

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/112100>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-19 and may be subject to change.

Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?

RIEN FRAANJE & MICHIEL HERWEIJER

Drs. M.J. Fraanje is senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur. Prof. dr. M. Herweijer is directeur van de Noordelijke Rekenkamer en bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Inleiding: probleemstelling, begripsomschrijving en leeswijzer

Het tweede kabinet-Rutte gaat de komende jaren opnieuw taken van het rijk en de provincie decentraliseren naar gemeenten. Dit is een voortzetting van in 2002 ingezet beleid. De eerste twee kabinetten-Balkenende gaven gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nieuwe Wet werk en bijstand (Wwb) en later de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit waren majeure taakdecentralisaties die gemeenten noopten tot een bezinning op de vraag in hoeverre zij in staat waren (zelfstandig) uitvoering te geven aan deze nieuwe taken. Die bezinning leidde enerzijds tot tal van gemeentelijke fusies en daarmee tot een verdere afname van het aantal gemeenten in Nederland van 496 in 2002 tot 408 in 2013. Anderzijds zagen we afgelopen decennium een keur aan nieuwe en innovatieve vormen van samenwerking ontstaan.¹

De aanstaande grote drie decentralisaties gaan niet gepaard met de vraag *of* gemeenten hun taken wel aan kunnen; politiek is die vraag immers al beantwoord door de stelling in het regeerakkoord dat gemeenten van minimaal honderdduizend inwoners nodig zijn om voldoende massa te creëren. Minister Plasterk heeft die stelling inmiddels genuanceerd: de ondergrens van honderdduizend inwoners is een perspectief voor de lange termijn en niet het einddoel voor deze kabinetsperiode. Om er zeker van te zijn dat gemeenten de aankomende decentralisaties per 1 januari 2014 (Participatiewet) en 2015 (Jeugdzorg) wel adequaat kunnen opvangen, worden gemeenten wel verplicht intensief samen te werken.

Daarmee is voorlopig de angel uit het debat over de omvang en bestuurskracht van gemeenten, en vooral de relatie tussen die twee. Pleidooien voor lokale herindelingen gaan altijd gepaard met emotionele debatten over de vermeende teloorgang van

zelfstandigheid, burgers nabij bestuur en democratische betrokkenheid van bewoners. Het is precies die weerzin tegen schaalvergroting die een ongekende creativiteit heeft losgemaakt in gemeenteland bij het vinden van vormen van samenwerking die wel de beoogde slagkracht van gemeenten versterken, maar tegelijk de voorziene nadelen van schaalvergroting helpen voorkomen. Dit artikel wil onderzoeken in hoeverre intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de zogenoemde bestuurskracht en tegelijk burgers nabij bestuur kan behouden.

Het is van belang te benadrukken dat wij onderscheid maken tussen intergemeentelijke en regionale samenwerking. Onder intergemeentelijke samenwerking verstaan wij een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten. Daarbij kan als neveneffect het voordeel optreden dat de regionale slagkracht wordt versterkt. Regionale samenwerking daarentegen richt zich eerst en vooral op de aanpak van bovenlokale opgaven, zoals dat bijvoorbeeld bij de stadsregio's het geval is.

Bestuurskracht: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en democratische legitimiteit

Behoud of vergroting van de bestuurskracht is vaak het uiteindelijke doel van de meeste samenwerkingsverbanden en gemeentelijke fusies. Het lastige daarbij is dat het begrip bestuurskracht weinig eenduidig is. Waar komt het begrip vandaan en met welke betekenis wordt het begrip gehanteerd?

In het eerste onderzoek naar gemeentelijke herindeling werd het begrip bestuurskracht geïntroduceerd (Derksen e.a., 1987). Daarbij ging het om de vraag in hoeverre de gemeente na de organisatorische ingreep in staat was om de zelf gekozen (autonome) en door de wetgever opgelegde (medebewinds)taken naar behoren te vervullen binnen de gestelde randvoorwaarden. Tot die randvoorwaarden behoren uiteraard het beschikbare budget (afkomstig uit het eigen belastinggebied, de algemene en de specifieke uitkeringen), de bevoegdheden en het juridisch kader waaronder de mate waarin de lokale democratie (de plaatselijke wilsvorming) de ruimte krijgt.

Ook in latere onderzoeken naar de effecten van herindeling is het begrip bestuurskracht gebruikt als een soort samenvattend, overkoepelend begrip voor de beleidsprestatie voor en na de organisatieverandering. Een onderzoek van Toonen cum suis verbinden aan het begrip bestuurskracht meerdere aspecten zoals het niveau van dienstverlening, de kwaliteit van het democratisch functioneren, de mate

waarin een bijdrage wordt geleverd aan het regionale (intergemeentelijke) bestuur en enkele aspecten die de financiële situatie van de gemeente aangaan (Toonen e.a., 1998).

Korsten cum suis onderscheiden een brede en enge definitie van het bestuurskrachtbegrip. In beide definities wordt bestuurskracht omschreven als: het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. In de enge definitie wordt met de gemeente eerst en vooral het gemeentebestuur bedoeld. In de brede definitie is de gemeente het geheel van de lokale gemeenschappen in samenwerking met hun gemeentebestuur (Korsten e.a., 2007: 36 e.v.). Hier is vooral de brede definitie relevant omdat de eigenheid van de lokale gemeenschappen vaak als argument vóór intergemeentelijke samenwerking en tegen gemeentelijke herindeling wordt gebruikt. Het gevoel bestaat dat de lokale identiteit beter geborgd is wanneer een gemeente samenwerkt dan wanneer die samengaat met een buurgemeente.

Uit een studie van adviesbureau BMC blijkt dat gemeenten met samenwerking onder meer beogen de kosten te drukken, de kwaliteit te verhogen en de kwetsbaarheid te verminderen, en tegelijkertijd enige mate van autonomie en zelfstandigheid te behouden. (BMC, 2009: 19)

Voor dit artikel richten wij onze aandacht op deze drie “k’s”: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Daarnaast beoordelen wij in hoeverre de autonomie uitdrukking krijgt in burgernabij bestuur en de mogelijkheid om via heldere verantwoordingslijnen democratische legitimiteit te organiseren.

