



**DEMOS - Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap**  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Universiteit van Tilburg

***Verkenning***  
**naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking**  
**Eindrapportage**

april 2013

**DR. LINZE SCHAAP**  
**DR. LEON VAN DEN DOOL**

m.m.v.

*MR. KARIN MERKX*

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Onderzoeksvragen en – aanpak	6
1.2 Leeswijzer	7
2. Samenwerken en de netwerksamenleving	8
2.1 Ontwikkelingen in de maatschappij	8
2.2 Ontwikkelingen in het Binnenlands Bestuur	10
3. Vormen van samenwerking	14
3.1 Juridische vormen van samenwerken	14
3.2 Bestuurskundige typologieën van samenwerken	17
3.3 Koppeling juridische en bestuurskundige vormen van samenwerken	18
4. Lichte vormen van samenwerking: de praktijk	20
4.1 Keuzen ten aanzien van samenwerken; de benaderde gemeenten	20
4.2 Emmen Revisited: Publiek-Private Samenwerking	21
4.3 Middelsee: Samenwerking in Noord-Fryslân	24
4.4 BrabantStad: Netwerk van vijf Brabantse Steden en de Provincie	25
4.5 De Cases vergeleken in het licht van de onderzoeksvragen	28
5. Lichte vormen van samenwerking: reflectie	30
6. Conclusies	33
Bijlagen	
Bijlage1: Bronnen	37
Bijlage 2: Resultaten enquête	38
Bijlage 3: Rondetafelgesprekken, interviews en expertpanels	43

Contactinformatie

Dr. Leon van den Dool, [l.dool@tilburguniversity.edu](mailto:l.dool@tilburguniversity.edu)

Dr. Linze Schaap, [l.schaap@tilburguniversity.edu](mailto:l.schaap@tilburguniversity.edu)

## SAMENVATTING

Deze verkenning naar lichte vormen van samenwerking van Nederlandse gemeenten is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De volgende vragen hebben centraal gestaan in het onderzoek.

- 1. Wat zijn de ervaringen met lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk?**
  - a. Hoe ziet lichte intergemeentelijke samenwerking er in de praktijk uit?
  - b. Om welke redenen wordt door gemeenten gekozen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?
  - c. Hoe wordt in retrospectief door gemeenten gedacht over de oorspronkelijke redenen c.q. afwegingscriteria om te kiezen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?
- 2. Hoe kan lichte intergemeentelijke samenwerking in de huidige (bestuurlijke en maatschappelijke) context geplaatst worden?**
  - a. Hoe verhoudt lichte intergemeentelijke samenwerking zich tot zwaardere intergemeentelijke samenwerking?
  - b. Wat betekenen de huidige ontwikkelingen (zoals het toenemend belang van de netwerksamenleving en de verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording) voor de rol en invulling van lichte intergemeentelijke samenwerking?

We definiëren lichte samenwerkingsvormen als die vormen waarbij geen nieuw orgaan wordt opgericht en het samenwerkingsverband geen beslissingsbevoegdheid heeft. Bij deze verkenning is gebruik gemaakt van een vragenlijst onder een beperkt aantal gemeenten, literatuurstudie, drie case-studies, een panel vanuit de praktijk en een panel vanuit de wetenschap.

De lichte samenwerkingsvormen zijn onmisbaar voor gemeenten en verdienen daarom erkenning en waardering. Veel taken worden uitgevoerd met behulp van lichte vormen van samenwerking. De lichte vormen van samenwerking kennen veel verschijningsvormen, waaronder de regeling zonder meer op basis van de Wgr, convenanten en privaatrechtelijke (dienstverlenings-)overeenkomsten. Ook de inhoud van de samenwerking varieert. Het kan gaan om bedrijfsvoeringstaken, beleidstaken en het afstemmen van ambities. Er is ook samenwerking van gemeenten met andere partijen. Een belangrijk onderscheid daarbij is de mate van gelijkwaardigheid of nevenschiktheid van deze partijen.

Flexibiliteit, efficiency en het behoud van zeggenschap zijn de belangrijkste redenen voor gemeenten om te kiezen voor een lichte vorm van samenwerking. Daarnaast zijn er nog andere redenen, waaronder het vermijden van een nieuwe bestuurslaag en bureaucratisering, passend bij heldere uitvoerende taken, passend bij beleidsinhoudelijke afstemming en passend bij een variëteit aan partners.

Lichte vormen van samenwerking blijven vaak lang bestaan en veranderen veelal niet “organisch” in een zwaardere vorm. Verandering van het doel van de samenwerking of belangrijke wijzigingen van externe factoren kunnen wel reden zijn de vorm aan te passen.

Van een tendens kunnen we niet spreken, maar er is wel een flink aantal gemeenten dat niet alleen vaste samenwerkingsverbanden heeft met andere gemeenten, maar ook met particuliere organisaties. Dat past in de ontwikkeling van de opkomst van de netwerksamenleving. Bij deze zoektocht hebben gemeenten geen behoefte aan nieuwe wettelijke kaders of richtlijnen. Lichte vormen van samenwerking worden immers juist gekozen vanwege de variëteit en flexibiliteit. Gemeenten zijn mogelijk wel geholpen met een repertoire waarbij afhankelijk van de betrokken actoren, het doel van de samenwerking, de context en mate waarin samenwerking gewenst is een keuze kunnen maken voor de invulling van hun rol. Bij een verder onderzoek zou het handelingsrepertoire verder uitgediept kunnen worden en handreikingen worden gedaan over het instrumentele, de wijze van ontmoeting en overleg en de mogelijkheden om de samenwerking te starten, aan te jagen of te bestendigen.

## 1. INLEIDING

Voor u ligt een verkenning naar lichte vormen van samenwerking van Nederlandse gemeenten. Deze verkenning is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit deze verkenning blijkt dat lichte vormen van samenwerking van groot belang zijn op veel gemeentelijke beleidsterreinen. Wij danken het ministerie van BZK voor het mogelijk maken van deze studie.

Nederlandse gemeenten kunnen niet zonder samenwerking met andere gemeenten. Nederland is een zeer dichtbevolkt land met een mobiele bevolking. En, minstens zo belangrijk: de afhankelijkheden tussen bestuurslagen en -organen zijn groot. Maatregelen van de ene gemeente laten zich voelen in andere gemeenten. De noodzaak om samen te werken is daardoor evident. Daarnaast kunnen gemeenten elkaar ook versterken door samen te werken.

De vormen waarin intergemeentelijke samenwerking wordt gegoten lijken soms onuitputtelijk. Sommige gemeenten maken een weloverwogen keuze voor de taken of bevoegdheden die zij willen onderbrengen in een samenwerkingsverband, de partners met wie zij die willen behartigen en de vorm waarin dat zijn beslag moet krijgen. Andere gemeenten maken die keuzes op minder weloverwogen gronden: soms doordat zij weinig vormen kennen, soms omdat zij positieve geluiden hebben opgevangen, soms omdat zij simpelweg aan de slag willen (en geen tijd willen besteden aan bovenstaande vragen).

Tegelijkertijd neemt het belang van samenwerken tussen gemeenten alleen maar toe. In 2010 besloegen de uitgaven van intergemeentelijke samenwerking bijna 14% van de totale gemeentelijke uitgaven (SCP, 2012: 198). De komende jaren zal dat percentage waarschijnlijk verder stijgen, mede als gevolg van budgettaire krapte en een toename van het aantal taken: zij zijn dikwijls de praktische aanleiding tot en/of argumenten voor samenwerking.

Maar achter die praktische redenen gaan diepgaande veranderingen in samenleving en openbaar bestuur schuil. In de huidige netwerksamenleving komen invloeden op beleid en uitvoering niet alleen meer van politieke besluitvorming. De speelruimte van de overheid, en dus ook die van gemeenten, wordt vergaand beïnvloed door ontwikkelingen elders: in buurgemeenten en –provincies, in de Europese en internationale context, en - zeker niet in de laatste plaats - door ontwikkelingen in de particuliere sector, burgers inbegrepen. Daarnaast is nog steeds het aloude adagium geldig, dat elk vraagstuk zijn eigen schaal heeft (Dahl en Tufte, 1973); en dus is de schaal van een gemeente per definitie voor de ene taak te groot, voor de andere te klein.

Anders gezegd: gemeenten moeten samenwerken, met andere gemeenten en organisaties in de publieke en particuliere sector.

Het onderzoek waar dit rapport de weerslag van is, gaat allereerst over intergemeentelijke, dus publieke samenwerking. Er is echter, in overleg met de opdrachtgever, ook uitdrukkelijk aandacht besteed aan de vraag, of en in hoeverre die samenwerking zich ook uitstrekt tot particuliere organisaties.

Het onderzoek heeft de variëteit aan lichte samenwerkingsverbanden in kaart gebracht en de ervaringen daarmee. Tevens is beredeneerd in hoeverre zij passen in het huidige tijdsgewricht van de netwerksamenleving (het type samenleving waarin de rol van private partijen zo groot geworden is).

### 1.1 ONDERZOEKSVRAGEN EN -AANPAK

De volgende vragen hebben centraal gestaan in het onderzoek. Hier wordt tevens aangegeven hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden. De onderzoeksvragen worden in de volgende hoofdstukken beantwoord.

**1. Wat zijn de ervaringen met lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk?**

- d. Hoe ziet lichte intergemeentelijke samenwerking er in de praktijk uit?
- e. Om welke redenen wordt door gemeenten gekozen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?
- f. Hoe wordt in retrospectief door gemeenten gedacht over de oorspronkelijke redenen c.q. afwegingscriteria om te kiezen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?

De vragen zijn beantwoord op basis van een aantal onderzoeksactiviteiten. Ten eerste is beschikbare literatuur bestudeerd. Ten tweede is een kleine enquête uitgezet onder 38 gemeenten (drie per provincie, vier voor de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant); bij het selecteren van de gemeenten is erop gelet dat de gemeenten (a) verspreid liggen in de provincie, (b) qua bevolkingsomvang verschillend zijn en (c) verschillen in mate van stedelijkheid. De gemeenten is gevraagd of zij bereid zijn mee te werken aan het verdere onderzoek. Ten derde is een klein aantal case studies gedaan, met een zo breed mogelijke schakering aan lichte vormen van samenwerking.

Van de 38 gemeenten hebben uiteindelijk (na een herinnering en, in een enkel geval, individueel contact) 19 de enquête ingevuld. Verder hebben drie gemeenten laten weten geen tijd te hebben (secretaris afwezig; reorganisatie; of de gemeente heeft “nauwelijks lichte vormen” van samenwerking). Op basis van de voorbeelden en suggesties van de gemeenten is, in overleg met de opdrachtgever, een keuze gemaakt voor een drietal nader te bestuderen cases:

- a. Publiek-private samenwerking: Emmen Revisited. Hier gaat het om samenwerking tussen de gemeente, woningcorporaties en bewonersorganisaties die zich richt op wonen, maar ook op bredere maatschappelijke doelen van welzijn en zorg.
- b. Onderlinge dienstverlening: Middelsee-gemeenten. Deze casus gaat over vier gemeenten in het noordwesten van Fryslân die een lichte samenwerking zijn aangegaan voor milieutaken en onderdelen van de gemeentelijke bedrijfsvoering.
- c. Combinatie lobbyen – uitvoeren: BrabantStad. De vijf grote steden van Brabant en de provincie Brabant werken samen in BrabantStad en richten zich op gezamenlijk lobbyen, de uitvoering van een investeringsprogramma en sleutelopgaven.

De case studies bestaan uit het kennisnemen van de documenten die ten grondslag liggen aan de samenwerking en – indien aanwezig - documenten die de samenwerking evalueren. Daarnaast zijn interviews of rondetafelgesprekken gevoerd met personen die direct betrokken zijn bij de samenwerking (zie bijlage 3 voor een overzicht).

**2. Hoe kan lichte intergemeentelijke samenwerking in de huidige (bestuurlijke en maatschappelijke) context geplaatst worden?**

- c. Hoe verhoudt lichte intergemeentelijke samenwerking zich tot zwaardere intergemeentelijke samenwerking?
- d. Wat betekenen de huidige ontwikkelingen (zoals het toenemend belang van de netwerksamenleving en de verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording) voor de rol en invulling van lichte intergemeentelijke samenwerking?

