is dat het functioneren van de RUD in het geding kan komen.

Invloed realiseren lokale doelen (baten):

- De mate waarin de onderzochte regionale besturen de gemeenten in staat stellen om hun beleidsdoelstellingen te realiseren via samenwerking wordt over het algemeen positief beoordeeld en leidt daarmee tot een kleiner spanningsveld. Bij de VRZ en de GGD is zelfs sprake van een hoge mate van doelbereiking.
- Ten aanzien van het realiseren van bedrijfseconomische schaalvoordelen is sprake van wisselende resultaten. Bij de VRZ en de RUD blijkt dat samenwerking, zeker in de beginfase, niet automatisch leidt tot efficiency door een gezamenlijke bedrijfsvoering en dienstverlening. Bij de GGD geldt het uitgangspunt dat samenwerking ten minste kostenneutraal dient plaats te vinden.
- De regionale besturen zijn het meest succesvol in het realiseren van schaalvoordelen door het delen van kennis en expertise. Bij alle drie de regionale besturen blijkt dat samenwerking gemeenten beter in staat stelt om kennis, expertise, mensen en middelen te delen. Regionaal bestuur leidt tot een professionalisering en een hogere kwaliteit van producten en diensten.
- Bij de VRZ en de GGD leidt samenwerking ook tot het beter in staat zijn om vraagstukken aan te pakken op de schaal waarop deze zich voordoen. De vraagstukken op het gebied van veiligheid en gezondheidszorg overstijgen in veel gevallen de gemeentegrenzen en spelen steeds vaker op een bovenlokale schaal. Bij de RUD is dit aspect niet duidelijk naar voren gekomen, waardoor hierover geen uitspraken kunnen worden gedaan.

Invloed (hoge) samenwerkingskosten:

- De samenwerkingskosten bij de onderzochte regionale besturen zijn gemiddeld (VRZ en RUD) tot relatief laag (GGD). Dit heeft, in combinatie met het realiseren van doelen, een reducerend effect op het spanningsveld.
- Bij alle drie de onderzochte regionale besturen is sprake van informatiekosten. Het gaat hierbij om kosten die worden gemaakt voor het krijgen van inzicht in de doelen van de gemeenten. Doordat bij de gemeenteraden vooral wordt gefocust op de financiën wordt het gesprek over wat de gemeenten willen bereiken niet automatisch gevoerd. Het vergt extra inzet om het gesprek over de inhoud, de doelen van de gemeenten, te voeren.

- Bij de VRZ en de RUD worden in verhouding tot de GGD meer onderhandelingskosten gemaakt. Zowel bij de VRZ als bij de RUD kost het bereiken van overeenstemming over de inhoud (politiek gevoelige dossiers) en de kostenverdeling relatief veel moeite. De consensusgerichte besluitvormingsprocessen binnen beide regionale besturen heeft hier ook invloed op. In veel gevallen wordt gepolderd totdat er een compromis is bereikt.

Invloed democratische kwaliteit:

- De democratische kwaliteit bij de onderzochte regionale besturen kan worden getypeerd als zwak en leidt daarmee tot een groter spanningsveld.
- De afstand tussen de gemeenteraden en de onderzochte regionale besturen wordt als relatief groot ervaren. Het zicht op de samenwerkingsverbanden is beperkt, waardoor het lastig is om de inhoud te begrijpen en hier iets van te vinden. Dit leidt tot een relatief passieve kaderstellende rol van de gemeenteraden richting de regionale besturen.
- In het geval van de VRZ is het beeld dat gemeenteraden relatief laat worden gevraagd om kaders te stellen. In veel gevallen is het beleid al gevormd wanneer de gemeenteraden worden betrokken en is weinig ruimte om dit aan te passen. Uitzondering hierop is het beleidsplan, waarbij de gemeenteraden aan de voorkant actief zijn betrokken.
- Bij de GGD en de RUD komt naar voren dat er mogelijkheden zijn voor gemeenteraden om de besluitvorming te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door middel van een motie of zienswijze. Dit is echter niet bindend. Het regionale bestuur kan dit, al dan niet gemotiveerd, naast zich neerleggen.

Invloed (extern) leiderschap:

- Het regionaal bestuur heeft formeel de doorzettingsmacht om besluiten af te dwingen en opvolging te realiseren. Wanneer bestuurders in het bestuur van de VRZ, GGD of RUD vaak gebruik maken van deze 'macht' en meestemmen met het regionale belang dan zal het spanningsveld toenemen. Uit de resultaten ontstaat het beeld dat relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de doorzettingsmacht van het regionaal bestuur. In veel gevallen wordt een compromis gezocht.
- Extern leiderschap en regionaal denken blijken bij de onderzochte regionale besturen niet automatisch aanwezig te zijn. Er wordt nog regelmatig met een lokale bril naar regionale vraagstukken gekeken. Met name op de momenten dat het financiën betreft neigen veel bestuurders, al dan niet 'gedwongen' door druk vanuit de gemeenteraad, de lokale belangen voorrang te geven.
- Ervaring, draagvlak en vertrouwen zijn factoren die van invloed zijn op de mate waarin lokale bestuurders in staat zijn om extern leiderschap te laten zien. Wanneer deze aspecten in beperkte mate aanwezig zijn, lukt het een lokale bestuurder niet of nauwelijks om de gemeenteraad te overtuigen van het regionale belang.

Invloed werkwijze en cultuur:

- Een consensusgerichte werkwijze is bij de VRZ en de RUD van grote invloed op het spanningsveld. Bij de GGD is de invloed hiervan in redelijke mate aanwezig. Bij meningsverschillen of bij frictie tussen regionale en lokale belangen wordt getracht om via consensus te komen tot overeenstemming. In de meeste gevallen lukt dit, waardoor het spanningsveld positief wordt beïnvloed.