Aanpak en leeswijzer

In de vraag die dit artikel centraal staat, ligt de veronderstelling besloten dat gemeentelijke herindeling tot gevolg heeft dat de bestuurskracht toeneemt maar de democratische betrokkenheid afneemt als gevolg van de toegenomen afstand tussen burger en bestuur. In de eerstvolgende paragraaf zal die veronderstelling worden getoetst door een overzicht te geven van de effecten van herindeling zoals die in diverse onderzoek naar voren komen.

Voordat we vervolgens onderzoeken wat de effecten van intergemeentelijke samenwerking zijn, bekijken we eerst welke vormen van samenwerking er zijn. We kunnen immers geen generieke uitspraken doen over de effecten van samenwerking *an sich*; daarvoor zijn de verschijningsvormen te divers. Daarom introduceren we in paragraaf 3 een typologie van drie samenwerkingsvormen: netwerksamenwerking, matrixsamenwerking en ambtelijke integratie. In paragraaf 4 toetsen we bij elke samenwerkingsvorm de effecten op de drie k’s en de vormgeving van de democrati-

sche verantwoording. Daartoe hebben we zeven cases geselecteerd: één netwerksamenwerking, twee verbanden van matrixsamenwerking en vier verschillende voorbeelden van ambtelijke integratie. Daarbij baseren we ons op de uitkomsten en conclusies van het onderzoek dat andere auteurs deden naar de zeven cases voor de door ons geredigeerde bundel *Samen werken aan bestuurskracht* (2011). In de vijfde en concluderende paragraaf formuleren we een antwoord op de centrale vraag.

2 Opbrengsten van herindeling

Voorstanders van gemeentelijke schaalvergroting verwachten een verbeterde bestuurskracht, tegenstanders vrezen de toegenomen afstand tussen bewoners en bestuur en daarmee een grotere apathie van de inwoners voor de lokale politiek. Maar kloppen deze aannames wel? Voor het antwoord op deze vraag gaan wij te rade bij vier omvangrijke onderzoeken naar de effecten van gemeentelijke herindeling. Halverwege de jaren negentig deed een team van de Groningse universiteit uitgebreid onderzoek naar de effecten van herindelingen in de provincie Groningen. Zij evalueerden daarvoor de uitkomsten van drie gemeentelijke fusies (Berghuis e.a., 1995). Enkele jaren later hield een onderzoeksteam onder leiding van de Leidse wetenschapper Theo Toonen 124 herindelingen uit de periode 1982-1995 tegen het licht (Toonen e.a., 1998). Het onderzoeksbureau B&A mocht begin deze eeuw de resultaten van de in 1998 geëffectueerde herindelingen in Drenthe inzichtelijk maken (B&A Groep, 2002). In 2008 mochten wij zelf voor de provincie Zuid-Holland een onderzoek uitvoeren naar de effecten van zeven gemeentelijke herindelingen (Fraanje e.a. 2008; Beerepoot e.a., 2009). De uitkomsten van dat onderzoek toetsen wij op kwaliteit, kwetsbaarheid en democratische betrokkenheid.² De kosten hebben wij hier buiten beschouwing gelaten, omdat diverse onderzoeken bij herhaling hebben aangetoond dat herindelingen geen kostenbesparing opleveren (Allers & Geertsema, 2012).

Minder kwetsbaar en meer kwaliteit

De Groningse herindelingen hebben geleid tot een minder kwetsbaar ambtelijk apparaat: het aantal 'eenmanszaakjes' blijkt verminderd waardoor er meer mogelijkheden zijn om taken van elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek (Berghuis e.a., 1995: 156-158). Het onderzoeksteam van Toonen komt daarenboven tot de conclusie dat de professionaliteit, kwaliteit en het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie zijn toenemen (Toonen e.a., 1998: 120). In ons Zuid-Hollandse onderzoek vroegen we in een uitgebreide enquête naar het oordeel van bestuurders, politici en ambtenaren. Zij stellen dat de nieuw gevormde gemeente

na een herindeling aanzienlijk aan bestuurskracht wint. De professionaliteit van het ambtelijke apparaat is toegenomen en de kwetsbaarheid van gemeentelijke organisatie voor ziekte of andersoortige uitval is minder geworden. Bovendien is de effectiviteit van het beleid van de gemeente verbeterd. Gemeenten zijn na een herindeling beter in staat grootschalige opgaven te realiseren. De strategische denkkraft en het vermogen om grote strategische besluiten te nemen, nemen toe. Verder is ook de positie van de heringedeelde gemeenten in de regio en in verhouding tot mede-overheden sterk verbeterd. Zij zijn een meer gelijkwaardige samenwerkingspartner voor buurgemeenten en de provincie en een sterkere gesprekspartner voor het rijk. In gemeenschappelijke regelingen hebben de nieuwe gemeenten naar eigen zeggen een steviger vinger in de pap (Fraanje e.a., 2008: 55-57).

Ook vanuit Drenthe worden een toename van strategische vermogens en verminderde kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie gerapporteerd. De B&A Groep plaatst dat wel in een belangrijk perspectief: overgangseffecten na de herindeling maken dat de kwaliteitsverbeteringen weliswaar op papier zijn gerealiseerd, maar nog niet volledig zijn geëffectueerd. Kortom: op termijn valt op het terrein van de kwaliteit en de professionaliteit winst te boeken, maar de integratie van verschillende ambtelijke organisaties en besturen zorgt voor een tijdelijke dip die allesbehalve een kwaliteitsverbetering tot gevolg heeft (B&A Groep, 2002: 7).