Voor de beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats de kleine enquête die we hanteren bij vraag 1 gebruikt. In die enquête is gevraagd of de bevroegde gemeenten ook zwaardere vormen van samenwerking hebben overwogen en zo ja: of die als een reëel alternatief konden gelden. De enquête is bedoeld als inventarisatie. We zullen niet spreken over aantallen gemeenten en percentages, tenzij dat zinvol is. Ook zal geen onderscheid worden gemaakt naar gemeentegrootte, ligging en mate van stedelijkheid. Voor dergelijke analyses is een groter aantal benaderde gemeenten nodig (een grotere N). Daarnaast zijn twee panels georganiseerd. Het eerste panel bestond uit deelnemers die in de bestuurspraktijk ervaring hebben opgedaan met intergemeentelijke samenwerking. Het tweede panel had een meer wetenschappelijk karakter (zie bijlage 3). De nadruk lag op het bespreken van kenmerken van de hedendaagse samenleving, gevolgen daarvan voor het openbaar bestuur en voor samenwerking in de publieke sector. Gedurende het onderzoek zijn de voorlopige resultaten op gezette momenten teruggekoppeld naar de begeleidingscommissie van medewerkers van het ministerie van BZK.

Door verschillende onderzoeksmethoden te combineren worden de lichte vormen van gemeentelijke samenwerking vanuit verschillende perspectieven belicht. Het gaat hier om een verkenning, een eerste inventarisatie. De kleine enquête geeft een eerste beeld, de cases laten de praktijk zien bij verschillende samenwerkingsvormen, de panels geven nadere duiding. Dat betekent dat de resultaten niet zonder meer generaliseerbaar zijn voor alle lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. De verkenning levert wel een palet op aan vormen, motieven en achtergronden, laat het belang zien en geeft suggesties voor verder onderzoek.

## **1.2 LEESWIJZER**

In dit rapport treft u naast de samenvatting en de inleiding eerst in hoofdstuk 2 het bredere perspectief van samenwerking in de netwerksamenleving aan. Hoofdstuk 3 gaat over de vormen van samenwerking, zowel de juridische als de bestuurskundige vormen. Dit hoofdstuk laat ook zien hoe de juridische en bestuurskundige vormen zich tot elkaar verhouden. Hoofdstuk 4 presenteert de praktijk bestaande uit de resultaten van de vragenlijst en de cases. De panels uit hoofdstuk 5 vormen de schakel naar de conclusies die we in hoofdstuk 6 presenteren.

## 2. SAMENWERKEN EN DE NETWERKSAMENLEVING

Het samenwerken door gemeenten gebeurt niet in een luchtledig. Ook al is het een praktijk van vele decennia: samenwerken past ook wel in de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk passeren eerst enkele maatschappelijke tendenties de revue. Vervolgens staan we stil bij bestuurlijke ontwikkelingen.

### 2.1 ONTWIKKELINGEN IN DE MAATSCHAPPIJ

Hier bespreken we een viertal maatschappelijke ontwikkelingen.

In de eerste plaats is het duidelijk, dat burgers hun eigen keuzen maken. Meer dan voorheen stellen burgers zich zelfstandig op en maken zij eigen keuzen. Zij zijn vrijer ten opzichte van maatschappelijke en bestuurlijke verbanden. Afwegingen voor het inrichten van het eigen leven worden gemaakt op basis van diverse waarden: er is geen sprake (meer) van één juiste levenswijze, er zijn er meerdere. Op tal van terreinen is dit zichtbaar (Verhoeven, 2004: 57-58): werk (de meeste mensen blijven niet hun gehele werkzame leven bij dezelfde baas), opvoeding (wie doet het, hoe doe je het, waar en wanneer), onderwijs (welke school, qua denominatie, ligging, kwaliteit, kleur), vrije tijd (onoverzichtbare hoeveelheid mogelijkheden), levensbeschouwing (sterk verminderde aantrekkingskracht van de traditionele kerken, opkomst nieuwe genootschappen en geloofsrichtingen, meerderheid van agnostici en humanisten). De identiteit van burgers is veranderd. Minder dan voorheen voelen burgers een vaststaande identiteit (bijvoorbeeld op basis van hun geloofsovertuiging). Mensen zijn tegenwoordig niet alleen maar lid van één maatschappelijk verband, en zijn daarbij niet langer gebonden aan een specifieke zuil. Van Gunsteren (1991) spreekt ook wel van 'neo-republikeins burgerschap': individuen hebben de vrijheid zelf hun weg te kiezen, zij zijn onderdeel van diverse gemeenschappen en stellen van daaruit een gemengde identiteit samen. Mensen zijn echter niet geheel en al vrij in die keuze. Tot welke gemeenschappen individuen behoren, is moeilijk of zelfs niet vast te stellen (Van Gunsteren, 1991). Daarnaast zijn zij ook lid van de 'publieke gemeenschap' die moet zorgen voor enige orde te midden van de andere gemeenschappen; deze publieke gemeenschap staat echter niet in een hiërarchische relatie tot de andere (zie ook Luhmann, 1981; Schaap, 1997). Er is steeds minder sprake van binding aan een sociale groep vanaf de geboorte, maar steeds meer van een zoektocht naar een gemeenschap (Bauman, 2009: 29 ev.). Interessant daarbij is dat mensen in randgemeenten van grote steden soms zeer geïnteresseerd zijn in zaken die zich in het politieke en publieke domein in de grote stad afspelen (Lidström, 2010).

In de tweede plaats zijn gemeenschappen vlottend geworden en zelf virtueel. Als mensen in verscheidene gemeenschappen participeren, en zelf bewust kiezen op welke wijze en voor hoelang en waarom zij dat doen, dan heeft dat ook gevolgen voor die gemeenschappen zelf. We kunnen niet zonder meer uitgaan van een permanent bestaan van gemeenschappen, of zelfs maar van het bestaan ervan. Veeleer moeten wij hun bestaan veronderstellen; gemeenschappen zijn eerder het gevolg van individuele beslissingen dan dat zij eraan voorafgaan (Bauman, 2000:169). In een samenleving waarin overtuigingen, waarden en levensstijl privaat geworden zijn, kan alleen door interactie, onderhandelen en verzoenen een gemeenschap ontstaan (Bauman, 2000:178).



En die gemeenschappen hoeven geen fysieke verbanden te zijn, ook een vriendenkring op internet is een verband, zelfs een eenmalige chatsessie is een verband van mensen, een verband waardoor zij beïnvloed kunnen raken. Bovendien kan binnen (vaak specialistische) virtuele verbanden socialisatie plaatsvinden zoals die voorheen alleen aan de orde was binnen territoriale gemeenschappen. Dit maakt het aanboren van zelfregulerende capaciteiten een interessante maar ingewikkelde optie voor het openbaar bestuur. In het Verenigd Koninkrijk wordt door de 'Improvement and Development Agency for Local Government' (IDeA) al geëxperimenteerd met het betrekken van specialistische virtuele gemeenschappen bij beleidsvorming.

In de derde plaats is sprake van een diversiteit van burgerschapstijlen. Individualisering is dan weliswaar een belangrijke trend in de samenleving, daarmee is niet gezegd dat elke burger op dezelfde wijze autonoom in het leven staat. Het vermogen tot individualisering is ongelijk verdeeld in de samenleving. Diegenen die hoogopgeleid zijn en daardoor in alle opzichten mobiel zijn (fysiek, geestelijk, moreel), zijn de winnaars van de 'liquid modernity' (Bauman, 2000:120). De ene burger is de andere niet. Is daarmee de samenleving geheel en al onbekend of zelfs onkenbaar (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993; Van Gunsteren, 1994; Schaap, 1997) geworden? Of zijn er toch patronen te herkennen? Dat laatste lijkt het geval te zijn. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt naar 'burgerschapstijlen'. Van den Brink (2002) maakt een indeling op basis van verschillen in houding van burgers ten opzichte van bestuur en politiek: berustende, bedreigde en bedrijvige burgers. Anderen hebben op zijn werk voorgebouwd (Verhoeven, 2004; WRR, 2005; Bureau Motivation; Tonkens, 2007). Voor overheden is kennis over burgerschapstijlen belangrijk, omdat voor elk burgerschapstype een bepaald gedrag aannemelijk is. Overigens geldt het voorbehoud dat de WRR formuleert: "burgerschapstijlen bieden (...) een beperkt handvat voor het voorspellen van gedrag in een concrete situatie. Geen enkele variabele is op zichzelf voldoende om alle gedrag te verklaren" (WRR, 2005:152). Maar een indeling in burgerschapstijlen is wel een eerste en noodzakelijke verkenning van de manier waarop burgers in de samenleving staan en van de risico's voor de persoonlijke veiligheid en van de mate waarin de politie steun en medewerking kan verwachten.

De vierde ontwikkeling die wij signaleren, is globalisering en het ontstaan van een netwerksamenleving. De samenleving ondergaat de gevolgen van de globalisering en is in toenemende mate een netwerksamenleving geworden (Castells, 1994; 2000a). Ontwikkelingen op vele terreinen zijn amper nog beïnvloedbaar door politiek-bestuurlijke besluitvorming: internationale of zelfs mondiale oorzaken zijn aanwijsbaar. En organisaties waar overheden van afhankelijk zijn, opereren veelal op een geheel andere schaal (bedrijfsleven, belangengroeperingen, woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen). De speelruimte van overheden wordt meer en meer begrensd door wat er elders in de wereld gebeurt (Schnabel, 2001: 24). Tegelijkertijd lijkt in een tijd van globalisering het belang van lokale kaders weer toe te nemen. Parallel aan globalisering wint paradoxaal genoeg het lokale aan belang als referentiekader voor de identiteit van het individu en van bepaalde bevolkingsgroepen, i.e. glocalisering (Castells, 2000b). In een tijd van schaalvergroting en existentiële onzekerheid (Beck, 1992; Pieterman, 2008; WRR, 2008) worden lokale en sublokale integratiekaders weer belangrijker. Processen van schaalvergroting en schaalverkleining treden tegelijkertijd en naast elkaar op. Een voorbeeld hiervan uit het bedrijfsleven is het verschijnsel dat internationale winkelketens hun aanbod niet alleen afstemmen op lokale voorkeuren, maar ook lokale producten overnemen. Binnen het openbaar bestuur kan gedacht worden aan 'city twinning' die verder gaat dan een culturele uitwisseling, maar ook de uitwisseling van bestuurlijke 'best practices' omvat.

## 2.2 ONTWIKKELINGEN IN HET BINNENLANDS BESTUUR

De gedecentraliseerde eenheidsstaat is territoriaal opgebouwd. In de tijd van de ontwikkeling van het stelsel, halverwege de negentiende eeuw, konden we nog spreken van een koppeling van gemeenschap en gemeente. Het gemeentebestuur was in die tijd ook werkelijk het lokale zelfbestuur van een gemeenschap (zij het op basis van een beperkt kiesrecht voor de inwoners).

Het denken over het binnenlands bestuur wordt (ondanks het werk van Toonen, 1987) nog steeds beheerst door een gesloten institutionele denkwijze waartoe vanouds de leerstukken over de eigen huishouding en de 'driekringenleer' behoorden. Dit denken wordt beheerst door een denkpatroon waarin gemeentelijke autonomie centraal stond evenals spanning tussen gemeentelijke autonomie en verantwoordelijkheden van andere bestuurslagen. Vraag is echter, waar dan die autonomie belegd moet worden. Probleem is echter, dat de juiste schaal van het bestuur niet bestaat en dat "de grenzen van de gemeente niet meer samenvallen met de maatschappelijke grenzen" (Van den Brink, 1992: 35). Wat de zaak van het zoeken van een juiste gebiedsindeling nog ingewikkelder maakt, is dat (a) bij tal van maatschappelijke vraagstukken sprake is van schaaldifferentiatie (en dus niet alleen maar schaalvergroting!), (b) zij dikwijls om aandacht vragen op verschillende niveaus, en (c) de schaal van maatschappelijke vraagstukken en die van effectief bestuur en die van publieke betrokkenheid niet langer samenvallen (Derksen en Schaap, 2010: 251 ev.; Schaap, Bergström, Boogers & Franzke, 2012). Dan is het amper mogelijk de goede schaal of het juiste werkgebied te definiëren, maar zal veeleer een mix van gebiedsindelingen gevonden moeten worden. Ook in internationaal onderzoek naar regionaal bestuur zien we een verschuiving: het gaat niet zozeer om het zoeken van een juiste schaal voor een in te stellen regionaal bestuur, maar veel meer om het vinden van goede samenwerkingsverbanden op regionaal niveau (ook wel 'new regionalism' genoemd).