- Vertrouwen wordt door alle drie de regionale besturen onderkend als de basis voor een goede samenwerking en is daarmee van invloed op het spanningsveld. Zowel bij de VRZ als bij de RUD heeft het aspect vertrouwen een periode nadrukkelijker aandacht gekregen, omdat deze door verschillende redenen in mindere mate aanwezig was.
- Een zakelijke werkwijze heeft een grote invloed op de samenwerking en het spanningsveld. In het bijzonder zijn kostenbewustzijn en het nakomen van afspraken hierbij het belangrijkste. Bij de VRZ en de RUD wordt vooral het nakomen van afspraken als zeer belangrijk ervaren. In het geval van de VRZ kwam dit vooral doordat regelmatig aan afspraken werd getornd of dat een afspraak (bestuursbesluit) aanleiding was voor een nieuwe discussie. Bij de RUD is het nakomen van afspraken belangrijk omdat sprake is van een uitvoeringsdienst. De GGD heeft bestuurlijk comfort als speerpunt benoemd. Het nakomen van afspraken draagt hier in belangrijke mate aan bij. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de GGD.

Invloed structuur:

- Bij de onderzochte regionale besturen is sprake van een verplichte basis van samenwerking. Een verplichte basis van samenwerking leidt over het algemeen tot meer concurrentie en onderlinge meningsverschillen. Ook is het hebben van een gezamenlijke ambitie en onderling vertrouwen in mindere mate aanwezig. Dit alles heeft een versterkend effect op het spanningsveld.
- Bij de VRZ en de RUD is de invloed van een verplichte basis van samenwerking het grootst. De GGD heeft meer ruimte en flexibiliteit om, buitenom het wettelijke basispakket, tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten.
- Ondanks de nadelen van een verplichte basis van samenwerking is bij de onderzochte regionale besturen wel draagvlak voor deze vorm van samenwerking. Een vrijwillige vorm van samenwerking heeft als risico dat vrijblijvendheid op de loer ligt. Bij een vrijwillige basis van samenwerking staat het gemeenten vrij om al dan niet deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Hierdoor zou de eenduidigheid en effectiviteit van regionaal beleid in het geding kunnen komen.
- De omvang van de gemeenten in Zeeland speelt in redelijke mate een rol ten aanzien van het spanningsveld. Zeeland kent geen grote centrumgemeente die de onbetwiste leider is. Alle gemeenten zijn elkaars 'gelijken'. Bij de samenwerking leidt dit in meer of mindere mate tot concurrentie tussen de gemeenten onderling. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van de samenwerking.

5. CONCLUSIES

In het slothoofdstuk van deze scriptie wordt alle informatie uit de eerdere hoofdstukken samengebracht. In de eerste plaats gebeurt dit door het beantwoorden van de vraagstelling. Daarna worden aanbevelingen gegeven voor de praktijk. Ten slotte wordt gereflecteerd op het verloop van het onderzoek. Naar aanleiding hiervan worden aanbevelingen gegeven voor eventueel verder onderzoek.

5.1 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke factoren zijn van invloed op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordelijk, wat maakt dat deze factoren ervoor zorgen dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt en hoe kunnen deze factoren zo goed mogelijk worden vormgegeven zodat het spanningsveld kleiner wordt?

Ter beantwoording van de vraagstelling zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden achtereenvolgend behandeld.

1. Wat is regionaal bestuur?

Regionaal bestuur betreft een organisatievorm waarbinnen intergemeentelijke samenwerking tot stand komt. Het aantal regionale besturen en het belang hiervan neemt de afgelopen jaren flink toe door onder andere nieuwe gemeentelijke taken en lokale bezuinigingsopgaven. Tegelijkertijd zijn vaker regionale oplossingen noodzakelijk voor het aanpakken van problematiek op een bovengemeentelijk schaalniveau, zoals op het gebied van veiligheid, milieu en het sociaal domein.

Regionaal bestuur kent verschillende verschijningsvormen. In de eerste plaats zijn verschillen waarneembaar voor wat betreft de basis van de intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten kunnen zelf voor samenwerking hebben gekozen of de samenwerking is verplicht opgelegd van bovenaf door bijvoorbeeld wetgeving. In de tweede plaats zijn verschillen waarneembaar ten aanzien van de formele structuur. Concreet gaat het hier over het structurele kader waarbinnen de intergemeentelijke samenwerking vorm krijgt: publiekrechtelijk of privaatrechtelijk.

Voor dit onderzoek wordt specifiek aandacht besteed aan de intergemeentelijke samenwerking binnen de regio Zeeland en in het bijzonder bij de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) en de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD).

2. Hoe heeft het regionaal bestuur zich de afgelopen periode ontwikkeld?

De ontwikkeling van het regionaal bestuur wordt gekenmerkt door dynamiek. Het debat over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het regionaal bestuur wordt reeds decennia gevoerd. Door de jaren heen zijn verschillende hervormingen op het gebied van regionaal bestuur de revue gepasseerd, te weten: gewestelijke besturen, miniprovincies en stadsregio's. Deze hervormingen zijn uiteindelijk niet succesvol doorgevoerd. Dit betekent echter niet dat er niets is veranderd op het gebied van regionaal bestuur. Integendeel, het aantal gemeenten is aanzienlijk gereduceerd en de gemeentelijke schaal is fors vergroot. Daarnaast is de Wgr er gekomen met als doel om intergemeentelijke samenwerking nadrukkelijker te faciliteren en te versterken. De afgelopen periode is door gemeenten veelvuldig gebruik gemaakt van de Wgr om bovenlokale vraagstukken efficiënter en effectiever op te pakken. Ook het aantal van bovenaf verplicht opgelegde regionale besturen, bijvoorbeeld veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, is flink toegenomen. Deze toename van intergemeentelijke samenwerking is onder andere gegrond in verschillende economische motieven en de ontwikkeling van de risicosamenleving.

3. Wat is het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden?

De ontwikkeling en toename van het aantal regionale besturen heeft ook een keerzijde. Het aloude debat over regionaal bestuur heeft een nieuwe impuls gekregen. Het debat spitst zich vooral toe op de negatieve gevolgen van regionaal bestuur voor de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerking. Deze problematiek kan worden geduid als het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden. Dit spanningsveld illustreert een situatie waarbij lokale bestuurders (burgemeesters of wethouders) klem zitten tussen het regionaal bestuur en de eigen gemeente als gevolg van een potentieel waardenconflict. Dit waardenconflict wordt gevormd door een afweging tussen enerzijds de waarde 'democratie en publieke verantwoording' en anderzijds de waarde 'efficiënt en effectief presteren'. Deze afweging kan tot conflictsituaties leiden, omdat regionale besturen en gemeenten verschillend tegen deze waarden aan kunnen kijken. Het spanningsveld wat hierdoor ontstaat kristalliseert zich uit in de positie van de lokale bestuurders. Zij worden als het ware voor het blok gezet en moeten een keuze maken tussen deze waarden. Op het moment dat men ervoor kiest om het lokale belang voorrang te geven kan hem/haar worden verweten de effectiviteit en kwaliteit van het regionaal bestuur in gevaar te brengen. Op het moment dat men het regionale belang voorrang geeft kan hem/haar worden verweten te weinig op te komen voor de lokale belangen wat kan leiden tot een zwakkere positie (minder draagvlak) in de eigen gemeente.