Volgens Toonen is niet of nauwelijks sprake van een positief effect van de fusie op de kwaliteit van het bestuur (Toonen e.a., 1998: 120). Ook uit het Groningse en Drentse onderzoek blijkt dat de volksvertegenwoordigers de schaa sprong moeilijk vinden. De B&A Groep meldt vanuit Drenthe dat “raadsleden nog erg (lijken) te worstelen met de betekenis van de nieuwe schaal van de gemeente in relatie tot de eigen taak” (B&A Groep, 2002: 33). In tegenstelling tot de andere onderzoeken constateren de respondenten in Zuid-Holland bij het gemeentebestuur wel verbeteringen, waarmee ze voor een deel zichzelf een pluim geven. Zij menen dat de kwaliteit van de wethouders stijgt en de raad beter in staat is het college te controleren. De burgemeester kan zich beter focussen op één van zijn kerntaken, de portefeuille openbare orde (Fraanje e.a., 1998: 48-51).

Ten aanzien van de bestuurskracht kunnen we al met al concluderen dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties vermindert en de professionaliteit en kwaliteit juist toenemen.

Burger nabij bestuur en democratische betrokkenheid

Om de afstand tussen burger en bestuur te onderzoeken, vergeleken Berghuis cum suis, Toonen cum suis en ondergetekenden in Zuid-Holland de opkomst bij lokale verkiezingen voor en na de gemeentelijke herindelingen. In alle drie de onderzoeken is sprake van een forse afname van de opkomst bij de eerste verkiezingen voor de gemeenteraad van de net opgerichte gemeente. Dat is overigens goed verklaarbaar, want die verkiezingen vinden meestal in november plaats, een aantal weken voor de wettelijke effectuering van de fusie per 1 januari. Ze missen dus de landelijke aandacht van reguliere gemeenteraadsverkiezingen in maart als (vrijwel) alle gemeenten gelijktijdig naar de stembus gaan. We zien bij de daaropvolgende eerste reguliere raadverkiezingen een licht herstel in de opkomst, maar de oude percentages van de voormalige gemeenten worden na een herindeling niet meer gehaald (Berghuis e.a., 1995: 92-93). Toonen en zijn team verklaren de opkomstdaling vanuit de algehele dalende opkomst bij verkiezingen (Toonen e.a., 1998: 113 en 121). De cijfers in Zuid-Holland laten daarentegen zien dat de daling na de onderzochte gemeentelijke fusies groter is dan de landelijk gemiddelde daling (Fraanje e.a., 1998: 20-24). Kortom, een herindeling leidt er op langere termijn toe dat het opkomstpercentage bij reguliere raadsverkiezingen daalt.

De respondenten in het grootschalige onderzoek van Toonen cum suis herkennen “het effect van een verminderde betrokkenheid en participatie van de burger ten gevolge van herindelingen” (Toonen e.a., 1998: 121). De Zuid-Hollandse respondenten geven aan dat inwoners na een herindeling minder vertrouwen in hun gemeente hebben. Ook oordelen zij dat de zakelijkheid van het contact tussen burgers en gemeente is toegenomen. Dat vertaalt zich onder meer in de afgenomen regelmaat van het contact tussen wethouder en individuele burgers (Fraanje e.a., 1998: 16-20). Het onderzoeksteam van Toonen rapporteert daarbij dat sommige gemeentelijke functionarissen, met name de burgemeester, de verzakelijking in de politieke verhoudingen positief beoordelen. Zij spreken van een toename van de ‘procedurele kwaliteit’ van het besluitvormingsproces en duiden de verschuiving van participatie naar representatie in de lokale democratie positief (Toonen e.a., 1998: 121). De B&A Groep ziet in Drenthe een vergelijkbaar verschil in waardering van de toegenomen zakelijkheid tussen gemeentebestuur en de gemeenschap. Enquêtes onder burgers en gemeentelijke functionarissen laten zien dat beide groepen een toename van de afstand tussen bestuur en inwoners zien, zowel letterlijk (het gemeentehuis is nu gesitueerd in een ander dorp tien kilometer verderop) als figuurlijk (de verhoudingen zijn verzakelijkt). Samengevat kan worden gesteld dat ambtenaren en het bestuur voordelen zien in de toegenomen afstand, terwijl bewoners er moeite mee hebben (B&A Groep, 2002: 23-28).

Conclusie: de paradox van de herindeling

Op het eerste gezicht lijkt iedereen beter te worden van een herindeling. De ambtelijke organisatie wordt professioneler en minder kwetsbaar, de gemeente wint aan belang in de regio en – heel fijn voor de bewoners – de dienstverlening krijgt een stevige impuls. Die zelfde bewoners ervaren echter ook een toename van de afstand tot hun gemeentebestuur. De respondenten in het Zuid-Hollandse onderzoek geven aan dat zij verwachten dat het vertrouwen van de inwoners in hun nieuwe gemeente afneemt. De opkomstcijfers bij de lokale verkiezingen bevestigen het bange vermoeden van de respondenten dat de betrokkenheid van de inwoners bij hun gemeente afneemt. Hier ontstaat een paradox: bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners nemen het niet waar omdat hun interesse voor en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen.

De conclusie kan aldus luiden dat zowel de geharnaste voorstanders als ook de tegenstanders van herindelingen gelijk hebben. De laatsten moeten erkennen dat heringedeelde gemeenten op termijn aan bestuurskracht winnen, terwijl protagonisten moeten toegeven dat de afname van de interesse bij burgers in de lokale politiek zorgwekkend is. Dat roept de vraag op of het mogelijk is om door ambtelijke samenwerking te bewerkstelligen dat de bestuurskracht verbetert zonder dat de afstand tussen burgers en bestuurders wordt vergroot.

3 Modellen van intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking kent in Nederland inmiddels een lange geschiedenis. De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) geeft gemeenten een juridisch kader om op publiekrechtelijke basis met elkaar gemeenschappelijke taken op te pakken.³ Vorig decennium zijn gemeenten op zoek gegaan naar alternatieve vormen van samenwerking buiten de Wgr om omdat zij de Wgr als een te strak keurslijf ervoeren. Gemeenten willen samenwerkingsvormen die enerzijds de slagkracht en doelmatigheid van de gemeente verbetert, maar tegelijkertijd de gemeente speelruimte geeft om zelfstandig keuzes te maken. Daarbij kijken gemeenten nieuwsgierig naar elkaar en tegelijkertijd (her-)vormen ze afgekeken modellen naar hun eigen context en situatie.