Sinds de inrichting van het bestuurlijke stelsel in de negentiende eeuw is er wel het een en ander veranderd in het bestuur. Ten eerste zijn de taken van de bestuurslagen grondig veranderd. Provincies zijn van hoofdzakelijk toezichhouders (vooral in de vorm van repressief en preventief toezicht, vanaf de jaren zeventig ook 'positief' toezicht) veranderd in besturen met zelfstandige taken. Gemeenten hebben eind negentiende en begin twintigste eeuw taken opgepakt en die vervolgens door centralisatie verloren (Toonen, 1987; Derksen en Schaap, 2010). Vervolgens is via decentralisatie het gemeentelijke beleidspakket (in de vorm van medebewind) weer stevig uitgebreid, een tendens die in de komende jaren zal worden voortgezet. De mate van beleidsvrijheid is wisselend (mechanisch, ambtelijk of politiek medebewind (Derksen en Schaap, 2010)).

Ten tweede is de schaal van de bestuurslagen veranderd. Kende Nederland halverwege de negentiende eeuw nog 1209 gemeenten begin 2013 zijn er nog maar 408 gemeenten. Het aantal inwoners per gemeente is fors gestegen. In 1945 hadden gemeenten gemiddeld 9.075 inwoners, in 2012 zijn dat er 40.307. Er is dus sprake van een enorme schaalvergroting. Tegelijkertijd is in het feitelijk functioneren van vooral gemeenten ook aandacht voor schaalverkleining. Soms is dat gebeurd door middel van binnengemeentelijke decentralisatie (Rotterdam, Amsterdam) of binnengemeentelijke deconcentratie (Den Haag, Utrecht, Enschede). Meestal wordt kleinschaligheid georganiseerd in de vorm van wijk- of buurtgericht werken of van adviserend wijk- of dorpsraden (in tal van gemeenten, in diverse vormen).

Tabel Aantal gemeenten in Nederland, 1849 - 2012.

Jaartal	Aantal	Jaartal	Aantal	Jaartal	Aantal
1849	1.209	1955	1.009	1995	633
1879	1.127	1960	994	2000	537
1900	1.121	1965	967	2004	483
1910	1.121	1970	913	2006	458
1920	1.110	1975	842	2007	443
1930	1.078	1980	811	2008	443
1945	1.016	1985	741	2009	441
1950	1.015	1990	672	2012	415

Bron: CBS (statline.cbs.nl)

Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente is, uiteraard, eveneens gestegen, overigens niet alleen door herindeling, maar ook door de groei van de bevolkingsomvang.

Tabel. Aantal gemeenten en gemiddeld aantal inwoners, 1945-2012

Jaar	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal inwoners
1945	1.016	9.075
1950	1.015	9.879
1960	994	11.486
1970	913	14.193
1980	811	17.375
1990	672	22.162
2000	537	29.542
2012	415	40.307

Bron: CBS, 2012; deels eigen berekening

Ten derde is besturen grensoverschrijdend werken geworden, dikwijls in functionele verbanden. Tal van onderwerpen, ook kwesties die naar hun aard lokaal zijn, trekken zich weinig aan van bestaande bestuurlijke grenzen. Ontwikkelingen in de lokale economie en ecologie, de woningmarkt, onderwijs- en zorgbehoeften, veiligheid: zij alle zijn lokaal van karakter, maar eveneens grensoverschrijdend, en soms zelfs landsgrensoverschrijdend. De rijksoverheid is steeds meer gaan denken in termen van functioneel bestuur: functionele regio's zijn in het leven geroepen. Weliswaar is ons binnenlands bestuur gebaseerd op een voorkeur voor territoriaal bestuur (integraal bestuur), of, zoals de WRR ooit stelde, integrerend bestuur (WRR, 1995)), maar de praktijk is een andere.

Steeds weer geven ministeries de voorkeur aan functionele arrangementen: arbeidsmarktbeleid, politie en veiligheid, uitvoeringsdiensten op het terrein van de fysieke ruimte, enz.

Ten vierde is door Europese eenwording een nieuwe bestuurslaag ontstaan. Dit heeft op diverse terreinen gevolgen, ook voor gemeente en provincies. Dat varieert van aanbestedingen tot en met het beïnvloeden van wetgevingsprocessen en het herschikken van bestuurlijke toezichtmechanismen. Zo hebben niet alleen VNG en IPO, maar ook provincies en verscheidene steden eigen lobbyisten bij Europese instellingen. Daarnaast zijn nieuwe grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden ontstaan (Eurocities, bijvoorbeeld), en banden van steden en provincies die gezamenlijk belangen willen behartigen op het Europese toneel (BrabantStad). Ook ontstaan nieuwe mogelijkheden voor kennisuitwisseling en leren in de Europese ruimte. Naast ontplooiingskansen heeft de toegenomen Europese integratie ook gevolgen voor het interbestuurlijk toezicht binnen lidstaten. Onder protest van de VNG en het IPO is onlangs het wetsvoorstel NERpe (Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten) aangenomen dat het mogelijk maakt om in geval van (risico op) niet-naleving van Europese regelgeving juridisch afdwingbare aanwijzingen te geven aan decentrale overheden en eventuele boetes of dwangsommen op hen te verhalen.

Ten vijfde is waar te nemen, dat veel bestuurlijke activiteiten regionaal geworden zijn en 'multi-level', ook als het gaat om lokaal bestuur. Op belangrijke beleidsterreinen (bestrijding criminaliteit en overlast; ruimtelijke inrichting; economische ontwikkeling) ligt het zwaartepunt bij de regio's. Zij ontwikkelen in voornamelijk horizontale patronen van overleg en afstemming hun eigen regionaal beleid. Tal van regionale samenwerkingsverbanden en arrangementen worden belangrijk. Regionalisering speelt, naast mondialisering, een belangrijke rol. Rond stedelijke knooppunten – en die worden steeds belangrijker (Wood en Shearing, 2007) - ontstaan regio's die er aan bijdragen dat metropolitane gebieden mee kunnen in de steeds feller wordende internationale concurrentie (Bäck, Magnier en Heinelt, 2006, p. 8). Hedendaags besturen is niet alleen regionaal besturen geworden, maar ook 'multi-level governance', met zowel horizontale als verticale samenwerkingsverbanden; in Nederland zowel als in andere landen (Eberlein, Wälti en Zürn 2010). Soms leidt dit tot nieuwe bestuursvormen, soms tot nieuwe vormen van samenwerken (Heinelt and Kübler, 2005). De wereldwijde migratie naar de steden leidt ook in Nederland tot stedelijke dynamiek in economie, cultuur en educatie. Voor deze ontwikkelingen heeft de nationale staat weliswaar nog steeds betekenis, maar als politieke entiteit met open grenzen is hij vaak in vergelijking met de regio's te groot en in verhouding tot de Europese Unie te klein. Concepten als 'stedelijke netwerken' (Vijfde Nota) en 'plusregio's' zijn uitgedacht om in het bestuurlijke hiaat (het 'regionale gat') te voorzien.

Ten zesde zijn regio's steeds meer gesprekspartner van de Europese Unie. De aard van de regionale taken brengt dan ook mee dat de regio's steeds meer gesprekspartner van de Europese Unie zijn geworden, evenals van veel andere internationale samenwerkingsverbanden. Hier wreekt zich, dat 'regio' geen eenduidig begrip is: ook hier speelt schaaldifferentiatie een rol. Intergemeentelijke samenwerking speelt zich op regionaal niveau af, maar ook provincies of landsdelen worden soms als regio gekenschetst in Europese programma's. Met andere woorden: de term 'regio' is een hybride begrip. Gemeenten en provincies hebben op EU-niveau een institutionele stem in het Comité van de Regio's, dat op formele en informele (bijvoorbeeld via 'ex-ante territorial impact assessments') de Europese besluitvorming probeert te beïnvloeden.

Tot slot moeten we constateren, dat door het toegenomen aantal samenwerkingsverbanden de democratische legitimatie problematischer is geworden. Want: “power and accountability have been divorced” (Pierre, 2009:592). Democratische verantwoording vindt plaats via (her)verkiezing van volksvertegenwoordigers, die op hun beurt het bestuur ter verantwoording roepen. Maar bestuurders zijn niet meer de enige beslissers. In een context van onderhandelen is het aanwijzen van heldere verantwoordelijkheden en het ter verantwoording roepen van de verantwoordelijken vrijwel onmogelijk (Haus & Heinelt, 2005: 25; Aarsaether, Bjørna, Fotel & Sørensen, 2009). En ook al zouden bestuurders nog wel de centrale besluitvormers zijn: zij zijn slechts indirect verantwoording verschuldigd aan de kiezer (Andersen & Pierre, 2010: 231).

### 3. VORMEN VAN SAMENWERKING

De onderzoeksvragen gaan onder andere over de verschijningsvormen van samenwerking en de keuzes die daarbij gemaakt worden. Zoals in het vorige hoofdstuk al gesteld werd, is er een kleurrijk palet aan samenwerkingsvormen. Dit palet kan echter wel geordend worden. In dit hoofdstuk bespreken we daarom de juridische vormen van samenwerken en vervolgens de bestuurskundige vormen. Aan het einde van het hoofdstuk laten we zien hoe beide zich tot elkaar verhouden.

Samenwerking is zowel mogelijk op privaatrechtelijke als op publiekrechtelijke basis. Privaatrechtelijk kan worden gekozen voor samenwerking in, bijvoorbeeld, een stichting of een vennootschap. Publiekrechtelijk kan worden gekozen voor de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt aan gemeenten (en andere lichamen van algemeen bestuur) de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken of bevoegdheden aan te gaan. Het bestuur van de regeling bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. De noodzakelijke financiën worden door de deelnemende gemeenten opgebracht. Het bestuur van de regeling is slechts bevoegd tot het nemen van besluiten over die zaken die door de deelnemende gemeenten aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn gedelegeerd. Maar, zo zal ook blijken uit het volgende hoofdstuk: in de praktijk is ook samenwerking ontstaan waarbij onduidelijk is op welke juridische basis die rust.

#### 3.1 JURIDISCHE VORMEN VAN SAMENWERKEN

De WGR kent drie samenwerkingsvormen (artikel 8): het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan en de centrumgemeente. Een vierde vorm, een regeling zonder meer (of lichte regeling), wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar betoogd kan worden dat deze vorm kan worden afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr.<sup>1</sup> Deze vormen verschillen in zwaarte van de regeling. Daarmee is beoogd de zwaarte van het samenwerkingsverband af te stemmen op de aard van het gezamenlijk te behartigen belang (Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, 2012):

Artikel 1, eerste lid, Wgr bepaalt dat de raden, de colleges van B&W en de burgemeesters van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tezamen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van *één of meer bepaalde belangen* van die gemeenten. Voor alle organen geldt dat zij daartoe slechts bevoegd zijn voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn. De gemeenteraad, het college en de burgemeesters kunnen dus alleen hun eigen bevoegdheden inbrengen in een gemeenschappelijke regeling. De colleges en de burgemeesters mogen daartoe pas overgaan na verkrijging van toestemming van de gemeenteraden. Het belang/de belangen ter behartiging waarvan een gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan moet(en) duidelijk worden omschreven in de regeling zelf (artikel 10, eerste lid, Wgr).

---

<sup>1</sup> In een conceptvoorstel van wet tot wijziging van de Wgr, dat in 2012 voor consultatie is gepubliceerd, wordt een vijfde vorm mogelijk gemaakt: het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid.

## 1. Een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wgr)

Het instellen van een openbaar lichaam is de zwaarste variant. Het openbaar lichaam is een *publiekrechtelijke* rechtspersoon. Het heeft een eigen (afgescheiden) vermogen en kan voor eigen rekening rechtshandelingen verrichten. Het kan voorts eigen personeel in dienst nemen, waaronder ambtenaren. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in ieder geval uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een Voorzitter. Bepalend voor wie deel kunnen uitmaken van het Algemeen en het Dagelijks Bestuur zijn de organen die de gemeenschappelijke regeling aangaan. Vrijwel altijd zullen alleen raadsleden, collegeleden en burgemeesters zitting kunnen hebben in het bestuur.