Het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden is ook zichtbaar bij de onderzochte regionale besturen, te weten: de VRZ, de GGD en de RUD. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat bij de VRZ het spanningsveld het grootst wordt ervaren. Bij de onderzochte regionale besturen is de afweging tussen regionale en lokale belangen nadrukkelijk zichtbaar. In de eerste plaats leidt het spanningsveld tot beleid en besluitvorming dat vooral is gebaseerd op compromissen. Bij de VRZ heeft dit een negatief effect op de effectiviteit en consistentie van het regionale beleid. Bij de GGD en de RUD is dit in mindere mate aan de orde geweest.

In de tweede plaats leidt het spanningsveld tot situaties waarbij publieke verantwoording de regionale besluitvorming vertraagd of zelfs kan verlammen. Van dit laatste is bij de onderzochte regionale besturen geen sprake. Wel gaat nog veel energie uit naar het afleggen van verantwoording aan de gemeenten. Vooral bij de RUD wordt een grote verantwoordingsdruk richting de gemeenten ervaren. Het gevolg hiervan is dat er minder aandacht is voor de kwaliteit en effectiviteit van de taken en diensten van de RUD. Bij de GGD wordt deze spanning in mindere mate ervaren en bij de VRZ is sprake van een vertragend effect bij besluitvormingsprocessen. In de derde en laatste plaats leidt het spanningsveld tot situaties waarbij lokale belangen en regionale belangen gaan schuren. Van lokale bestuurders wordt verwacht dat zij de (conflicterende) belangen afwegen en een keuze maken. In de praktijk blijkt dit lastig. De bestuurders hebben als het ware twee petten op. Die van opdrachtnemer (regionaal bestuur) en opdrachtgever (gemeente). Bij de VRZ en de RUD wordt deze spagaat positie het grootst ervaren. Uit de resultaten blijkt dat bestuurders als het politiek gevoelige onderwerpen betreft of als het over financiën gaat vaak kiezen voor het lokale belang. Hierdoor kan de effectiviteit en het functioneren van het regionaal bestuur in het geding komen. Bij de GGD zijn meer mogelijkheden om lokale belangen onder te brengen in maatwerkoplossingen, waardoor lokale bestuurders minder vaak voor het blok worden gezet om te kiezen tussen beide belangen.

4. Welke factoren zijn van invloed op dit spanningsveld?

Op basis van het theoretisch kader zijn de volgende factoren van invloed op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord: bestuurlijke effectiviteit, democratische kwaliteit, leiderschap, werkwijze en cultuur en structuur.

Bestuurlijke effectiviteit

Bestuurlijke effectiviteit betreft de mate waarin regionale samenwerking bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De mate waarin deze doelstellingen worden gerealiseerd is bepalend voor de ervaren meerwaarde en de effectiviteit van een regionaal bestuur. Een hoge mate van effectiviteit heeft een reducerend effect op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord.

Democratische kwaliteit

Democratische kwaliteit betreft de mate waarin een regionaal bestuur besluitvorming in de gemeente aanvult of uitholt. Op het moment dat een regionaal bestuur gemeenten beter in staat stelt om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren en lokale besluitvorming aanvult, is sprake van verlengd lokaal bestuur. Verlengd lokaal bestuur heeft een reducerend effect op het spanningsveld omdat de gemeenten nog voldoende democratische invloed hebben op het regionaal bestuur. Aan de andere kant kan ook sprake zijn van een regionaal bestuur waarbij alle belangrijke besluiten niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuur worden genomen. In dat geval holt het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad uit en is sprake van verlegd lokaal bestuur. Verlegd lokaal bestuur leidt tot een toename van het spanningsveld, omdat de invloed van gemeenten op het regionaal bestuur beperkt is.

(Extern) leiderschap

Extern leiderschap betreft de mate waarin lokale bestuurders in staat zijn om invulling te geven aan extern leiderschap (omgevingsbewustzijn) en in staat zijn om regionaal te denken. Het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden kan kleiner worden gemaakt op het moment dat sprake is van balans tussen intern- en extern leiderschap. Te veel extern leiderschap leidt tot minder lokale legitimiteit met als gevolg een groter spanningsveld. Aan de andere kant leidt te veel intern leiderschap tot een minder slagvaardig (effectief) regionaal bestuur. Dit heeft ook tot gevolg dat het spanningsveld toeneemt. Om succesvol om te gaan met het spanningsveld is het de opgave voor lokale bestuurders om de lokale belangen niet uit het oog te verliezen, maar wel het belang van de omgeving en de contextvariabelen te erkennen en dit objectief mee te wegen in de besluitvorming.

Werkwijze en cultuur

De werkwijze en samenwerkingscultuur binnen een regionaal bestuur kunnen mede bewerkstellingen dat de samenwerking voor gemeenten democratisch gelegitimeerd en effectief plaatsvindt. Deze effecten hebben op hun beurt weer een reducerend effect op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Een transparante en effectieve werkwijze wordt gevormd door de volgende factoren: consensus, wederzijds vertrouwen en zakelijkheid. Deze factoren hebben afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang een reducerend effect op het spanningsveld.