Het bekendste alternatief voor de WGR staat bekend als de SETA-constructie. SETA staat voor ‘samen en toch apart’. Dit model is ontwikkeld door een werkgroep van gemeentebestuurders met als voorzitter Arno Korsten, emeritus hoogleraar bestuurskunde van de Open Universiteit te Heerlen (Korsten e.a., 2002 ; Kor-

sten e.a., 2006). De gemeenteraden, colleges van b&w en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten blijven gewoon functioneren, terwijl de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in een facilitair bedrijf. Het ambtelijk apparaat werkt voor de opdrachtgevende gemeentebesturen, die het politieke primaat hebben over de ambtenaren. Dit brengt met zich mee dat het ambtelijke apparaat voor afzonderlijke delen van de taakuitoefening verantwoordelijkheid verschuldigd is aan meerdere colleges van b&w.

Het ingewikkelde is dat veel samenwerkingsvormen inmiddels onder de noemer van het SETA-model worden geschaard, ook als volgens de oorspronkelijke beschrijving van de bedenkers daar op af te dingen valt. Daarmee is het SETA-model onvoldoende onderscheidend meer om de verschillende samenwerkingsvormen te kunnen ordenen. We zullen op zoek moeten gaan naar een alternatieve indeling.

Bij het opzetten van een nieuwe indeling van samenwerkingsmodellen, staat de vraag centraal: welk aspect maak je leidend? Een mogelijkheid is om de taakvelden van een samenwerking centraal te stellen. Een intergemeentelijke samenwerking kan in de eerste plaats gericht zijn op het gezamenlijk uitvoeren van de zogenoemde *PIOFACH-taken*: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Een tweede taakveld ligt bij de *uitvoering* van diverse gemeentelijke taken, zoals het ophalen en afvoeren van afval, de inning van de onroerendzaakbelasting (*ozb*) en de uitgifte van vergunningen. Een derde en laatste taakveld betreft de *inhoud en strategie* op beleidsvelden waar gemeenten enige beleidsvrijheid hebben. Vaak gaat het bij strategisch-inhoudelijke samenwerking om opgaven die het belang van de eigen gemeentegrens overstijgen. Voor aanvang van de samenwerking moeten gemeenten daarom goed nadenken hoe ze de besluitvorming vorm geven. Overigens is de grens tussen uitvoerende en strategisch-inhoudelijke samenwerking niet met een duidelijke lijn te trekken. De praktijk leert namelijk dat de gezamenlijke uitvoering van een lokale taak als vanzelf leidt tot strategische vraagstukken.

De taakvelden waarop gemeenten samenwerken zeggen niets over de *wijze* waarop zij hun samenwerking vormgeven. Voor de gezamenlijke uitvoering van lokale taken kunnen zij een nieuwe uitvoeringsorganisatie opzetten, maar zij kunnen er ook voor kiezen dat iedere deelnemende gemeente zich in één van die taken specialiseert. Taakvelden leiden aldus niet tot een precieze definiëring.

Wat kunnen we dan wel als uitgangspunt nemen?⁴ Als de samenwerking wordt opgezet met als doel de bestuurskracht van de individuele gemeenten te versterken,

kunnen we voor de indeling kijken naar hoe met de ambtelijke organisatie wordt omgegaan, omdat die – naast de veerkracht van de gemeenschappen (VB & VGS, 2008) - in belangrijke mate de bestuurskracht van gemeenten bepaalt. Aldus komen we tot drie hoofdvormen.

Het **netwerkmodel** is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Het delen van kennis is hierbij belangrijk. Dat kan via de vorming van ambtelijke, intergemeentelijke werkgroepen rond een beleidsthema of vraagstuk. Daarbij is het mogelijk om personeel uit te wisselen om kennis over te brengen, dan wel te delen.

In het **matrixmodel** nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Gemeente A heeft bijvoorbeeld de sociale dienst die alle taken op het gebied van werk en inkomen doet voor de andere gemeenten, gemeente B doet alle onderwijszaken en gemeente C neemt de belastingheffing voor het gehele gebied voor haar rekening. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één bepaalde gemeente, of zij worden daar naar toe gedetacheerd. Er is sprake van integratie en specialisatie.

Bij het **integratiemodel** voegen de samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen. Medewerkers uit deze gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naar toe gedetacheerd. Binnen dit model figureren twee varianten: die van de *gelijke inbreng* waarbij gemeenten in min of meer gelijke mate hun mensen expertise inbrengen, en de variant van de *grote broer* waarbij een of meerdere gemeenten hun ambtelijke organisatie goeddeels onderbrengen bij een grotere gemeente die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeente(n). Wanneer gemeenten kiezen voor een lichtere vorm, door bijvoorbeeld niet hun gehele takenpakket maar slechts een deel daarvan bij een grote gemeente onder te brengen, toont dit model grote gelijkenis met het model van de gastheergemeente dat het Platform Middelgrote Gemeenten samen met adviesbureau BMC heeft ontwikkeld (Schilder & Lieveld, 2011).

De onderliggende dimensie bij deze drie modellen is de mate waarin de rechtspositie van de betrokken gemeenteambtenaren verandert. In het ene uiterste blijven zij gewoon in dienst bij de eigen gemeente en werken ook primair voor die gemeente

(netwerkmodel). In het andere uiterste komen zij te werken voor een nieuwe ambtelijke organisatie die taken verricht voor verschillende gemeenten (ambtelijke integratie).

4 Opbrengsten van samenwerking

Hiervoor betoogden wij dat mensen die voor opschaling door herindeling pleiten, gelijk hebben als zij stellen dat grotere gemeenten minder kwetsbaar zijn, aan ambtelijke capaciteit en kwaliteit winnen en bovendien een sterkere positie ten opzichte van andere overheden innemen. Tegelijk hebben de sceptici gelijk als zij stellen dat herindeling de afstand (letterlijk en figuurlijk) tussen bewoners en het lokale bestuur tot kan vergroten. Het voordeel van intergemeentelijk samenwerken zou nu juist zijn dat de voordelen (meer bestuurskracht) worden gerealiseerd zonder dat de nadelen (vergroting afstand burger en bestuur) zich voordoen. Bij intergemeentelijke samenwerking behoudt een gemeente immers haar eigenstandige positie met haar eigen gemeenteraad en college van b&w. Is die veronderstelling waar? Heb je met samenwerking wel de voordelen maar niet de nadelen van herindeling? Kortom: is intergemeentelijke samenwerking een goed alternatief voor herindeling?