Op basis van de gemeenschappelijke regeling kunnen vrijwel alle gemeentelijke bevoegdheden van regeling en bestuur worden *overgedragen*<sup>2</sup> aan een bestuursorgaan van een openbaar lichaam. Het orgaan van het openbaar lichaam oefent de overgedragen bevoegdheid op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uit. Het is tevens mogelijk dat bestuursorganen van aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten organen van het openbaar lichaam machtigen<sup>3</sup> om één of meer (andere) bevoegdheden in naam van/namens de deelnemende bestuursorganen uit te oefenen.<sup>4</sup>

Deze constructie is ook te gebruiken voor het creëren van een nieuwe gezamenlijke organisatie die de ambtenaren in dienst neemt. Uitgangspunt is het instellen van een openbaar lichaam. De wet bepaalt dat vrijwel alle gemeentelijke bevoegdheden van regeling en bestuur *kunnen* worden overgedragen aan een bestuursorgaan van een openbaar lichaam, maar tot overdracht bestaat geen verplichting. Ook is het mogelijk dat bestuursorganen van aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten organen van het openbaar lichaam machtigen om één of meer (andere) bevoegdheden in naam van/namens de deelnemende bestuursorganen uit te oefenen. Op die manieren kunnen gemeenten hun zelfstandigheid behouden en bijvoorbeeld alleen die bevoegdheden overdragen die nodig zijn om de ambtelijke organisatie te laten functioneren.

## 2. Een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid, Wgr)

Tot op zekere hoogte kan een gemeenschappelijk orgaan worden gezien als een alternatief voor een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan kent anders dan een openbaar lichaam slechts één orgaan, te weten het gemeenschappelijke orgaan.

---

<sup>2</sup> Bij de Aanpassingwet derde tranche Awb is de Wgr aangepast aan de in de Awb gehanteerde definities. Dat heeft tot gevolg (gehad) dat in de Wgr het begrip 'overdragen' wordt gehanteerd en niet het begrip 'delegatie'. Het begrip overdragen is een koepelbegrip en omvat het begrip delegatie. Delegatie is het overdragen door een *bestuursorgaan van zijn* bevoegdheid tot het nemen van *besluiten* aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent: artikel 10:13. Juridisch gezien is delegatie dus een vorm van overdracht, maar is niet iedere overdracht een vorm van delegatie. Er zijn ook andere bevoegdheden dan besluitbevoegdheden die (bij een gemeenschappelijke regeling) kunnen worden overgedragen.

<sup>3</sup> Het begrip machtigen is een koepelbegrip en omvat het begrip mandaat. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan *besluiten* te nemen: artikel 10.1 Awb. Onder het begrip machtigen vallen ook de begrippen volmacht (privaatrechtelijke rechtshandeling) en machtiging (verrichten van handeling die een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling is). Zie in dit verband: artikel 10:12 Awb.

<sup>4</sup> Mits is voldaan aan de vereisten van Afdeling 10.1.1 Awb.

Gemeenten kunnen in *daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen* voor een gemeenschappelijk orgaan kiezen. Of met een gemeenschappelijk orgaan, in plaats van een openbaar lichaam, kan worden volstaan, hangt mede samen met het aantal belangen dat met de gemeenschappelijke regeling wordt behartigd. Het gaat hier veelal om eenvoudige regelingen, vaak met een beperkte doelstelling, die geen geleed bestuur noch rechtspersoonlijkheid eisen. Anders dan een openbaar lichaam heeft een gemeenschappelijk orgaan dus geen rechtspersoonlijkheid. Daardoor kan het geen eigen personeel aanstellen en evenmin zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Dat betekent vermogensrechtelijk onder meer dat eventuele financiële gevolgen van het handelen van het gemeenschappelijk orgaan worden toegerekend (hoofdelijk) aan de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling.

Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen minder bevoegdheden worden overgedragen dan aan de bestuursorganen van een openbaar lichaam. Niet kan worden overgedragen de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (lagere regelgeving). Alle overige bevoegdheden kunnen in beginsel wel worden overgedragen.<sup>5</sup> Overgedragen bevoegdheden worden door het gemeenschappelijke orgaan op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend. Voorts is het mogelijk dat bestuursorganen van aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten het gemeenschappelijke orgaan machtigen om één of meer (andere) bevoegdheden in naam van/namens de deelnemende bestuursorganen uit te oefenen.

### **3. Een centrumgemeente** (artikel 8, derde lid, Wgr)

De Wgr creëert tevens dat geen orgaan wordt ingesteld, maar dat één van de deelnemende gemeenten als centrumgemeente fungeert. Als deze constructie wordt gehanteerd, wordt (meestal) één gemeente (de centrumgemeente) aangewezen die namens de deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uitoefent. De centrumgemeente 'vertegenwoordigt' als het ware de andere gemeenten. Het is denkbaar dat binnen één gemeenschappelijke regeling sprake is van meerdere centrumgemeenten. Dit kan zich voordoen bij gemeenschappelijke regelingen die zijn getroffen om meerdere belangen te behartigen. Iedere centrumgemeente neemt dan bijvoorbeeld een bepaald belang met de daarbij behorende bevoegdheden voor haar rekening.

Daarnaast is het mogelijk dat er een 'mengvorm' wordt gehanteerd: bij de gemeenschappelijke regeling wordt dan een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam ingesteld, terwijl voorts bepaalde in de regeling omschreven bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen of ambtenaren van een van de aan de regeling deelnemende gemeenten.

Het is zeer de vraag, of in deze constructie sprake kan zijn van het overdragen van bevoegdheden. Daarvoor is een wettelijke grondslag vereist en die ontbreekt in dit geval (artikel 8, derde lid, Wgr kan niet als zodanig worden beschouwd). De bevoegdheden die bestuursorganen inbrengen in de gemeenschappelijke regeling blijven dus bij de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten; de centrumgemeente oefent die bevoegdheden uit in naam van die bestuursorganen. Met andere woorden: een bestuursorgaan van een deelnemende gemeente machtigt (veelal: mandateert) een bestuursorgaan van de centrumgemeente om een bevoegdheid uit te oefenen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Het kan dan gaan om de bevoegdheid tot het vaststellen van beschikkingen en het vaststellen van besluiten van algemene strekking, mits niet zijnde algemeen verbindende voorschriften.

<sup>6</sup> Op grond van artikel 8, derde lid, Wgr kunnen ook bevoegdheden van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door ambtenaren van de centrumgemeente. Wie bevoegd is om daartoe te beslissen, bepaalt het artikel niet. Het meest voor de hand liggende antwoord is, dat dat geschiedt



#### 4. Een regeling zonder meer

Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr. Doordat deze variant niet wettelijk is geregeld, bestaat er veel onduidelijkheid over. Een zogenaamde ‘regeling zonder meer’ (of lichte regeling) is een overeenkomst die wordt aangegaan, maar waarbij geen van de onder 1-3 genoemde varianten in het leven wordt geroepen. Een echte organisatievorm is zij dan ook niet. Deze samenwerkingsvorm komt neer op een publiekrechtelijke afspraak tussen de samenwerkende bestuursorganen van gemeenten, zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt gekozen. Anders dan bij de wettelijk geregelde vormen is het bij de regeling zonder meer dan ook niet mogelijk om bevoegdheden toe te delen.<sup>7</sup>

De wet (artikel 160, lid 2 Gemeentewet) kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Privaatrechtelijke vormen zijn toegestaan als daarmee het openbaar belang beter gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm. De praktijk leert dat er meer privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn dan publiekrechtelijke. Een telling uit 2010 laat zien dat er toen 698 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waren tegen 1.022 privaatrechtelijke (Ministerie van BZK & Berenschot, 2010). Privaatrechtelijke samenwerking is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek, in de vorm van stichtingen, verenigingen, vennootschappen en contracten. Als een college van B&W (het bevoegde orgaan inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen) van een gemeente wil overgaan tot privaatrechtelijke samenwerking met andere gemeenten, dan is een zgn. voorhangprocedure nodig bij de gemeenteraad (Ministerie van BZK & Berenschot, 2010).

### 3.2 BESTUURSKUNDIGE TYPOLOGIEËN VAN SAMENWERKEN

Verscheidene bestuurskundigen hebben geprobeerd orde aan te brengen in de hoeveelheid samenwerkingsverbanden die in de praktijk zijn ontstaan. De juridische vorm zegt immers lang niet altijd hoe een samenwerkingsverband er in de praktijk uitziet (belang, feitelijk functioneren, etc.). We baseren ons hier op enkele recente publicaties, nl. die van Stan van de Laar (2010) en Herweijer en Fraanje (2012).

Van de Laar gaat vooral in op de manier waarop gemeenten omgaan met het bundelen van ambtelijke krachten: ‘ambtelijke poolvorming’. In de gevallen die Van de Laar onderscheidt blijven de deelnemende gemeenten zelfstandige politiek-bestuurlijke eenheden. Herweijer en Fraanje (2011) bouwen op het betoog Van de Laar voort, maar proberen de vormen scherper van elkaar te onderscheiden, vooral op het punt van de positie van het ambtelijk apparaat en de organisatievorm (Van de Laar’s indeling lijkt vooral gebaseerd te zijn op het aantal taken waarop gemeenten samenwerken). Zij komen uit op een driedeling.

---

door de bovengeschiede van de betreffende ambtenaren. In verreweg de meeste gevallen zal het daarbij gaan om het college van B&W. Zie in dit verband onder meer: artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d, Gemeentewet.

<sup>7</sup> Voor de helderheid: bevoegdheden kunnen niet aan elkaar noch aan een eventueel nieuw in te stellen organisatie worden toegedeeld.

In beide indelingen ligt de nadruk op gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Wij voegen daar aan toe voor welk type activiteiten gemeenten dergelijke vormen van samenwerking kunnen kiezen:

- a. *Netwerkmodel*. Dit is een lichte vorm van samenwerking: de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente en werken structureel samen. Het gaat hier vooral om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke werkgroepen van ambtenaren. Het kan in onze ogen ook gaan om bestuurlijke afstemming of strategievorming. Van overdracht van taken/bevoegdheden en mensen is geen sprake.
- b. *Matrixmodel*. Hier voert elk van de gemeenten één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezig houden worden meestal aangesteld in de desbetreffende gemeente: integratie van ambtelijke expertise. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke gemeenten. Dat laat onverlet dat gemeenten ertoe kunnen overgaan hun beleid op die terreinen waarop zij samenwerken, te harmoniseren.
- c. *Integratiemodel*. De deelnemende gemeenten voegen hun ambtelijke organisaties grotendeels samen. Met die organisatie sluiten zij vervolgens contracten over de diensten die de organisatie aan de gemeenten verleent. Er zijn twee vormen van integratie: min of meer gelijkwaardige gemeenten integreren hun ambtelijke capaciteit in een nieuwe ambtelijke dienst óf gemeenten concentreren hun ambtelijke capaciteit bij een centrumgemeente. Hoewel Herweijer en Fraanje er bij de toelichting op het integratiemodel van uitgaan dat gemeenten het “grootste deel van hun ambtelijk apparaat” samenvoegen, beschouwen wij ook de integratie van een kleiner deel daarvan als integratie: ook het creëren van een shared service center valt er wat ons betreft onder.

### **3.3 KOPPELING JURIDISCHE EN BESTUURSKUNDIGE VORMEN VAN SAMENWERKEN**

De drie publiekrechtelijke vormen (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeenteconstructie) en de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn niet één-op-één te koppelen aan de indeling van Herweijer en Fraanje. In onderstaand schema doen wij een poging, uitgaande van de drie bestuurskundige vormen, omdat dat de vormen zijn die gemeenten in de praktijk kiezen. De lichte vormen van samenwerking, het onderwerp van deze verkenning, zijn gemarkeerd aangegeven.