Structuur

De structuur van een regionaal bestuur kent drie basiskenmerken die van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Concreet gaat het om de volgende kenmerken: een verplichte of vrijwillige basis van de samenwerking, de formele structuur (publiek- of privaatrechtelijk) en de samenstelling van het bestuur (aantal en omvang gemeenten). Op basis van wetenschappelijke inzichten wordt verondersteld dat een verplichte basis van samenwerking het spanningsveld groter maakt, terwijl een vrijwillige basis van samenwerking leidt tot een kleiner spanningsveld. Het verplichte karakter van samenwerking zou leiden tot minder democratie en legitimiteit. Ten aanzien van de formele structuur wordt verondersteld dat samenwerking in Wgr verband een reducerend effect heeft op het spanningsveld omdat dit zou leiden tot meer democratie en legitimiteit. Ten aanzien van de samenstelling van het regionaal bestuur wordt in de eerste plaats verondersteld dat een groter aantal gemeenten een versterkend effect heeft op het spanningsveld, omdat de effectiviteit van de samenwerking minder is. In de tweede plaats wordt verondersteld dat regionale samenwerking vooral voor kleinere gemeenten voordelen heeft. Een kleinere omvang van de deelnemende gemeenten leidt tot een grotere kans op het behalen van de gewenste beleidsresultaten, wat een reducerend effect heeft op het spanningsveld.

5. Wat maakt dat deze factoren ervoor zorgen dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt?

Bij de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag zijn de factoren benoemd die van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordden. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt aangegeven wat bij de onderzochte samenwerkingsverbanden maakt dat het spanningsveld kleiner of juist groter wordt.

Bestuurlijke effectiviteit (baten)

De resultaten van het onderzoek laten zien dat het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen een positief effect heeft op de samenwerking en een reducerend effect heeft op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord. Het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen is gemeten door de respondenten te vragen naar de mate waarin regionale samenwerking leidt tot het realiseren van lokale doelstellingen, het realiseren van regionale beleidsresultaten en welke invloed dit had op het spanningsveld. De reacties laten zien dat het de VRZ, de GGD en de RUD in gelijke mate lukt om lokale doelstellingen te realiseren. De samenwerking heeft vooral voordelen ten aanzien van het delen van kennis en expertise. Bij alle drie de regionale besturen wordt een professionalisering door samenwerking ervaren. Ten aanzien van het realiseren van regionale beleidsresultaten blijkt dat de VRZ en de GGD, in vergelijking tot de RUD, er beter in slagen om vraagstukken in onderlinge samenhang aan te pakken op het schaalniveau waarop de problematiek zich voordoet. Dit zorgt ervoor dat de effectiviteit van de samenwerking bij de VRZ en de GGD toeneemt.

Bestuurlijke effectiviteit (kosten)

Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat de samenwerkingskosten in redelijke mate van invloed zijn op het spanningsveld. De samenwerkingskosten zijn bij de VRZ en de RUD net iets hoger dan bij de GGD. Dit komt omdat bij de VRZ en RUD sprake is van hogere onderhandelingskosten als gevolg van meningsverschillen en compromisvorming. Bij alle drie de regionale besturen worden informatiekosten gemaakt om inzicht te krijgen in de beleidsdoelen van de gemeenten. De kosten worden niet als te hoog ervaren, maar het kost de regionale besturen energie om de focus van het gesprek met de gemeenten te verleggen van de financiën naar de inhoud en de doelen van de gemeenten.

Democratische kwaliteit

De resultaten van het onderzoek laten zien dat de democratische kwaliteit van de onderzochte samenwerkingsverbanden zwak is en leidt tot meer spanning tussen het regionaal bestuur en de gemeenteraden. De mate van democratische kwaliteit is gemeten door de respondenten te vragen naar de invloed van de gemeenteraad, het college en burgers. Ook is hierbij gevraagd naar het effect hiervan op het spanningsveld. Voor alle drie de regionale besturen geldt dat de afstand tussen de gemeenteraden en het regionaal bestuur als relatief groot wordt ervaren. Hierdoor is het lastig om de kaderstellende rol van de gemeenteraden richting het regionaal bestuur in te vullen. Het beeld bestaat dat zij vaak alleen nog een controlerende taak hebben. Ten aanzien van de betrokkenheid van de colleges is het lastig om onderbouwde uitspraken te doen. Tijdens de interviews is de betrokkenheid van de colleges niet of nauwelijks genoemd. Bij de VRZ komt wel nadrukkelijk terug dat voor lokale bestuurders belangrijk is om in het college medestanders te hebben. Dit helpt bij het verdedigen van regionaal beleid in de gemeenteraad. De invloed van burgers in relatie tot het spanningsveld is niet genoemd bij de samenwerking binnen de VRZ, de GGD en de RUD. Op basis hiervan wordt verondersteld dat de betrokkenheid van burgers gering is of niet significant is in relatie tot het spanningsveld.

(Extern) leiderschap

De resultaten van het onderzoek laten zien dat extern leiderschap en regionaal denken nog niet automatisch aanwezig zijn bij de bestuurders van de VRZ, de GGD en de RUD en leidt tot een groter spanningsveld. Op de momenten dat het politiek gevoelige onderwerpen betreft of wanneer het gaat over financiën neigen nog veel bestuurders de lokale belangen voorrang te geven. Dit heeft enerzijds te maken met ervaring en anderzijds met de positie in de gemeenteraad. Hoe meer ervaren een bestuurders is hoe beter de afweging tussen regionale en lokale belangen wordt gemaakt. Daarnaast zorgt een sterke positie in de gemeenteraad ervoor dat een bestuurder gemakkelijker een keuze voor het regionale belang kan uitleggen in de gemeenteraad, omdat sprake is van vertrouwen en draagvlak. De resultaten van het onderzoek laten geen grote verschillen zien tussen de drie regionale besturen. Een ander aspect van leiderschap dat wordt aangehaald in relatie tot het spanningsveld is de doorzettingsmacht van het regionaal bestuur. Bij alle drie de regionale besturen is de doorzettingsmacht aanwezig om besluiten en de opvolging hiervan af te dwingen. Ook wordt onderkend dat het veelvuldig toepassen van doorzettingsmacht het spanningsveld vergroot. Het heeft bij alle drie de regionale besturen de voorkeur om te zoeken naar compromissen in plaats van regionale beleidsresultaten ten koste van lokale beleidsdoelen af te dwingen.