Om dit te onderzoeken selecteerden wij voor iedere samenwerkingsvorm minimaal één praktijkcasus. De gemeenten Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde (BSV-samenwerking) hebben een netwerksamenwerking opgezet. De Middelsee-gemeenten en vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (K5) werk(t)en samen in een matrixconstructie. Als het voorbeeld voor een ambtelijke integratie met gelijke inbreng konden wij uiteraard niet om de BEL-combinatie (Blaricum, 9100 inwoners; Eemnes, 8900 inwoners en Laren, 11.000 inwoners) heen. Daarnaast bekeken we de drie gemeenten die onder de vlag van De Waard samenwerkten. Deze ambtelijke integratie met gelijke inbreng heeft inmiddels een vervolg gekregen in een per 1 januari 2013 geëffectueerde herindeling. Voor de ambtelijke integratie met de grote broer was Ten Boer even onvermijdelijk als de BEL. Losser is het voorbeeld van een gemeente die een deel van haar taken heeft uitbesteed aan grote broer Enschede.⁵

Tabel 1: Onderzochte casussen van samenwerking

Samenwerkingsvorm	Praktijkcasus
Netwerksamenwerking	Stadskanaal/Vlagentwede/Bellingwedde
Matrixsamenwerking	Middelsee-gemeenten Krimpenerwaard
Ambtelijke integratie met gelijke inbreng	BEL-gemeenten De Waard
Ambtelijke integratie met de grote broer	Ten Boer/Groningen Losser/Enschede

We hebben geen bestuurskrachtonderzoek verricht bij deze gemeenten. Wel zijn bestaande zelfevaluaties en beschikbaar rekenkameronderzoek geraadpleegd. In deze paragraaf nemen we vier aspecten van bestuurskracht onder de loep: verminderen van kwetsbaarheid, het vergroten van de kwaliteit, de kosten en het democratisch functioneren van een gemeente.

Kwetsbaarheid en kwaliteit

Kleinere gemeenten zijn op meerdere vlakken kwetsbaar in hun ambtelijke organisatie. In de eerste plaats missen zij vaak specialisten. Medewerkers moeten vaak meerdere beleidsterreinen beheren. Dat belemmert hen om zich tot ware deskundigen te ontwikkelen die steeds snel en innovatief op nieuwe ontwikkelingen kunnen inspringen. Daarnaast geldt dat veel ambtenaren op hun beleidsterrein in de eigen organisatie geen gelijkwaardige evenknie hebben. Als zij ziek worden of op vakantie zijn, is er geen collega die de dossiers moeiteloos kan overnemen. Wanneer gemeenten met samenwerking hun kwetsbaarheid willen verminderen, beogen ze dus de kwaliteit en deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie te verbreden en daarmee ook de risico's bij uitval te verminderen.

De casussen laten zien dat hier bij samenwerking veel winst is te behalen. Vooral de gemeenten die kiezen voor ambtelijke integratie weten hun kwetsbaarheid terug te brengen. Bij integratie met gelijke inbreng (BEL, De Waard) stappen de ambtenaren over naar een nieuwe organisatie en treffen daar nieuwe collega's vanuit de andere samenwerkende gemeenten. Ze zijn niet meer de enige die zich met een bepaalde portefeuille bezighouden en krijgen collega's naast zich met wie ze kunnen *sparren* en overleggen. Afwezigheid kan nu gemakkelijk worden opgevangen. Als de ambtelijke organisatie integreert met een grote broer (Ten Boer, Losser) zien we hetzelfde gebeuren, met dat verschil dat die nieuwe collega's nu afkomstig zijn uit de grote buurgemeenten (Groningen, Enschede). Uit deze voorbeelden van ambtelijke integratie komen bovendien positieve berichten over hogere kwaliteit

van de dienstverlening aan de bewoners, als ook een verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

Ook bij matrixsamenwerking kan de kwetsbaarheid verminderen en de kwaliteit verbeteren, maar daar staat wel een belangrijk aandachtspunt tegenover dat bij ambtelijke integratie niet speelt. De K5-gemeenten rapporteren een verbetering van de kwaliteit en een vermindering van de kwetsbaarheid. Uiteraard hebben zij geen nieuwe (ambtelijke) organisatie opgericht zoals bij sommige vormen van ambtelijke integratie, maar zij werven wel gezamenlijk personeel. Daarbij is een complicerende factor dat de deelnemende gemeenten verschillen in omvang en daarom een ander loongebouw hebben. Dat kan scheve gezichten opleveren bij de (deels gedetachteerde) ambtenaren die met elkaar op één werkplek moeten samenwerken. De K5-gemeenten hebben daarom wel de andere arbeidsvoorwaarden zoveel als mogelijk gelijk geschakeld.

Met netwerksamenwerking is het lastiger om verminderde kwetsbaarheid en verbeterde kwaliteit te realiseren. De gemeenten in de BSV-samenwerking maken gebruik van elkaars kennis en capaciteit en zeggen nu eenvoudiger uitval van capaciteit te kunnen opvangen. Maar dat vraagt door de netwerkform meer inspanning en is geen automatische winstpakket zoals bij ambtelijke integratie.

Kosten

Niet bij elke vorm van intergemeentelijke samenwerking was het besparen op de kosten een primair doel. Er is ook reden om op dit punt – net als bij herindelings – niet altijd hoge verwachtingen te hebben. Het opzetten van effectieve samenwerking vraagt aanvankelijk vooral om investeringen in tijd, energie, aandacht, afstemming en mensen: de kost gaat hier voor de baat uit. Een andere drempel voor kostenreductie bij samenwerking is dat met de professionaliteit en kwaliteit vaak ook het ambitieniveau toeneemt. Bij een herindeling wordt het kwaliteitsniveau van de best presterende gemeente de norm voor de nieuwe gemeente (Fraanje e.a., 2008). Dat werkt bij een intergemeentelijke samenwerking vaak niet anders. Dat betekent dat in de samenwerking de andere gemeenten een tandje bij moeten zetten, wat meer geld kost.