Samenwerkingsvormen	Netwerkmodel	Matrixmodel	Integratiemodel
<b>Openbaar lichaam</b>	In deze twee modellen is geen sprake van het door een nieuwe organisatie op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren van taken/bevoegdheden.		Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid; zijn taken en bevoegdheden kunnen beperkt zijn tot personele vraagstukken.
<b>Gemeenschappelijk orgaan</b>	-	-	Weliswaar kan een nieuwe ambtelijke organisatie worden gecreëerd, maar die organisatie kent geen rechtspersoonlijkheid.
<b>Centrumgemeente</b>	-	Matrix kan de vorm aannemen van de op de WGR gebaseerde centrumgemeenteconstructie: elk van de gemeenten is een centrumgemeente voor een beperkt aantal taken/bevoegdheden.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt bij één gemeente, is deze Wgr-regeling geschikt, niet als er een nieuwe organisatie in het leven geroepen moet worden.
<b>Regeling zonder meer</b>	Voor een netwerk kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Voor een matrix kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt in een nieuwe organisatie, is rechtspersoonlijkheid nodig; die kan de regeling zonder meer niet bieden.
<b>Privaatrechtelijke samenwerking</b>	Voor het creëren van een netwerk of een matrix kan een lichte privaatrechtelijke vorm (convenant bijv.) volstaan.		Voor integratie bij één gemeente kan een contract geschikt zijn. Voor het creëren van een nieuwe organisatie kan een privaatrechtelijke vorm gekozen worden.

Kijkend naar bovenstaand schema zouden we kunnen concluderen, dat vooral daar waar gemeenten hun ambtelijke capaciteit willen integreren in een gemeenschappelijke organisatie die de medewerkers in dienst heeft, uitsluitend het creëren van een openbaar lichaam aangewezen is.

## 4. LICHTE VORMEN VAN SAMENWERKING: DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk beschrijft de praktijk. De resultaten van de vragenlijst aan gemeenten wordt besproken en daarna presenteert dit hoofdstuk de cases: Emmen Revisited, de samenwerkende Middelsee-gemeenten en BrabantStad. De cases kennen een grote variatie in verschijningsvormen. Emmen Revisited is een voorbeeld van publiek-private samenwerking. De Middelsee-gemeenten zijn kleinere gemeenten in het noorden van Nederland die samenwerkten op het gebied van de gemeentelijke bedrijfsvoering. BrabantStad betreft een lobby en investeringsprogramma voor economische versterking van de vijf grootste Brabantse Steden.

### 4.1 KEUZEN TEN AANZIEN VAN SAMENWERKEN: DE BENADERDE GEMEENTEN

Zoals in het eerste hoofdstuk besproken is, zijn 38 gemeenten gevraagd aan te geven welke lichte vormen van samenwerking zij hebben en waarom zij voor die vormen gekozen hebben. De resultaten van de enquête zijn te vinden in bijlage 1. Hier bespreken we de resultaten aan de hand van de onderzoeksvragen.

Hoe ziet lichte intergemeentelijke samenwerking er in de praktijk uit?

De gemeenten is gevraagd aan *welke lichte vormen* van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden men deelneemt. Ook is gevraagd die samenwerkingsverbanden te karakteriseren (regeling zonder meer, matrix, netwerk, etc.) en aan te geven welke vormen privaatrechtelijk zijn en welke publiekrechtelijk, en welke beleidsterreinen de samenwerkingsverbanden betreffen. In de bijlage staat een overzicht van de antwoorden die de gemeenten gaven. Vooral de karakterisering van de samenwerking is een rijk palet. Gemeenten denken duidelijk niet in termen van 'regeling zonder meer', 'matrixorganisatie' of 'netwerk'. Ook 'convenanten' worden genoemd, of 'GR', 'gastheerschap', 'DVO'. Er is geen eenduidig beeld: er bestaan vele vormen van lichte samenwerking in de praktijk. Publiekrechtelijke vormen lijken wel vaker voor te komen dan privaatrechtelijke, maar beide komen vaak voor. En samenwerking komt voor op vrijwel alle beleidsterreinen.

Om welke redenen wordt door gemeenten gekozen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?

In de eerste plaats is gevraagd naar de *redenen voor intergemeentelijke samenwerking* (ongeacht de zwaarte van de vormgeving daarvan). Twee antwoorden springen eruit: meer efficiency en een verhoging van de strategische kracht. Ook meer bestuurkracht wordt door de meeste gemeenten genoemd als reden; vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie en verbetering van de dienstverlening minder.

Ook als het gaat om de *redenen* die gemeenten aanvoeren om een lichte vorm van samenwerking te kiezen is het beeld divers. Globaal genomen kunnen we constateren dat gemeenten lichte vormen van samenwerking verkiezen boven zwaardere vormen, omdat de lichte vormen minder bestuurlijke drukte geven, meer flexibiliteit en invloed overlaten. Ook zijn zij geschikt als groeimodel. De redenen voor lichte vormen zijn voor de meeste gemeenten niet veranderd in de loop van de tijd. Zwaardere vormen van samenwerking worden over het algemeen niet gezien als goede alternatieven voor de lichtere vormen. Enkele respondenten vinden die keuze afhangen van de situatie en het doel van samenwerken.

Hoe wordt in retrospectief door gemeenten gedacht over de oorspronkelijke redenen c.q. afwegingscriteria om te kiezen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?  
Gemeenten zien overwegend geen reden om achteraf de gekozen vorm te veranderen. De oorspronkelijke redenen voor de gekozen vorm zijn grotendeels onveranderd gebleven.

Hoe verhoudt lichte intergemeentelijke samenwerking zich tot zwaardere intergemeentelijke samenwerking?  
Een groot aantal gemeenten (zij het geen meerderheid) ziet lichte vormen van samenwerken wel als een opmaat naar zwaardere vormen. Zij wijzen op zaken als *de democratische legitimatie, de maatregelen die in het regeerakkoord staan en de ontwikkeling in de samenwerking ('volgend stadium')*.

Tot slot is ook gevraagd of de gemeenten, naast intergemeentelijke samenwerking, ook *vaste* samenwerkingsverbanden met *particuliere organisaties* heeft. Dat blijkt bij de meeste gemeenten inderdaad het geval te zijn.

## 4.2 EMMEN REVISITED: PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

### Inleiding en ontstaan

De gemeente Emmen werkt in Emmen Revisited (hierna ER) samen met woningcorporaties en bewonersorganisaties in de wijken en dorpen van de gemeente. ER is in 1997 ontstaan, omdat de betrokken partijen constateerden dat nieuwbouw veelal leidt tot leegloop van oudbouw en dat oudere wijken aantrekkelijk moeten blijven (Programmabureau, 2011). In 1997 sloten de gemeente Emmen, een woningcorporatie, wijkverenigingen, Huurdersfederatie en het Stimuleringsfonds voor Architectuur een convenant. Zij wilden een nieuwe aanpak voor drie naoorlogse woonwijken. Als doel formuleerden zij: *'Het behouden en verbeteren van de sociale kwaliteit van naoorlogse wijken op de gebieden van wonen, woonomgeving, sociaal klimaat en voorzieningen.'* (Programmabureau, 2011: 9). De achterliggende gedachten waren inhoudelijk en relationeel: bij de aanpak van de drie wijken moesten niet alleen "stedenbouwkundige, volkshuisvestelijke en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen" in ogenschouw genomen worden, maar moesten betrokken partijen ook in gelijkwaardigheid met elkaar werken.

### Doel en functioneren van de samenwerking

ER beschouwt zichzelf als "een procesinfrastructuur met een cyclisch karakter om wijk- en dorpsprogramma's tot stand te brengen en iedere betrokkene te stimuleren dat deze worden uitgevoerd. De regie op het proces ligt tussen de verschillende partners in het samenwerkingsverband." (Programmabureau, 2011: 11). Daartoe is een cyclus gecreëerd van 'plan-do-check-act'. Stuurgroep, Programmabureau, lokale teams, managementoverleg Lokaal Akkoord en de lijnorganisaties spelen hierin hun eigen rol. Naast deze actoren kent ER het zogenaamde 'KennisLokaal': "de plek voor innovatie (..) vooral gekoppeld aan de procesvernieuwing" (Programmabureau, 2011: 14). Het hoort bij het Programmabureau.

ER ziet een aantal uitdagingen voor zichzelf. Kern daarvan is bestendinging, of zoals verwoord door ER zelf: "De transformatie doormaken naar een permanente en cyclische manier van samenwerken in alle 35 wijken en dorpen van Emmen met alle betrokken partners." (Programmabureau, 2011: 21). ER wil meer partners betrekken en streven naar "verduurzaming bij gemeente, corporaties en bewoners(organisaties)" (Programmabureau, 2011: 21).

In het burgerjaarverslag-2008 van de gemeente staan naast de convenantpartners ook politie en een welzijnsorganisatie (Sedna) als partners genoemd. In het rondetafelgesprek is aan de orde gekomen, of andere dan de oorspronkelijke partners mee zouden moeten doen aan ER. Deelnemers brengen naar voren, dat zorginstellingen wel in de dorpssteams zitten. Voorlopig blijkt vooral in de uitvoering ruimte te zijn voor deelname van andere partijen. Als probleem daarbij wordt gezien, dat de meeste zorginstellingen, anders dan de woningcorporaties, geen nevenschikte positie innemen ten opzichte van de gemeente, maar eerder opdrachtnemer van de gemeente zijn. Andere sectoren, zoals werk, educatie, worden maar matig betrokken.

#### Resultaten en evaluatie

In het rondetafelgesprek is aan de orde gekomen hoe representatief de bewonersorganisaties zijn. Er blijkt slechts een kleine groep burgers actief te zijn: “organisaties vissen steeds in dezelfde vijver”. De bewonersorganisaties zijn kwetsbaar, ze zijn amper sterke partijen. Een verbetering zou kunnen zijn, zo wordt geopperd, om de werkwijze te veranderen. Zo zou de gemeente pas in actie kunnen komen, zodra de bewoners iets doen: dat stimuleert (of dwingt?) burgers tot actie, als zij willen dat er iets gedaan wordt. Vanuit de bewoners wordt opgeroepen tot een actievere houding van de gemeenten en tot sneller handelen om de aandacht van bewoners vast te houden. Wellicht dat ook de werkwijze van de bewonersorganisaties zelf een belemmering is: veel burgers willen immers liever niet vergaderen over abstracte kwesties, maar wel concreet zaken aanpakken. Er wordt nu gedacht aan ‘dorpscoöperaties’; daarin zijn inwoners zelf weer aan zet: zicht geven op wat in de gemeenschap speelt, ook zorg etc. De gemeente zal dan zaken meer moeten “loslaten” en initiatieven moeten van onderop komen.

In een interne evaluatie worden de volgende aanbevelingen geformuleerd (Emmen, 2011):

“De belangrijkste aanbeveling op basis van beide evaluaties is het creëren van meer draagvlak binnen de gemeente en de corporaties, zodat deze partijen (en vooral ook de functionarissen met mandaat daarbinnen) zich committeren aan het daadwerkelijk realiseren van resultaten. Het maken van afspraken wie wat gaat bijdragen aan de doelen in het programma moet al beter geborgd zijn in het programmaproces waardoor sneller een uitvoeringsoverzicht opgesteld kan worden met harde afspraken. In het programma staat de expliciete vermelding “De kernpartners committeren zich hierbij niet aan de uitvoering. Deze is en blijft een verantwoordelijkheid van de organisaties zelf”. Dit geeft een signaal van te veel vrijblijvendheid.

In het rondetafelgesprek wordt gesteld, dat ER grosso modo redelijk goed functioneert. Grootste winstpunt lijkt te zijn, dat de betrokken personen elkaar kennen, waardoor ze elkaar eenvoudig weten te vinden voor overleg. Bewonersorganisaties moeten er wel meer tijd insteken dan vroeger, maar dat heeft ook te maken met eigen wensen, naast het feit dat de gemeente niet meer alles doet. De Werkgroep Bewonersoverleg ER (2012) is wel kritisch. Zij heeft een notitie geschreven, waarin zij onder ander constateert dat het succes van de lokale teams en van ER als zodanig teveel afhangt van personen. De bewonersorganisaties zijn ook zelfkritisch: zij hebben moeite de leden actief te houden. Ze signaleren overigens wel, dat “waar het goed loopt en de bewonersorganisatie meer mogelijkheden heeft en er werkelijk toe doet, een bestuursfunctie voor bewoners met capaciteiten aantrekkelijker wordt.” De Werkgroep doet ook voorstellen voor verbetering.