Werkwijze en cultuur

Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord in grote mate wordt beïnvloed door de werkwijze en cultuur. De werkwijze en cultuur zijn gemeten door de respondenten te vragen naar de mate van consensusgerichtheid, het onderlinge vertrouwen en de zakelijkheid van de samenwerking. In de eerste plaats zorgt de consensusgerichtheid ertoe dat het spanningsveld afneemt, doordat meningsverschillen succesvol worden overbrugd. Het risico schuilt er hierbij wel in dat irritatie ontstaat omdat bijvoorbeeld voor slechts één gemeente, die zich niet wil conformeren aan het regionale belang, een oplossing moet worden gevonden. Met name bij de VRZ en de RUD speelt de consensusgerichtheid een belangrijke rol. In de tweede plaats zorgt vertrouwen bij alle drie de regionale besturen voor een kleiner spanningsveld. Vertrouwen wordt beschouwd als de basis voor goede samenwerking. Uit de resultaten blijkt dat bij de VRZ en de RUD, in vergelijking tot de GGD, vertrouwen meer aandacht krijgt. In de derde plaats maakt een zakelijke manier van samenwerking het spanningsveld kleiner. Bij de VRZ wordt zakelijkheid vooral in verband gebracht met het nakomen van afspraken. In het verleden was dit niet altijd het geval en werden regionale besluiten niet conform uitgevoerd of er werd een nieuw besluit genomen. Bij de RUD is het nakomen van afspraken van invloed omdat het een uitvoeringsdienst betreft en als doel heeft om de gemaakte afspraken uit te voeren. Binnen de GGD wordt zakelijkheid gekoppeld aan bestuurlijk comfort. Dit betekent het nakomen van de afspraken met de gemeenten en het bestuur en het voorkomen van (onaangename) verrassingen.

Structuur

Aan de hand van de resultaten blijkt dat het verplichte karakter van de drie regionale besturen in grote mate van invloed is op het spanningsveld. Het verplichte karakter maakt vooral bij de VRZ en de RUD dat sprake is van een spanningsveld. Bij de GGD speelt dit minder omdat zij ook mogelijkheden hebben om buitenom het wettelijke basispakket tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten. Concreet zorgt verplicht opgelegde samenwerking tot meer concurrentie en onderlinge meningsverschillen, omdat geen sprake is van een gezamenlijke ambitie en het onderlinge vertrouwen niet automatisch aanwezig is.

6. Hoe kunnen deze factoren zo worden vormgegeven dat het spanningsveld kleiner wordt?

De vormgeving van de eerder aangehaalde factoren is gemeten door tijdens de interviews te vragen naar de mogelijkheden om het spanningsveld te verminderen door één of meerdere factoren anders vorm te geven. Dit heeft geleid tot verschillende aandachtspunten in de vormgeving van de factoren.

Leiderschap en draagvlak

Leiderschap wordt binnen de huidige vormgeving van de factoren vooral uitgelegd in termen van extern leiderschap, regionaal denken, verantwoording afleggen en doorzettingsmacht. Op basis van de resultaten blijkt dat leiderschap in veel gevallen afhankelijk is van draagvlak. De discussie die onder het spanningsveld zit, is er vaak een over draagvlak. Naast de opgaves die in het theoretisch kader worden genoemd is het creëren van draagvlak ook een belangrijke opgave voor lokale bestuurders.

Ambtelijk leiderschap

Bij de vormgeving van het theoretisch kader is leiderschap vooral benaderd vanuit een bestuurlijk perspectief. Op basis van de resultaten blijkt dat het ambtelijk leiderschap wellicht net zo belangrijk is als het bestuurlijk leiderschap. Het is voor directeurs van een regionale organisatie de opgave om draagvlak te creëren binnen de eigen organisatie, het bestuur en de gemeenteraden. Dit vraagt om constant balanceren tussen verschillende perspectieven en conflicterende belangen. Bij de vormgeving van de factor leiderschap vraagt dit aspect nadere aandacht.

Coalitions of the willing

Verplicht opgelegde samenwerking wordt vanuit de huidige vormgeving van de factoren beschouwd als een belemmerende factor voor een goede samenwerking. Verplicht opgelegde samenwerking leidt in de meeste gevallen tot een groter spanningsveld. Op basis van de resultaten zou de basis van de samenwerking anders moeten worden vormgegeven. De taken die niet politiek gevoelig liggen kun je gezamenlijk oppakken via een wettelijk basispakket, maar alle anderen taken zouden veel meer moeten worden ingestoken vanuit het principe van coalitions of the willing. Dit leidt tot meer flexibiliteit en maatwerk voor gemeenten. Ook is bij deze vorm van vrijwillige samenwerking meer sprake van urgentie om samen te willen werken, omdat bij de partners duidelijkere aanleidingen aanwezig zijn om samen te willen werken.

Invloed gemeenteraad vergroten

Bij de vormgeving van het theoretisch kader wordt de invloed van de gemeenteraad als één van de factoren beschouwd in relatie tot het spanningsveld. Meer invloed van de gemeenteraad leidt tot een kleiner spanningsveld. Uit de resultaten blijkt dat de positie van de gemeenteraden relatief zwak is en vooral is gericht op de controlerende taak. Voor gemeenteraden is de afstand tot de regionale organisatie groot, waardoor onvoldoende zicht is op de (inhoudelijke) keuzes die worden gemaakt in het regionaal bestuur. Daarnaast komt het in de praktijk regelmatig voor dat de keuzes wel worden voorgelegd aan de gemeenteraad, maar dan pas in een heel laat stadium. Op dat moment is de 'pap eigenlijk al gestort' en is er nog maar weinig ruimte om aandachtspunten mee te geven voor het beleid. Laat staan kaders te stellen.

De vormgeving van de invloed van de gemeenteraden dient meer aandacht te krijgen. Dit kan worden gerealiseerd door de (informatie)positie van gemeenteraden te versterken. Bijvoorbeeld via nieuwsbrieven, het instellen van een raadsklankbordgroep en het gesprek aangaan met de gemeenteraad over wat men gezamenlijk wil bereiken in plaats van eenzijdig informatie te verstrekken.

Decentrale karakter van een regio

De structuur wordt binnen de huidige vormgeving van de factoren vooral uitgelegd in termen van formele structuur, basis van de samenwerking en samenstelling. Op basis van de resultaten van het onderzoek blijkt dat de kenmerken van een regio ook van invloed kunnen zijn op het spanningsveld. In Zeeland is sprake van een atypisch gebied met drie decentrale sub-gebieden in één regio. In de structuur van de regionale besturen die Zeeland breed opereren, zoals de VRZ, de GGD en de RUD, is hier slechts beperkt rekening mee gehouden. Er wordt niet of slechts beperkt samengewerkt op basis van deze decentrale gebieden. Bij de vormgeving van de structuur zou het goed zijn als meer aandacht wordt besteed aan de verschillen tussen de sub-gebieden. Voor de VRZ zou het bijvoorbeeld goed zijn om bij de structuur rekening te houden met de risicoprofielen van de gemeenten. Kijk of het mogelijk is om gemeenten met een vergelijkbaar risicoprofiel meer samen te laten werken.