Uiteraard zijn er mogelijkheden om efficiencywinst te boeken. Gezamenlijke inkoop of het samen aanbesteden van bijvoorbeeld de ICT of het leerlingenvervoer (BSV, Middelsee, K5) levert een directe reductie van de kosten op. De mate waarin de kosten kunnen worden teruggebracht, is ook afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm. Bij netwerksamenwerking is het bereiken van een kostenreductie

geen voor de handliggende doelstelling. De deelnemende gemeenten behouden immers hun ambtenaren en die gaan door de samenwerking ook vaker overleggen en reizen. Wel kan door netwerksamenwerking worden bespaard op externe inhuur.

Op voorhand mag je verwachten dat in een matrixsamenwerking meer winst te behalen valt door efficiënter te werken, maar de twee casussen laten geen besparing zien. De rekenkamer van de Middelsee-gemeenten rapporteert dat het gezamenlijke handhavingsbureau niet tot kostenreductie heeft geleid, terwijl in de Krimpenwaard de weinig doorzichtige besluitvorming met een onderscheid tussen operationele en strategische taken noopt tot veel afstemming en daarom weinig efficiencywinst oplevert.

Het opzetten van een ambtelijke integratie met gelijke inbreng waarbij feitelijk een nieuwe organisatie wordt opgebouwd (BEL, De Waard), kent behoorlijke aanloopkosten door de externe advisering, de opvang van mogelijke boventaligheid, het vervullen van de vele vacatures en andere reorganisatiekosten (zoals het organiseren van tijdelijke huisvesting). Bij de eerste tussenevaluatie van het BEL-model blijkt dat een te sterke focus op besparingen ertoe heeft geleid dat er te weinig beleidsregisseurs waren aangesteld. Dit had een negatieve invloed op het functioneren van het samenwerkingsmodel. In De Waard is een lening afgesloten om de frictiekosten te kunnen dragen. Die lening zal komende jaren worden afgelost met de gelden die een net heringedeelde gemeente extra uit het gemeentefonds ontvangt (Van der Zwan, 2011).

Ambtelijke integratie met een grote broer levert wel snelle en structurele winst op. Voor zowel Ten Boer als Losser was kostenbesparing ook een expliciet doel van de overheveling van (een deel van) het takenpakket naar de grote broer. In beide gevallen is het personeelsbudget aanzienlijk teruggebracht door met de taken ook ambtenaren over te dragen aan de grote buurgemeente. In beide gemeenten is ook een aanzienlijke besparing gerealiseerd.

Het geld blijkt overigens een heikel discussiepunt in de samenwerking. De vragen ‘Wie draait voor welke kosten op?’ en ‘Wie mag bij kostenbesparing vangen?’ staan daarbij centraal. Hier is feitelijk sprake van een toedelingsvraagstuk. We zien in de casusbeschrijvingen terug dat de toedeling van de kosten in de K5-samenwerking vaak een struikelblok is gebleken. De verschillen in de reiskostenvergoedingen voor de medewerkers bleken zelfs een *bottleneck* te vormen. Bij ambtelijke integratie lijkt op het eerste gezicht een helder geformuleerde dienstverleningsovereenkomst

afdoende. De vroege initiators van intergemeentelijke samenwerking hebben in de loop der jaren hun afspraken over de financiën moeten actualiseren (Ten Boer). Losser en Enschede daarentegen, wellicht wijs geworden door de ervaringen in andere gemeenten, hebben de afspraken over kosten en opbrengsten zeer gedetailleerd in hun onderlinge afspraken vastgelegd.

Al met al moeten we de verbeterde bestuurskracht door intergemeentelijke samenwerking vooral zoeken in vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en daarmee ook in de producten en diensten die zij leveren. Een directe besparing van de kosten is alleen te boeken door de inkoop en aanbesteding gezamenlijk te organiseren en door als kleine gemeenten ambtelijk te integreren met een grote broer.

Nabijheid en democratische legitimiteit

De gemeentebesturen in ons onderzoek kiezen heel bewust voor intergemeentelijke samenwerking, omdat zij vinden dat zij zo als zelfstandige gemeente gemakkelijker de nabijheid van bestuur voor hun bewoners kunnen organiseren. Een zelfstandige gemeente behoudt immers – in tegenstelling tot een gemeente die opgaat in een nieuw, groter geheel – zijn eigen gemeenteraad en college. Tegelijkertijd is het voor raad en college lastig de zeggenschap en controle, kortom: de democratische invloed te borgen wanneer een gemeente veel en intensief samenwerkt met andere gemeenten. Zie hier de paradox tussen nabijheid en democratische invloed: nabijheid is eenvoudiger te organiseren bij kleinere, zelfstandige gemeenten, terwijl de democratische invloed gemakkelijker is te borgen in een grotere, heringedeelde gemeente.

Het controleren en kaderstellen worden voor de gemeenteraad vooral lastig wanneer een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft, de samenwerkingsvorm daarbij per taak verschilt en als de besluitvormingsstructuur weinig doorzichtig is. Daarbij spreekt vooral het voorbeeld van de Krimpenerwaard tot de verbeelding. De vijf samenwerkende K5-gemeenten hebben in hun gemeenschappelijke regeling voor de besluitvorming rond operationele taken een andere procedure vastgelegd dan voor strategische taken. Dit onderscheid in besluitvormingsprocessen heeft niet bijgedragen aan een succesvolle samenwerking. Een ander voorbeeld is de strategie van de gemeente Losser om de samenwerkingsterreinen te verdelen over meerdere partners. Het beperkt heel bewust de speelruimte als Losser onverhoopt toch voor een fusiepartner moet kiezen. Maar voor nu maakt deze strategie van risicospreiding het voor de gemeenteraad lastig zijn controlerende taak uit te voeren.