In het rondetafelgesprek wordt gesteld dat ER een lerende organisatie is en steeds nieuwe verbanden legt. Daardoor zitten welzijnsorganisaties bijv. nu ook aan tafel, hoewel ze geen partner zijn. Bij nieuwe gesprekspartners is wel de vraag: op welk niveau zit men aan tafel (beleidsmedewerker, uitvoering, etc.). Zeker de corporaties blijven het als een uitdaging zien om de bewonersorganisaties mee te krijgen. Ook zijn er, in de ogen van de bewoners, ambtenaren van buiten ER die pas in een laat stadium ontdekken dat er ook nog bewoners zijn.

De volgende adviezen worden gegeven om ervoor te zorgen dat er meer commitment is bij de kernpartners:

- Meer daadwerkelijk wijk-/dorpsgericht denken en werken door de kernpartners (gemeente en corporaties) om in het programmaproces voldoende gedragen input te kunnen leveren en dit onderdeel te laten zijn van de planning en control cyclus.
- In het programmaproces vooral ook te spreken met vertegenwoordigers van de kernpartners die zeggingskracht zo niet mandaat hebben. Betrek daarbij de rol en functionarissen uit het uitvoeringsoverleg lokaal akkoord (een managersoverleg).
- Bij de vaststelling van het wijk-/dorpsprogramma een planning en waar mogelijk een financieel kader te onderschrijven dat uitvoering van grotere (wezenlijke) zaken bespoedigd.

Naast commitment is het scheppen van de juiste verwachtingen richting de bewoners essentieel: "Zeggen wat je doet en doen wat je zegt".

Het is goed om iets te doen aan het beeld van zorg over de toekomst van Emmen Revisited. Op basis van de evaluatie (van Nieuw-Weerdinge) ontstaat namelijk een beeld waarbij vraagtekens gezet worden of een uitrol naar 32 dorpen en wijken wel realistisch is. Het programma Nieuw-Weerdinge heeft n.l. meer dan 1 manjaar werk gekost (ca. 1700 productieve uren) van procesmanager en dorpscoördinator samen."

#### De toekomst

ER bestaat 15 jaar. De ambitie die in 2011 verwoord werd luidt kortweg: nu doorzetten naar een permanente aanpak en verduurzaming bij de partners. Dat oogt wat laat voor een organisatie die al zo lang bestaat. In het rondetafelgesprek wordt benadrukt, dat ER in 1997 begonnen is als een project en dat pas in 2007 besloten is het gedachtegoed mee te nemen naar andere EOPs. ER is "eigenlijk niet meer dan een voertuig, en zeker geen middel voor alle kwalen (wat soms wel gedacht wordt)". De doorontwikkeling van ER is nu één van de zeven experimenten van Emmen rond 'burgerkracht'.

Of het regeerakkoord, en dan vooral de aangekondigde maatregelen met betrekking tot de woningcorporaties, grote gevolgen zullen hebben voor ER, is nog maar de vraag. Het is afwachten, of gemeente en corporaties straks nog als gelijkwaardige partners kunnen samenwerken, als de gemeente 'regisseur' wordt. De gemeente benadrukt niet zonder gelijkwaardige partners te kunnen; het gemeentebestuur wil dan ook doorgaan met de ER-werkwijze.

### 4.3 MIDDELSEE: SAMENWERKING IN NOORD-FRYSLÂN<sup>8</sup>

#### Inleiding en ontstaan

Het samenwerkingsverband Middelsee-gemeenten is een interessant geval: het bestaat niet meer. Het Bildt, Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menameradiel, vier gemeenten in het noordwesten van Fryslân, hebben enkele jaren samengewerkt. De oorsprong van deze samenwerking vormde het bestuurskrachtonderzoek dat de provincie Fryslân in 2001 heeft laten verrichten. Uit dit onderzoek blijkt dat er knelpunten worden verwacht in de toekomst. Die zijn vooral gerelateerd aan het kleine en kwetsbare ambtelijke apparaat van de vier gemeenten. De vier gemeenten besluiten eerst een eigen evaluatie uit te voeren.

Na een kritisch rapport van de VROM-inspectie besluiten de vier gemeenten samen te gaan werken, te beginnen in de vorm van een gemeenschappelijk bureau handhaving. De gemeenten willen zelfstandig blijven, zo formuleren zij eind 2004. De jaren daarna wordt onderzocht op welke terreinen zij kunnen en willen samenwerken. In 2007 wordt de samenwerking in een convenant vastgelegd. Dit convenant geeft aan dat de samenwerking zich richt op gezamenlijke uitvoering van taken en beleid en dat stapsgewijs wordt toegewerkt naar de bundeling van delen van de ambtelijke organisatie. Doelen zijn de verbetering van de kwaliteit, kosten besparen en een sterkere positie naar derden realiseren. Ieder jaar stellen de secretarissen een ontwikkelprogramma op dat zij voorleggen aan de Raden voor opinievorming en vervolgens door de Colleges laten vaststellen. Er kunnen ook tussentijds in het kader van de kaderstellende rol van de Raad opiniërend stukken aan de Raden worden voorgelegd, voordat deze ter besluitvorming aan de orde komen, zo regelt het convenant. De uitvoering dient te geschieden binnen de verschillende begrotingen van de gemeenten. De externe kosten en overheadkosten worden gelijkelijk verdeeld en de inzet van de eigen organisatie wordt door de gemeenten zelf gedragen. De gemeenten kunnen de samenwerking een jaar van te voren opzeggen.

#### Doel van de samenwerking

De vier gemeenten beogen met de samenwerking minder kwetsbaarheid, meer kwaliteit en minder kosten. Hierbij stellen de gemeenten als randvoorwaarden dat de gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven en de uitvoerende organisatie goed door de vier gemeentebesturen kunnen worden aangestuurd.

#### Samenwerking op meerdere taakgebieden

In 2008 worden er acht taakgebieden onderzocht. Uiteindelijk kiezen zij voor een combinatie van netwerksamenwerking en matrixsamenwerking. Bij de netwerksamenwerking blijven de medewerkers bij de eigen gemeente werken. Ze wisselen informatie uit, ontwikkelen waar mogelijk hetzelfde beleid en kopen hetzelfde in.

---

<sup>8</sup> De bespreking van deze casus is deels gebaseerd op Hoogstra en Herweijer, 2011.



Het is een vrijblijvende vorm van samenwerking, zowel door het bestuur als ook door het management is het moeilijk te sturen. De netwerksamenwerking wordt gekozen voor het sportbeleid en gemeenteverlichting.

De vier gemeenten kiezen voor een groter aantal taken voor het matrixmodel. Daarbij voert één gemeente de taak uit voor de andere drie gemeenten, met een grotere afdeling voor die taak. De afnemende gemeenten sluiten een dienstverleningsovereenkomst met de centrumgemeente, waardoor de taakuitvoering transparant is en er beter op is te sturen. Deze vorm wordt gekozen voor juridische zaken, personeel en organisatie, jeugdbeleid, control, inkoop en integrale veiligheidszorg.

Nu er samenwerking ontstaat op meerdere terreinen besluiten de gemeentebesturen in 2009 tot het oprichten van een lichte gemeenschappelijke regeling door de vier Colleges van B&W die ook samen het algemeen bestuur van de regeling vormen. Gekozen wordt voor het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan, genaamd: samenwerkingsverband Middelseegemeenten. Het convenant uit 2007, dat de samenwerking tot dan toe regelde, wordt hiermee gelijktijdig ingetrokken. Het duurt vervolgens enige jaren voor alle voorgenomen taken ook gezamenlijk zijn opgepakt. In 2010 geldt dit voor inkoop, ICT-ondersteuning, handhaving en sportbeleid. Medio 2010 start er ook een gezamenlijk centrum voor jeugd en gezin Middelsee.

#### Resultaten en evaluatie

Voor het bureau handhaving dat het langst gemeenschappelijk functioneert kan worden vastgesteld dat de kwaliteit is toegenomen en de kwetsbaarheid is verminderd. De kosten zijn echter ook toegenomen. De VROM-inspectie oordeelt dat de kwaliteit is toegenomen. Verder is de specialisatie toegenomen. Het bureau heeft één jurist en de inspecteurs hebben ieder hun eigen specialisme. De rekenkamercommissie oordeelt dat de kwetsbaarheid van de organisatie is verminderd. De kosten zijn echter wel toegenomen, zowel de totale kosten als ook de kosten per activiteit zijn hoger geworden. De gemeenten zijn tevreden over het kunnen vaststellen van een eigen handhavingsbeleid en vinden dat zij het bureau handhaving goed kunnen aansturen.

In 2010 wordt er stapsgewijs gewerkt aan de bundeling van delen van de vier ambtelijke organisaties om de zelfstandigheid van de vier gemeenten te behouden. Uit een extern onderzoek komt de aanbeveling om ook meer beleidsinhoudelijk de samenwerking te zoeken en meer gezamenlijk de opgaven die het gebied stelt op te pakken.

In november komt in de vier gemeenteraden het voorstel aan de orde om een fusie tussen de vier gemeenten niet uit te sluiten als de samenwerking onvoldoende oplevert voor het behoud van de zelfstandigheid. Drie gemeenteraden konden hiermee instemmen, maar de Raad van Ferwerderadiel niet. Mede door een herindelingsimpuls van de provincie oriënteren de gemeenten zich nu op de samenwerking en de mogelijke opties van herindeling.

## **4.4 BRABANTSTAD: NETWERK VAN VIJF BRABANTSE STEDEN EN DE PROVINCIE**

### Inleiding en ontstaan

In BrabantStad werken de gemeenten Breda, Den Bosch, Eindhoven, Helmond, Tilburg en de provincie Brabant samen in een netwerkverband. Het netwerk heeft een informeel karakter en de steden

en de provincie behouden hun eigen autonomie. De partners moeten samen overeenstemming bereiken, er is geen doorzettingsmacht.

De steden proberen agglomeratievoordelen te realiseren door zoveel mogelijk complementair te zijn en samen meer concurrerend te zijn dan de steden afzonderlijk. In BrabantStad wonen ongeveer 1,8 miljoen inwoners (steden en omliggende gemeenten).

De Brabantse steden werken al langere tijd samen. De samenwerking ontstond tegelijk met het ontstaan van het grotestedenbeleid van het Rijk en de provincie Brabant in het midden van de jaren '90. In 1998 schreven de Brabantse steden en de provincie het kabinet Kok over het belang van de Brabantse steden voor Nederland. De samenwerking kreeg in 2001 een impuls toen BrabantStad in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening werd aangewezen als één van de stedelijke netwerken. De steden moesten toen samen bepalen hoe de gelden die het Rijk beschikbaar stelde voor infrastructurele projecten verdeeld moesten worden. In de eerste jaren werd de samenwerking gekarakteriseerd door lobby en afstemming en dat is nog steeds een belangrijke functie van BrabantStad. In de loop der jaren kwamen er steeds meer gebundelde investeringen. In 2004 verscheen het eerste meerjarenprogramma BrabantStad, "meer samen, samen meer". In maart 2009 werd het tweede meerjarenprogramma BrabantStad 2008-2012 vastgesteld, getiteld "Samen investeren in BrabantStad". Met dit programma was een investering van in totaal 1,4 miljard euro gemoeid, vooral in de vijf steden. In 2012 is de strategische agenda BrabantStad 2012-2020 voor de vijf steden en de provincie vastgesteld. Voor deze strategische agenda moet nog een uitvoeringsprogramma worden opgesteld. Verwacht wordt dat het investeringsvolume wat minder hoog zal zijn.

#### Doel en programma's

Het meerjarenprogramma van 2008 geeft de missie van BrabantStad kort en bondig aan: BrabantStad, een sterk internationaal concurrerend en duurzaam groeiend stedelijk netwerk. Dit is in doelen verder uitgewerkt. Daaruit blijkt dat BrabantStad een balans tussen stedelijkheid en groen. De partners streven een duurzame en klimaatbestendige regio na met economische, culturele en sportieve topvoorzieningen. Het moet een toonaangevende kennis- en innovatieregio in Europa zijn. Verder ligt er nadruk op de bereikbaarheid en een sterke lobby naar Den Haag en Brussel. Het meerjarenprogramma kent programmalijnen. Binnen deze programmalijnen is het aan de partners om met (gezamenlijke) initiatieven te komen om projecten te starten. Die projecten kunnen door één, door enkele of door alle partners worden gestart. Het gezamenlijke programmabureau volgt de voortgang en bewaakt de samenhang.