5.2 AANBEVELINGEN

Op basis van de beantwoording van de vraagstelling worden een aantal aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd.

1. Draagvlak creëren als opgave voor lokale bestuurders

Ten aanzien van publiek leiderschap in relatie tot regionaal bestuur is vooral aandacht voor de succesfactoren extern leiderschap, regionaal denken en doorzettingsmacht. Ook het afleggen van publieke verantwoording vanuit een lokaal en regionaal perspectief wordt als een belangrijke factor beschouwd. Het onderzoek bevestigt dat bovenstaande factoren in meer of mindere mate belangrijk zijn voor lokale bestuurders in de context van regionale samenwerking. Met name extern leiderschap heeft een reducerend effect op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoorden. Echter, het onderzoek laat ook zien dat lokale bestuurders er met alleen (extern) leiderschap niet komen. Draagvlak binnen de eigen gemeente blijkt uit de onderzoeksresultaten een belangrijke voorwaarde voor (extern) leiderschap. Op het moment dat een lokale bestuurder geen draagvlak heeft binnen de eigen gemeenteraad, dan wordt het heel lastig om de gemeenteraad mee te krijgen in regionale ontwikkelingen. Derhalve is het creëren van draagvlak een belangrijke opgave voor lokale bestuurders.

2. Breng directeurs van regionale samenwerkingsverbanden goed in positie

Het belang van publiek leiderschap bij lokale bestuurders heeft ruimschoots aandacht gekregen in dit onderzoek. In bovenstaande aanbeveling is hier reeds nader op ingegaan.

De resultaten van dit onderzoek laten ook zien dat ambtelijk leiderschap in relatie tot het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden een belangrijke factor is. In het bijzonder gaat het hier over de directeuren van de regionale organisaties. Zij vervullen een belangrijke rol in het creëren van draagvlak voor het realiseren van regionale beleidsresultaten. Daarnaast vervullen zij ook een belangrijke adviserende en faciliterende rol richting het bestuur van een regionaal samenwerkingsverband. Van directeuren wordt verwacht dat zij zorgdragen voor goed voorbereide beleidsvoorstellen, waarbij zoveel als mogelijk is geanticipeerd op potentiële spanningsvelden. Dit voorkomt dat meningsverschillen op de regionale bestuurstafel moeten worden overbrugd of dat beleidsvoorstellen in de uitvoering op weerstand stuiten bij de gemeenten. Kortom, het is belangrijk om de 'sleutelpositie' van de directeuren van regionale samenwerkingsverbanden te onderkennen en hiervan gebruik te maken als lokale bestuurder.

3. Werken met coalitions of the willing

Verplicht opgelegde samenwerking blijkt op basis van dit onderzoek een belangrijke factor in relatie tot het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. Om het spanningsveld te verkleinen wordt geadviseerd om de basis van de regionale besturen anders vorm te geven. Er zou meer nadruk moeten komen te liggen op vrijwilligheid en flexibiliteit. Dit zou kunnen worden vormgegeven door te werken met een compact wettelijk basispakket, waarin alleen taken en diensten zitten waar consensus over bestaat en die niet politiek gevoelig liggen. Alle andere taken en producten kunnen worden ondergebracht in zogenoemde coalitions of the willing. Coalitions of the willing kunnen worden beschouwd als een lichtere vorm van intergemeentelijke samenwerking, waarbij de opgave en de toegevoegde waarde voor de gemeenten leidend zijn voor de deelnemers. Bij een dergelijke basis van samenwerking is sprake van meer urgentie en duidelijke motieven om samen te willen werken. Ook wordt meer recht gedaan aan het decentrale karakter van Zeeland, waarbij binnen de regio ook nog sprake is van sub-regio's. Het uitgangspunt van vraagstukken op de schaal van Zeeland aanpakken wordt dan losgelaten. In plaats daarvan wordt meer ruimte geboden aan de genoemde sub-regio's.

4. Vergroot de invloed van de gemeenteraden

De invloed van gemeenteraden op het regionaal bestuur kan op basis van de resultaten van dit onderzoek worden getypeerd als zwak. Meer invloed vanuit de gemeenteraden heeft, zo wijst het onderzoek uit, een positief effect op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. Geadviseerd wordt om met de gemeenten afspraken te maken over hoe de sturende en kaderstellende rol van de gemeenteraad richting regionale besturen kan worden versterkt. Niet alleen de gemeenteraden, maar ook de regionale samenwerkingsverbanden hebben hierbij een belangrijke rol. Vanuit de regionale samenwerkingsverbanden dient nadrukkelijker aandacht te zijn voor het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraden bij het ontwikkelen van nieuw beleid, bijvoorbeeld door het instellen van een raadsklankbordgroep. Juist in de beginfase is het belangrijk dat gemeenteraden kaders kunnen meegeven.

5.3 REFLECTIE

Ter afsluiting van deze scriptie wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces. Hierbij worden tevens aanbevelingen geformuleerd voor eventueel vervolgonderzoek.

Conceptueel model

In de eerste plaats wordt gereflecteerd op de toepassing van het conceptueel model tijdens het empirische onderzoek. Het conceptueel model heeft tijdens het onderzoek nadrukkelijk gediend als leidraad. Het conceptueel model heeft ervoor gezorgd dat tijdens de interviews gericht informatie is verzameld over de centrale begrippen uit het model. Op basis van de analyse en de conclusies die naar aanleiding hiervan zijn getrokken kan worden gesteld dat het conceptueel model het mogelijk heeft gemaakt om verklaringen te vinden voor het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. Dit houdt in dat het conceptueel model heeft standgehouden in de praktijk en dat sprake is van corroboratie en niet is weerlegd. Wel kan worden gesteld dat de mate waarin de factoren van invloed zijn op het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden verschilt. Dit bleek in eerste instantie nog niet uit het conceptueel model. Het model veronderstelde dat alle factoren in gelijke mate invloed hebben op het spanningsveld. Uit het onderzoek blijkt dat de factoren 'realiseren van lokale beleidsdoelen', 'democratische kwaliteit' en 'werkwijze en cultuur' in grote mate van invloed zijn op het spanningsveld. De factoren 'samenwerkingskosten', 'leiderschap' en 'structuur' zijn in redelijke mate van invloed op het spanningsveld. Bij een eventueel vervolgonderzoek kan dit verschil worden meegenomen in het conceptueel model.