Wanneer de samenwerkingvorm eenduidig is vormgegeven en alle taken bij één werkorganisatie zijn neergelegd, heeft de democratische invloeditoefening niet of nauwelijks te lijden onder de samenwerking. Daarbij springen uiteraard Ten Boer en de BEL-gemeenten in het oog. De colleges en raden van deze gemeenten hebben immers in hun beleidsregisseurs en in de gemeente Groningen respectievelijk de BEL-Combinatie als opdrachtnemer duidelijke aanspreekpunten voor hun wensen en grieven. In Ten Boer blijken de ambtelijk verantwoordelijken van de gemeente Groningen niet altijd even goed aanspreekbaar voor bewoners in Ten Boer of missen soms het gevoel of de kennis over de lokale context in Ten Boer. Dat wekt ergernis en verwarring, maar hier blijkt tegelijk het grote voordeel dat Ten Boer een zelfstandige gemeente is gebleven. De gefrustreerde bewoners hebben namelijk hun eigen, gemakkelijk benaderbare raadsleden waar zij hun beklag kunnen doen. Die kunnen daarop het college aanspreken, waarna de zogenoemde beleidsregisseurs in de clinch mogen met hun tegenspelers bij de gemeente Groningen. Wanneer Ten Boer een buitenwijk van de gemeente Groningen zou zijn geworden, zou de irritatie over onbereikbaarheid of onwetendheid van Groningse ambtenaren veel minder gemakkelijk de politieke agenda hebben bereikt. Het nut en het belang van de ombudsfunctie van de 'eigen' raadsleden mag zeker in deze context niet worden onderschat.

5 Conclusie: samenwerking als tussenstap of alternatief?

Hoewel intergemeentelijke samenwerking op termijn vrijwel altijd verbetering van de bestuurskracht oplevert, laten de besproken casussen zien dat samenwerking niet per definitie een blijvend alternatief voor herindeling is. Het lijkt erop dat alleen Ten Boer en de BEL-Combinatie blijvertjes zijn. Wat maakt hun samenwerking duurzaam, terwijl andere vormen van samenwerking slechts succesvol zijn als tussenstap naar een intensievere samenwerkingsvorm of zelfs herindeling?

Een lichte vorm van samenwerking zoals in een netwerkconstructie lijkt als belangrijke functie te hebben dat partners aan elkaar wennen en eventueel bestaand wantrouwen kunnen wegnemen. Voor de BSV-gemeenten was de belangrijkste winst van deze lichte samenwerking niet zozeer directe verbetering in de bestuurskracht, maar het scheppen van vertrouwen als aanloop naar verdere stappen.

De vijf gemeenten in de Krimpenerwaard begonnen ook ooit met netwerksamenwerking, maar hebben die na verloop van tijd omgezet naar matrixsamenwerking. Ook dat lijkt geen eindstation te zijn. De vier Middelsee-gemeenten zijn zelf best

tevreden met hun matrixsamenwerking. Hier komt de impuls tot verandering vooral van buiten. Nog voordat het tweede kabinet-Rutte de kat de bel aanbond met zijn voorstel voor gemeenten met minimaal honderd duizend inwoners, had de provincie Friesland al vraagtekens geplaatst bij deze samenwerking.

Bij de besproken voorbeelden van ambtelijke integratie met gelijke inbreng is het verschil tussen de BEL-Combinatie en De Waard opmerkelijk. De drie gemeenten in de eerste samenwerking houden vast aan hun intensieve samenwerking, terwijl de tweede samenwerking een opstap is gebleken naar de vorming van de nieuwe gemeente Molenwaard. Hoe is dat verschil te verklaren? Een eerste verklaring kan zijn dat de drie BEL-gemeenten hun samenwerking vooral zijn aangegaan om hun eigen bestuurskracht te versterken; er zijn nauwelijks bovenlokale opgaven die de drie gemeenten nu gezamenlijk oppakken. De drie De Waard-gemeenten daarentegen moeten niet alleen hun eigen bestuurskracht verbeteren, maar ook enkele regionale thema's oppakken. Daarnaast is een belangrijk verschil dat in Blaricum, Eemnes en Laren de colleges, gemeenteraden en de bestuursondersteuning elk hun eigen standplaats hielden. In Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland vestigden hun equivalenten zich in een gezamenlijk kantoor in Bleskensgraaf. Wanneer de burgemeesters en wethouders bij elkaar op de gang zitten en elke dinsdag gezamenlijk vergaderen, dringt als vanzelf de vraag zich op wat nog de meerwaarde van ambtelijke integratie is boven bestuurlijke herindeling.

De casussen Ten Boer en Losser betreffen allebei voorbeelden van ambtelijke integratie met een grote broer en beide gemeenten hebben samenwerking gezocht omdat ze koste wat kost zelfstandig willen blijven. Ten Boer heeft al zijn taken bij de ambtelijke organisatie van Groningen neergelegd, terwijl Losser slechts voor een deel daarvan de gemeente Enschede inhuurt. Ondanks enkele knelpunten overheerst in Ten Boer de tevredenheid over de samenwerking met de dienstverlening door Groningen en is vorig jaar een nieuwe dienstverleningsovereenkomst afgesloten voor de jaren vanaf 2013. Losser staat net aan het begin van de samenwerking met Enschede op enkele deelgebieden. Voor de korte termijn is vooral de vraag relevant of de versnippering aan samenwerkingsverbanden voor deze Twentse gemeente goed zal blijken te werken.