In de strategische agenda BrabantStad 2012-2020 ligt de nadruk op het zijn van één van de top 5 kennis- en innovatieregio's. Doel is economische versterking door kennis, innovatie en valorisatie. Daarbij helpt het vergroten van de internationale allure, het bevorderen van de bereikbaarheid en het versterken van de ruimtelijke structuur van het stedelijk netwerk. De agenda richt zich niet alleen op de overheidspartners, maar nadrukkelijk ook op andere partners, vooral ondernemers, onderwijs en onderzoek. Om dit te bereiken richt BrabantStad zich op een breed palet van projecten en initiatieven, waaronder:

- Bieden van excellent onderwijs, aantrekken en behouden van kenniswerkers, versterken van onderzoekscentra en campussen als broedplaats voor innovatie;
- Kandidatuur voor Culturele Hoofdstad 2018;

- Houden van (inter)nationale sportevenementen;
- Verbeteren van verbindingen over spoor en weg met de Randstad, en belangrijke regio's in België en Duitsland;
- Ontwikkelen van spoorzones en het versterken van het mozaïekpatroon (patroon van verschillende afwisselende functies, groen en stedelijk)

#### Organisatie van BrabantStad

BrabantStad profileert zich uitdrukkelijk als een lichte vorm van samenwerking, zeker geen nieuwe bestuurslaag. De organisatie van BrabantStad bestaat uit een stuurgroep van vijf wethouders en één gedeputeerde. Deze stuurgroep is te zien als het dagelijks bestuur van BrabantStad. De vergaderingen van de stuurgroep worden voorbereid door een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de vijf steden en de provincie. De vijf burgemeesters en de Commissaris van de Koning(in) vervullen de rol van ambassadeur en houden zich vooral bezig met de lobby naar Den Haag en in toenemende mate ook naar de omringende regio's en naar Brussel. BrabantStad heeft een klein programmbureau dat zorgt voor de uitvoering van besluiten, de communicatie en relatiebeheer en belangenbehartiging organiseert. Er werken zes personen. Er is geen rechtspersoon opgericht en BrabantStad heeft geen zelfstandige beslissingsbevoegdheden. In 2002 is een intentieovereenkomst gesloten waarin de intentie tot samenwerking is aangegeven. In het kader van het vorige programma (2008-2012) hebben de partners ook een intentieovereenkomst gesloten. In de loop der jaren hebben zich geen belangrijke organisatorische veranderingen voorgedaan en zijn er ook geen andere vormen overwogen. Geïnterviewden geven aan dat de betrokkenen graag een slagvaardig en flexibel netwerk willen blijven, bureaucratisering willen vermijden en zeker geen extra bestuurslaag willen vormen. Men vindt het juist een kunst om de organisatie klein en slagvaardig te houden.

De programma's en projecten worden uiteindelijk door de partners uitgevoerd. De gemeenteraden en provinciale Staten zijn niet direct betrokken bij BrabantStad. Formeel is dat niet nodig, omdat investeringsbeslissingen ook altijd door de betrokken Raden en Staten genomen dienen te worden. Raadsleden en Statenleden kunnen verder de betrokken bestuurders ter verantwoording roepen en vragen stellen over projecten, activiteiten en voornemens in het kader van BrabantStad. Getuige de raadsinformatiesystemen van de vijf steden en de provincie gebeurt dit ook regelmatig. Raadsleden uiten zich daarbij wel eens ontevreden over hun mogelijkheden van betrokkenheid bij BrabantStad. In diverse media uiten de bestuurders zich daarentegen zeer tevreden over de samenwerking in BrabantStad. BrabantStad is vooral een bestuurlijk netwerk. Geïnterviewden geven aan dat BrabantStad minder leeft bij raadsleden en statenleden. Op bijzondere momenten is de betrokkenheid wat groter, zoals bij het vaststellen van de strategische agenda 2012-2020 en de aanloop naar de mogelijke verkiezing voor Culturele hoofdstad.

Jaarlijks worden er vier of vijf "B5-dinsdagen" georganiseerd. Dan komen de bestuurders van de provincie en de vijf steden bijeen in meerdere sessies. De portefeuillehouders vergaderen parallel in sessies over onder andere Economische Zaken, Cultuur, Ruimtelijke Ordening en Milieu met elkaar. Er worden ook inspiratiesessies gehouden om de samenwerking nieuwe impulsen te geven en vraagstukken vanuit een brede en integrale optiek te bespreken. Tijdens deze dagen vinden er daarnaast ook veel andere gesprekken en ontmoetingen plaats, die de deelnemers van grote waarde vinden.

## Resultaten

In een recent gezamenlijk interview geven de vijf burgemeesters en de Commissaris van de Koningin aan zeer tevreden te zijn over de samenwerking.

Zij wijzen daarbij op twee concrete successen: de gezamenlijke kandidatuur voor de Europese Culturele Hoofdstad 2018 en de Taskforce B5 tegen de georganiseerde criminaliteit. BrabantStad slaagt er verder goed in gelden voor het gebied binnen te halen, zoals de MIT-gelden (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze gelden zijn onder andere bestemd voor het Openbaar Vervoer Netwerk van BrabantStad. Meer in het algemeen wordt aangegeven dat de kracht van BrabantStad vooral is dat men gezamenlijk voor de belangen van Brabant weet op te komen en daarin flexibel is, men kan zich snel aanpassen.

Aanvankelijk koos BrabantStad ervoor burgers en maatschappelijke organisaties niet zelf in het proces te betrekken, maar dat via de provincie en vooral via de steden te laten verlopen. In de strategische agenda 2012-2020 is hiervoor expliciete aandacht. BrabantStad realiseert zich dat voor de gestelde opgaven “diverse samenwerkingsrelaties moeten worden gevormd, op verschillende schaalniveaus en met een grote verscheidenheid aan maatschappelijke partners.”

Een bijzonder traject is het meedingen in de verkiezing van Culturele Hoofdstad, waarin Eindhoven als kandidaat naar voren is geschoven. In september 2013 wordt de verkiezing bekend. Voor deze taak is een stichting opgericht met als taak het gehele programma uit te voeren. De begroting hiervoor is 100 mln. Na uitvoering van het programma zal de stichting weer worden opgeheven. Dit voorbeeld laat zien dat bij een andere taak (uitvoering van het omvangrijke programma Culturele Hoofdstad) een andere samenwerkingsvorm wordt gekozen, in dit geval een stichting.

Kijkend naar ontwikkelingen voor het samenwerkingsverband valt op dat er in de loop der jaren veel samenwerkingsverbanden zijn bijgekomen, vaak in een formele vorm zoals Brainport en Midpoint. Verder kan een andere bestuurlijke indeling van Nederland voor provincies en gemeenten gevolgen hebben voor BrabantStad.

### **4.5 DE CASES VERGELEKEN IN HET LICHT VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN**

De cases laten zien dat er een verband is tussen de taak die wordt uitgevoerd, de randvoorwaarden die daarbij zijn gekozen en de verschijningsvorm. Het adagium vorm volgt functie komt herkenbaar naar voren. De Middelsee-gemeenten willen hun autonomie behouden en gezamenlijk milieutaken en bedrijfsvoeringstaken uitvoeren en kiezen in eerste instantie voor een regeling zonder meer. BrabantStad kiest bewust voor geen extra bestuurslaag en zo min mogelijk bureaucratie bij het afstemmen van investeringen en gezamenlijk lobbyen richting Den Haag en Brussel. In Emmen kiest men voor de lichte vorm om zo de samenwerking met diverse andere partners waaronder bewonersorganisaties en woningcorporaties mogelijk te maken. Alleen bij de Middelsee-gemeenten ziet men reden de lichte samenwerking te veranderen, bij de andere twee cases is dit niet aan de orde. De reden voor de verandering van de vorm is de groei van de samenwerking op meerdere terreinen. Dit is aanleiding te kiezen voor een lichte gemeenschappelijke regeling. De cases laten dus niet zien dat een lichte vorm van samenwerking een opmaat is voor een zwaardere vorm.

Opvallend is dat er zowel bij Emmen Revisited als bij BrabantStad wel sprake is van een programmabureau. Dat maakt praktische voorbereiding mogelijk, uitvoering van afspraken en verdere facilitering en ondersteuning van de samenwerking.

De cases laten ook zien dat de samenwerkingspartners niet altijd helemaal gelijkwaardig zijn. ER laat zien dat de bewonersorganisaties wel eens moeite hebben om de leden actief te laten bijdragen aan de samenwerking en dat zorginstellingen ook als opdrachtnemer taken uitvoeren voor de gemeente. Dat vereist verschillende rollen van de partners, niet alleen afstemmen, maar ook regie voeren en stimuleren en faciliteren.

Binnen de samenwerkingsverbanden is de (horizontale) verantwoording naar de Raden (of Staten) niet vanzelfsprekend. Bij lichte vormen van samenwerking is dat niet formeel geregeld, zoals bijvoorbeeld wel bij een openbaar lichaam, en moet er binnen het samenwerkingsverband dus apart aandacht geschonken worden aan het vooraf betrekken van Raden bij de doelen van de samenwerking en achteraf bij de bereikte resultaten. De mate waarin dat verantwoording genoemd kan worden is vatbaar voor discussie en hangt af van het samenspel en de rolverdeling van de partners.

## 5. LICHT VORMEN VAN SAMENWERKING: REFLECTIE

De onderzoeksvragen zijn aan de hand van de eerste resultaten van onze verkenning besproken met een praktijkpanel en een panel van wetenschappers. Het praktijkpanel bestond uit mensen die dagelijks werken binnen een vorm van intergemeentelijke samenwerking. Het academische panel werd gevormd door academici die recent onderzoek deden op het terrein van samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere organisaties. De bevindingen van de verkenning zijn met beide panels besproken, dit hoofdstuk geeft daarvan de belangrijkste reflecties weer en vormt zo een brug naar de conclusies in het laatste hoofdstuk.

### Verschijningsvormen

We definieerden lichte samenwerkingsvormen als die vormen waarbij geen nieuw orgaan wordt opgericht en het samenwerkingsverband geen beslissingsbevoegdheid heeft.

Het praktijkpanel merkt daarbij op dat er een verschil is tussen dienstverlening en samenwerking. Hoe groter de gelijkwaardigheid van de partners in de overeenkomst, hoe meer er sprake is van samenwerking. Een overeenkomst kan ook worden gesloten voor een transactie, waarbij een duidelijke opdrachtgever en een opdrachtnemer zijn aangegeven. Dan is veel minder sprake van samenwerking.

Vanuit de praktijk worden deze vormen direct opgemerkt als de gemeentelijke samenwerking die zich richt op één taak of thema. Te denken valt aan jeugdzorg of de inzameling van huisvuil. Er kunnen concrete afspraken worden gemaakt tussen de partners, die vervolgens in een convenant of een overeenkomst worden vastgelegd. In de praktijk ziet men de lichte samenwerkingsvormen eerder toenemen dan afnemen. De decentralisaties op het sociale domein zullen veel van dergelijke samenwerkingsvormen doen ontstaan. Ook al worden er tegelijk zwaardere vormen van samenwerking gestart, de lichte vormen blijven dan vaak bestaan.

### Redenen

Flexibiliteit is vaak een reden om voor een lichte vorm te kiezen, aldus de beide panels. Die flexibiliteit kan nodig zijn, omdat de samenwerking goed moet kunnen inspelen op nieuwe situaties. De flexibiliteit is ook een voordeel als het onderlinge vertrouwen nog moet groeien. Lukt het in een beginfase niet dan is de samenwerking gemakkelijker te beëindigen. Als het vertrouwen groeit en de bereidheid elkaar iets te gunnen, dan wordt het mogelijk de samenwerking uit te breiden of te intensiveren. Een lichte samenwerkingsvorm wordt gemakkelijker gekozen in situaties van onzekerheid en onduidelijkheid bij één of meerdere partners.

Beide panels benoemen nog een andere reden, namelijk dat de taak waarop de samenwerking zich richt zich simpelweg goed leent voor een lichte samenwerkingsvorm, het vaak de meest efficiënte vorm. Dat geldt voor uitvoerende taken en voor afstemming van strategie en lobby. Gemeenten werken op veel terreinen samen met andere organisaties, instellingen en bedrijven. Voor veel uitvoerende taken zijn geen nieuwe samenwerkingsorganen nodig en ontstaan heldere afspraken over de uitvoering met daarnaast periodiek overleg en afstemming. De partners willen en kunnen eigen zeggenschap houden en toch concreet samenwerken.