Internationale vergelijking

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het onderzoek vooral is gericht op de situatie en de context van het openbaar bestuur in Nederland. Gezien het onderwerp van het onderzoek lijkt dit een logische keuze. Echter, het had ook interessant en waardevol kunnen zijn om lessen uit andere omliggende en/of vergelijkbare landen ten aanzien van regionale samenwerking en spanningsvelden te betrekken bij het onderzoek. De wetenschappelijke meerwaarde van het onderzoek zou hiermee zijn vergroot. Dit omdat de wetenschap sterk internationaal is georiënteerd en de resultaten van dit onderzoek nu alleen gelden voor het openbaar bestuur in Nederland. Voor een eventueel vervolgonderzoek wordt geadviseerd om een internationale component, bijvoorbeeld de vergelijking met een ander land, toe te voegen.

Selectie samenwerkingsverbanden

In de derde plaats dient een opmerking te worden gemaakt over de 'beperkte' omvang van het onderzoek. Idealiter waren alle samenwerkingsverbanden in Zeeland en alle bestuurders van de regionale samenwerkingsverbanden betrokken. In verband met de beperkte tijd en beoogde omvang van het onderzoek was dit niet mogelijk. Hierdoor is het lastig om algemeen geldende uitspraken te doen over de regionale samenwerking in Zeeland en de mate waarin hier sprake is van het spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoordenden. Voor een eventueel vervolgonderzoek wordt geadviseerd om naast de drie Zeeland brede regionale besturen ook enkele kleinere sub-regionale samenwerkingsverbanden te betrekken bij het onderzoek. Op deze wijze is het beter mogelijk om algemeen geldende uitspraken te doen.

Triangulatie

In vierde en laatste plaats wordt een opmerking gemaakt ten aanzien van de afwezigheid van triangulatie in het onderzoek. Zoals eerder aangegeven werd het door de beschikbare tijd en beoogde omvang niet mogelijk geacht om meerdere onderzoeksmethoden te hanteren. Voor een eventueel vervolgonderzoek wordt geadviseerd om gebruik te maken van enquêtes om bijvoorbeeld gemeentesecretarissen, raadsgriffiers en raadsleden te bevragen over de regionale samenwerking en het spanningsveld. Daarnaast wordt geadviseerd om ook gebruik te maken observaties tijdens vergaderingen van regionale besturen en gemeenteraden.

6. LITERATUURLIJST

LITERATUUR

Baxter, F.M. (2005). *Organizational leadership & management in interorganizational partnerships: Varieties of networking in the era of governance*. North Carolina: North Carolina State University.

Benard, M. (2006). *Aanpoten in de polder. Burgemeesters in de veiligheidsregio*. Amersfoort: Lysias Advies B.V.

Beck, U. (2006). *Living in the world risk society*. *Economy and Society*, 35:3, 329-345.
doi:10.1080/03085140600844902

Boogers, M.J.G.J.A, Denters, B. & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., et al. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. En Van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Cachet, A. (2007). *Spagaat zonder dualisme. Over burgemeesters en hun verantwoordelijkheden, in een tijd van regionalisering*. *Tijdschrift voor de Politie*, jaargang. 69, nr. 5, p. 22-26.

Cachet A., Karsten, N. & Schaap, L. (2009). *Onderzoeksrapport: zorg dat het een prachtbaan blijft. De toekomst van het burgemeestersambt verkend*. Rotterdam en Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Tilburg.

De Wit, B., Meyer, R. & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.

Dijkstal, H. (2003). *Samen stad betekent wat. Advies over samenwerking in Drechtsteden*. Amersfoort: Lysias Advies B.V.

Elzinga, D.J. (2016). *Regio dreigt zelfstandig te worden*. Amsterdam: Binnenlands Bestuur.

Gemmeke M., Paulussen-Hoogenboom, M.C. en Feenstra, W. (2008). *De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Held, D. (2007). *Models of Democracy*. Cambridge. Polity Press.

Hooghe, L. & G. Marks. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, MA.

Hopman, N. & Van den Berg, C. (2016). *Nieuw publiek leiderschap. Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*. Leiden: Leadership center Universiteit Leiden.

Meekes, J. (2009). *Omgaan met een nieuwe, complexe praktijk; Europese aanbestedingsprocedures en gebiedsontwikkeling*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

Raad voor het openbaar bestuur. (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Rob.

Reurink, W. & Vermeulen, C.A. (2011). *Het spanningsveld tussen de VRR en haar gemeenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rooij, de. M.J. et al. (2017). *Samen kunnen en moeten we beter. Organisatieonderzoek Veiligheidsregio Zeeland: opzet en uitkomsten*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

WEBSITES

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/raad-en-burgemeester-botsen-over-ict-samenwerking.9119387.lynkx>

http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/spanning-over-verdeling-bijdragen.4763136.lynkx?utm_source=BB%202012-03-30&utm_medium=link&utm_campaign=nieuws

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/regio-dreigt-zelfstandig-te-worden.9530726.lynkx>

<http://www.pzc.nl/regio/walcheren/middelburg-woest-op-ggd-zeeland-1.2014457>

<http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2016-09-12/1040051/bestuur-veiligheidsregio-moet-op-schop-video#.WRRdHNKwdaQ>

<https://www.volkskrant.nl/binnenland/gemeenteraadsleden-vinden-dat-lokale-democratie-in-gevaar-is-door-samenwerken-van-gemeenten~a4545413/>

BIJLAGE A. GEINTERVIEWDEN

De volgende twaalf personen zijn in het kader van het afstudeeronderzoek geïnterviewd:

Regionale bestuurders		
<i>Regionaal bestuur</i>	<i>Persoon</i>	<i>Functie</i>
Veiligheidsregio Zeeland	J.A.H. Lonink	Burgemeester Terneuzen & voorzitter algemeen bestuur
Veiligheidsregio Zeeland	A.R.B. van den Tillaar	Burgemeester Vlissingen & lid algemeen bestuur
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland & Veiligheidsregio Zeeland	J.F. Mulder	Burgemeester Hulst, voorzitter algemeen bestuur GGD & lid algemeen bestuur VRZ
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland	C. van den Bos	Wethouder Schouwen-Duiveland & oud-lid algemeen bestuur
Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland	A.G. van der Maas	Wethouder Noord-Beveland & voorzitter algemeen bestuur
Ambtenaren regionale organisaties		
<i>Regionaal bestuur</i>	<i>Persoon</i>	<i>Functie</i>
Veiligheidsregio Zeeland	J.A. Zonnevrijle	wnd. directiesecretaris
Veiligheidsregio Zeeland & Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland	R. de Meij	Directeur Publieke Gezondheid bij VRZ & algemeen directeur GGD
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland	N. Pötgens	Strategisch adviseur bestuursondersteuning
Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland	A. van Leeuwen	Algemeen directeur
Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland	M. Ardon	Afdelingshoofd staf
Ambtenaren gemeenten		
<i>Regionaal bestuur</i>	<i>Persoon</i>	<i>Functie</i>
Gemeente Goes	B. van Doornum	Raadsgriffier
Gemeente Veere	J.F.M. Steinbusch	Gemeentesecretaris

De volgende twee personen zijn niet geïnterviewd maar hebben wel meegewerkt aan een oriënterend gesprek:

Oriënterende gesprekken		
<i>Organisatie</i>	<i>Persoon</i>	<i>Functie</i>
Veiligheidsregio Zeeland	E. van der Reijden	Algemeen directeur
Nederlandse Genootschap van Burgemeesters	R. van Bennekom	Directeur

BIJLAGE B. INTERVIEW

Het interview is opgebouwd aan de hand van centrale topics met verschillende open vragen.

Spanningsveld van regionaal besturen en lokaal verantwoord

1. Bestuurders kunnen in een positie komen waarbij ze worden geconfronteerd met een keuze tussen regionale of lokale belangen. Hoe wordt deze keuze in de praktijk gemaakt? Hoe leggen zij deze keuze later uit? Is dit een probleem en is het op te lossen?
2. Hoe groot is de kans op bestuurders die zich vooral laten leiden door lokale belangen en regionale besluitvorming in de weg staan?

Bestuurlijke effectiviteit en democratische kwaliteit

3. Regionale samenwerking is al jaren – vaak in zorgelijke termen - onderwerp van gesprek. Belangrijke besluiten worden niet meer altijd genomen in de gemeenteraad. In welke mate stelt regionale samenwerking gemeenten in staat hun beleidsdoelstellingen te realiseren?
4. Het beeld bestaat dat gemeenteraden vaak zijn gefocust op het bepreken van kosten van regionale samenwerking. In hoeverre wordt tussen een regionaal bestuur en de gemeenten het gesprek gevoerd over wat willen we gezamenlijk bereiken?
5. Regionale samenwerking heeft voor ogen dat het beter lukt om (lokale) beleidsdoelen te realiseren en dat het leidt tot een efficiëntere besteding van overheidsmiddelen. In hoeverre gaat dit in de praktijk ook op?

Leiderschap

6. Wat maakt een bestuurder succesvol als het gaat om het kunnen laveren tussen verschillende soms conflicterende belangen (regionaal vs. lokaal)? Welke kenmerken of eigenschappen zijn hierbij van belang?
7. Doorzettingsmacht wordt ook wel gezien als het 'uithoudingsvermogen' van een regionaal bestuur. In welke mate kan een bestuurder namens zijn/haar gemeente besluiten nemen in het regionale bestuur? In welke mate zijn deze besluiten bindend voor de gemeente?
8. Lokale bestuurders worden niet in eerste instantie benoemd om hun competenties rond extern leiderschap en regionaal denken. Deze competenties zijn echter wel van belang binnen een regionaal bestuur. In hoeverre ziet u deze competenties terug bij bestuurders?

Werkwijze en cultuur

9. Samenwerken houdt vaak in dat meningsverschillen moeten worden overbrugd of dat wordt onderhandeld over (conflicterende) belangen. In hoeverre lukt het om meningsverschillen tussen het regionaal bestuur en gemeenten te overbruggen? En tussen gemeenten onderling?
10. De basis voor goede samenwerking is vertrouwen. In hoeverre is deze aanwezig tussen het regionaal bestuur en de gemeenten? En tussen gemeenten onderling?
11. Een regionaal bestuur wordt ook beoordeeld op haar 'zakelijkheid'. In hoeverre kenmerkt de regionale samenwerking zich door onder andere het naleven van afspraken, kostenbewustzijn en een doelgerichte werkwijze?

Structuur

12. Regionale besturen wordt steeds vaker verplicht opgelegd in een WGR-structuur. Er is sprake van een gedwongen huwelijk. In welke mate heeft dit invloed op de legitimiteit van het regionaal bestuur en het hebben van een gezamenlijke ambitie bij de deelnemende gemeenten?
13. De samenstelling van de regionale besturen verschilt (bijvoorbeeld alleen burgemeesters of burgemeesters én wethouders). In welke mate heeft de samenstelling van het regionaal bestuur nog invloed op het functioneren?
14. Zeeland kent geen grote centrumgemeente zoals Rotterdam of Amsterdam die een sterke positie heeft in de regio. In welke mate heeft de omvang van de gemeenten invloed op de regionale samenwerking? Lukt het bestuurders van grote gemeenten bijvoorbeeld beter om boven de gemeente uit te stijgen of zien kleine gemeenten juist meer meerwaarde in samenwerking omdat ze zelf te klein zijn om bepaalde doelen te realiseren?
15. In welke mate heeft het aantal gemeenten binnen een samenwerkingsverband invloed op de samenwerking? Gaat de volgende stelling op: een grote aantal gemeenten leidt tot meer afstemming en onderhandeling met als gevolg dat besluiten lastiger tot stand komen.

Afsluitende vraag

16. Welke mogelijkheden ziet u om het spanningsveld te verminderen? Is er een factor uit het conceptueel model dat u anders zou willen vormgeven of meer de nadruk zou willen geven?