Het duurzame karakter van de BEL-Combinatie en de Ten Boer-constructie ligt besloten in de volledige taakoverdracht en daarmee de duidelijkheid voor college en raad waar ze moeten zijn om te controleren en bij te sturen. Ze hebben één en het zelfde adres waar het geld naar toe moet gaan en waarvoor als tegenprestatie taken worden uitgevoerd. Daarmee is ook meteen duidelijk waar ze nieuwe wensen

of eventuele klachten kunnen neerleggen. Dat maakt dat Ten Boer, Blaricum, Eemnes en Laren directe zeggenschap en controle over hun taken en bevoegdheden houden. Die eenduidigheid en duidelijkheid is bij lichtere samenwerkingsvormen minder vanzelfsprekend. Bij een netwerk- en matrixconstructie vraagt de vormgeving van de democratische invloedsuitoefening blijvende aandacht. Daarbij spelen vragen als: hoe houden gemeenteraden invloed en controle op voor hen belangrijke beleidsterreinen en hoe ga je in de algemene en dagelijkse besturen van gemeenschappelijke regelingen om met minderheden? Wil je werken met een meerderheid van de helft plus één, of vind je het ook belangrijk dat minderheden niet met een kater achterblijven als het samenwerkingsverband een richting opgaat die één gemeente niet wenst?

Ambtelijke integratie is aldus de samenwerkingsvorm waar wél de voordelen van een herindeling kunnen worden behaald, maar het nadeel van vergroting van de afstand tussen burger en bestuur achterwege blijft. Bovendien heeft deze intensieve samenwerkingsvorm in vergelijking tot de lichtere vormen als belangrijk voordeel dat de democratische verantwoordingslijnen helder en eenduidig zijn. Samenwerken via ambtelijke integratie is daarmee een reëel alternatief voor herindeling.

De vraag voor de nabije toekomst is of gemeenten van provincies en het rijk de ruimte krijgen om verder ervaring op te doen met intergemeentelijke samenwerking. Als dat het geval is zullen nieuwe vormen van samenwerking ongetwijfeld hun intrede doen en ontstaat een lappendeken van samenwerkingsverbanden en –constructies. Differentiatie in vorm, zeggenschap en uitkomst van beleid zal een onontkoombaar gevolg zijn. Dat zal menig uniformiteit- en blauwdrukdenker een doorn in het oog zijn. Eenheid in de bestuurlijke inrichting geeft in ieder geval de Haagse beleidsmakers meer overzicht en duidelijkheid, maar is funest voor de creativiteit. In die zin is voor de komende jaren de verdere decentralisatie van nieuw beleid naar gemeenten en provincies een lakmoesproef: zal het kabinet-Rutte ook differentiatie in samenwerkingsvormen toestaan en daarmee verdere innovatie in het openbaar bestuur stimuleren?

Literatuur

- Allers, M. & B. Geertsema, Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opscha-
ling, in: MeJudice, 9 november 2012. Zie: *www.mejudice.nl*
- Beerepoot, R.M., M. Herweijer & M.J. Fraanje, *Processen en effecten van herin-
delingen*, Alphen aan den Rijn, 2009.
- B&A Groep, *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindelingen in beeld*,
Deventer, 2002.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer & W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Gronin-
gen, 1995.
- BMC, *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, Amers-
foort, 2009.
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels & C. Terbrack, *De bestuurskracht
van kleine gemeenten. Een beleidsrapport*, Leiden/ Amsterdam, 1987.
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brou-
wer & H.J. Heins, *Effecten van gemeentelijke herindeling*, Utrecht/ Groningen,
2008.
- Fraanje, M.J., Naar een nieuw beleidsparadigma. Differentiatie in plaats van
decentralisatie, in: *Bestuurswetenschappen*, 2009/ 4, p. 87-96.
- Herweijer, M. & M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeente-
lijke samenwerking onderzocht*, Alphen aan den Rijn, 2011.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeen-
teambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen,
2002.
- Korsten, A.F.A., B.L. Becker & T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innova-
tieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, Heerlen, 2006.
- Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten.
Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft, 2007.
- Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*,
Delft, 2010.
- Schilder, A. & A. Lelieveld, Samenwerken of herindelen. Taken uitbesteden via
het gastheergemeentemodel, in: *B&G*, januari/februari 2011.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling.
Herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.
- Vereniging voor Bestuurskunde (VB) & Vereniging van gemeentesecretarissen
(VGS), *Veerkracht en democratie. Pleidooi voor een nieuw sociaal contract*, Den
Haag, 2008.
- Zwan, P. van der, De voordelen van omgekeerde herindeling. Eerst de organisa-
ties samen, daarna fusie, in: *VNG-magazine*, 5 augustus 2011, p. 17-18.

Noten

- 1 Een alternatief voor herindeling of samenwerking is de noodzaak voor versterking van bestuurskracht te ontlopen door taakdifferentiatie die mogelijk maakt dat niet alle gemeenten de zelfde taak hoeven uit te voeren. De provincie Fryslân neemt dan bijvoorbeeld voor een kleine gemeente als Ameland enkele taken over. De mogelijkheden daarvoor zijn nu beperkt (Fraanje, 2009).
- 2 Het is belangrijk te beseffen dat de vier onderzoeken een periode van bijna twintig jaar beslaan. Herindelingen in de jaren tachtig kenden een geheel andere schaal en context dan herindelingen aan het einde van de jaren negentig of het begin van de jaren nul. De onderzochte herindelingen in het Groningse onderzoek betroffen gemeenten van drie à vier duizend inwoners die een schaa sprong maakten naar ruim tienduizend inwoners. In Drenthe ging het alweer om een volgende stap naar gemeenten van ruim twintigduizend inwoners. In Zuid-Holland maakten enkele gemeenten aan het begin van deze eeuw al weer een volgende schaa sprong naar gemiddeld vijftigduizend inwoners.
- 3 Gemeenten werken ook wel op privaatrechtelijke basis met elkaar samen. Die vorm van samenwerking is geen onderwerp van dit artikel.
- 4 In zijn boek *Samen sterker* (2010) presenteert Stan van de Laar een nieuwe indeling van samenwerkingsvormen. Voor een argumentatie waarom wij zijn driedeling niet sluitend vinden, verwijzen wij naar *Samen werken aan bestuurskracht* (Herweijer & Fraanje, 2011: 24- 25).
- 5 Zie voor uitgebreide beschrijvingen van genoemde casussen de hoofdstukken 3 tot en met 9 in *Samen werken aan bestuurskracht* (Herweijer & Fraanje, 2011).