Wanneer partners hun strategie willen afstemmen of een gezamenlijke lobby willen organiseren dan leent een lichte samenwerkingsvorm zich daar goed voor, mogelijk ondersteund door een intentie-overeenkomst.

De verhouding tussen te weinig bestuurkracht en lichte vormen van samenwerking ligt volgens beide panels genuanceerd. Het praktijkpanel wijst op het voorkomen van strategisch gedrag met behulp van lichte vormen van samenwerking.

Een kleine gemeente met een gebrek aan bestuurskracht kan soms een lichte vorm van samenwerking gebruiken als strategie om niet aan andere samenwerkingsvormen te hoeven werken zoals ambtelijke of bestuurlijke fusie. Tekortschietende bestuurskracht op een breed takenpakket kan niet worden opgelost door een vrijblijvende vorm van samenwerking op enkele taken, zo wordt in beide panels aangegeven. Er zijn geen gemeenten bekend die nadat ze hadden geconstateerd dat de bestuurskracht of uitvoeringskracht tekort schiet dit hebben opgelost door lichte samenwerkingsconstructies. Tegelijk wordt in beide panels aangegeven dat er (juist ook kleinere) gemeenten zijn die sterk zijn in het aangaan van vele verbindingen in de vorm van lichte samenwerkingsverbanden met overheden, instellingen en bedrijven en daardoor winnen aan bestuurskracht.

### **Verhouding tussen lichte en zware vormen van samenwerking**

Veel lichte vormen van samenwerking blijven lang bestaan zonder te groeien naar een zwaardere vorm. Ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen blijven bestaan zonder dat er een intern proces is dat noopt tot een zwaardere vorm van samenwerking. Hetzelfde geldt voor convenanten, samenwerkingsovereenkomsten en het bieden van diensten van de ene gemeente aan de andere gemeente.

Zowel vanuit de praktijk als vanuit de wetenschap wordt aangegeven dat voor een verandering van vorm vrijwel altijd een externe verandering of een katalysator nodig is. Het praktijkpanel ziet uitdrukkelijk geen organisch proces waarbij lichte vormen van samenwerking als vanzelf langzaam volgroeien tot zwaardere vormen van samenwerking. Het academisch panel ziet ook die beweging niet. De betreffende taak kan wel aan verandering onderhevig zijn, bijvoorbeeld door gewijzigde wetgeving. Nieuw nationaal beleid en nieuwe wetten en regels worden als belangrijke redenen voor verandering van de samenwerkingsvorm gezien door beide panels. Verder kunnen externe factoren de taak of opgave veranderen. Zo kan in tijden van economische crisis het vrijblijvend afstemmen van de ontwikkeling van bedrijventerreinen onvoldoende zijn en druk ontstaan om gezamenlijk een NV op te richten om samen één terrein te ontwikkelen. Bij deze overgang naar een zwaardere rol speelt in de praktijk onderling vertrouwen een grote rol. Als dat vertrouwen er is, kan de overschakeling naar een zwaardere vorm snel gaan. Als de samenwerking groeit doordat er meerdere taken bij worden betrokken, dan wordt de vrijblijvendheid van een lichte vorm vaak als een probleem ervaren en wordt er een andere zwaardere vorm van samenwerking gekozen.

### **Invloed van decentralisaties op het sociale domein**

In de praktijk tekent zich een scheidslijn af tussen gemeenten. De decentralisaties vergen van gemeenten samenwerking met een veelheid van organisaties en instellingen. Gemeenten die deze opgaven in bestaande samenwerkingsverbanden kunnen oppakken, kunnen zich hierop richten. Gemeenten die vanwege de decentralisaties ook bezig zijn met de eigen ambtelijke en/of bestuurlijke samenwerking, moeten schaken op veel borden tegelijk.

Dat maakt de opgaven voor deze gemeenten een stuk lastiger. Daarbij wordt opgemerkt dat de rol van de provincie sterk wisselt. Soms wordt de provincie gezien als adviseur en ondersteuner van gemeenten, soms als een bedreiging.

Het academische panel ziet daarnaast wel dat kleinere gemeenten de uitvoeringsdruk voelen van de nieuwe taken die op hen afkomen. Dat leidt er soms toe dat deze gemeenten zich gaan richten op samenwerking met andere gemeenten, soms in een zwaardere samenwerkingsvorm zoals ambtelijke fusie of herindeling. Het academische panel wijst er daarbij op dat deze samenwerking geen antwoord vormt op een betere uitvoering van de decentralisaties zoals jeugdzorg of de dagopvang bij de WMO. Hiervoor zijn samenwerkingsarrangementen met andere partners, zoals zorginstellingen nodig.

### **Democratie en samenwerking**

Bij de overgang van lichte naar zwaardere vormen speelt de gemeenteraad een belangrijk rol, stelt het praktijkpanel. Gemeenteraden aarzelen vrijwel altijd bij zwaardere vormen van samenwerking, omdat de democratische sturing en controle lastig is vorm te geven. Het gaat Raden dan vooral om invloed bij de start van beleidsprocessen.

Niet zelden worden gemeenteraden geconfronteerd met beleidsvoorstellen die al langdurig met vele partners zijn uitonderhandeld. De Raad heeft dan geen andere mogelijkheid dan de uitkomst te accepteren. Deels heeft dit te maken met een onvermijdbaar spanningsveld tussen de transparantie van de samenwerking en de onderhandelingsruimte die een bestuurder nodig heeft om tot een goed onderhandelingsresultaat te komen. Deels biedt de WGR nu onvoldoende mogelijkheden om de kaderstellende en controlerende rol van de Raad goed te laten functioneren bij zwaardere vormen van samenwerking.

Het academisch panel is minder expliciet over de aarzelingen die Raden zouden hebben bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. Bij samenwerkingsverbanden voor uitvoerende taken voelen Raden zich minder direct betrokken. Men ziet wel een neiging om het aantal samenwerkingspartners niet te groot te maken, omdat daarmee de invloed per partner minder groot wordt. Bovendien voelt men zich gemakkelijker thuis in een kleiner verband. Overigens zijn de Raden lang niet altijd goed op de hoogte van wat er zich bij lichte vormen van samenwerking afspeelt, dit wordt wel aangegeven als een blinde vlek voor de Raad.



## 6. CONCLUSIES

Dit is een verkenning van lichte vormen van samenwerking bij gemeenten. We hebben ons daarbij gericht op die vormen van samenwerking waarbij geen nieuw orgaan werd opgericht en het samenwerkingsverband geen beslissingsbevoegdheid heeft. De lichte samenwerkingsvormen zijn onmisbaar voor gemeenten en verdienen daarom erkenning en waardering. In deze verkenning stonden we stil bij de ervaringen met lichte vormen van samenwerking in de praktijk en het plaatsen van deze vorm van samenwerking in de bestuurlijke en maatschappelijke context. In dit laatste hoofdstuk geven we antwoord op de vragen die centraal stonden in dit onderzoek.

De verkenning levert geen blauwdruk op voor de inrichting en werking van lichte vormen van (inter)gemeentelijke samenwerking. Juist de gewaardeerde flexibiliteit van deze vormen verzet zich daartegen. Gemeenten zoeken wel naar de juiste vorm en inhoud. Er is behoefte aan herkenbaarheid om de rollen goed in te kunnen vullen. Repertoires kunnen de verbinding leggen. Het schetsen van mogelijke handelingsperspectieven maakt het mogelijk keuzes te maken en de rol doelbewust en onderbouwd in te vullen. We werken dat hieronder aan de hand van de onderzoeksvragen verder uit.

### **Wat zijn de ervaringen met lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk?**

- a. Hoe ziet lichte intergemeentelijke samenwerking er in de praktijk uit?

Lichte vormen van samenwerking zijn er in diverse soorten en maten. Soms gaat het om een regeling zonder meer op basis van de Wgr (zoals in de Middelsee-gemeenten, in tweede instantie), vaak ook om afspraken die vastgelegd zijn in convenanten, eventueel (zoals in de eerste variant in de Middelsee-gemeenten) in combinatie met privaatrechtelijke (dienstverlenings-)overeenkomsten. Zowel uit de enquête als uit casuonderzoek rijst het beeld op, dat gemeenten, zodra de samenwerking breder en/of steviger wordt, eerder denken aan een Wgr-constructie. Veelal gaat het om regelingen tussen de colleges.

Bij lichte vormen van samenwerking tussen gemeenten is er variëteit in het onderwerp of de taak waarop wordt samengewerkt. Het kan gaan om bedrijfsvoeringstaken waarbij één gemeente personeelszaken uitvoert voor een andere gemeente en die andere gemeente de ICT-taken. In deze matrixvorm wordt dan vaak gewerkt met een dienstverleningsovereenkomst. Het kan ook gaan om een inhoudelijke taak, zoals de uitvoering van de leerplichtwet. De samenwerking kan ook gaan om het afstemmen van ambities en het in samenhang uitvoeren van deze ambities, zoals de investeringsagenda van BrabantStad.

Naast samenwerking tussen gemeenten is er ook samenwerking van gemeenten met andere partijen, zoals woningcorporaties, zorginstellingen, bedrijven en bewonersorganisaties. De casus Emmen Revisited is daarvan een voorbeeld. Bij de samenwerking van gemeenten met andere partijen is een belangrijk onderscheid de mate van gelijkwaardigheid of nevenschiktheid van deze partijen. Soms zijn partijen volledig nevenschikkelijk, zoals in de verhouding tussen gemeenten en woningcorporaties. In andere gevallen is er een zekere afhankelijkheid van een instelling van de gemeente, bijvoorbeeld door een subsidierelatie. In weer andere gevallen neigt de relatie naar een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie.

Dat is bijvoorbeeld het geval als een zorginstelling een contract uitvoert in het kader van de WMO voor een gemeente en tevens deelneemt aan een netwerk waarin het beleid op het gebied van zorg en welzijn met diverse partners wordt besproken.

- a. *Om welke redenen wordt door gemeenten gekozen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?*

Flexibiliteit, efficiency en het behoud van zeggenschap zijn de belangrijkste redenen voor gemeenten om geen zware vormen van samenwerking in het leven te roepen. Deze redenen worden het eerst en het meest genoemd. Daarnaast zijn er nog andere redenen.

Een reden om te kiezen voor een lichte vorm van samenwerking kan onzekerheid zijn. Aan de lichte vorm zijn nog geen al te zware financiële of bestuurlijke consequenties verbonden. De lichte vorm van samenwerking kan dan worden gebruikt om deze onzekerheden te verkennen of het onderlinge vertrouwen te laten groeien, waarna eventueel voor een andere vorm kan worden gekozen.

Bij samenwerking tussen gemeenten is een reden om te kiezen voor een lichte vorm van samenwerking soms het vermijden van een nieuwe bestuurslaag. Gemeenten kennen al veel samenwerkingsverbanden die vaak deelname in een algemeen en dagelijks bestuur, regulier overleg, rapportageverplichtingen, financiële verantwoording, bestuurlijke verantwoording en daardoor bestuurlijke drukte met zich meebrengen. De lichte vormen van samenwerking kennen deze bureaucratisering veel minder. Als een zware vorm niet strikt noodzakelijk is, biedt de lichte vorm voordelen.

Lichte vormen van samenwerking passen in veel gevallen goed bij een inhoudelijke taak. Bij beleidsinhoudelijke afstemming past overleg en netwerken, soms bestuurlijk gelegitimeerd door een intentieovereenkomst of convenant. Bij uitvoerende taken is een regulier overleg en een dienstverleningsovereenkomst vaak simpelweg de meest passende vorm.

Een reden voor het aangaan van een lichte vorm van samenwerking kan ook de variëteit aan partners zijn. Wanneer samenwerking met een gemeente, bewonersorganisaties en woningcorporaties nodig is, zoals bij Emmen Revisited en veel andere gemeenten die werken aan leefbaarheid in wijken, dan past een lichte vorm van samenwerking goed. Het oprichten van bijvoorbeeld een N.V. of een openbaar lichaam is dan niet mogelijk of ligt niet voor de hand.

- b. *Hoe wordt in retrospectief door gemeenten gedacht over de oorspronkelijke redenen c.q. afwegingscriteria om te kiezen voor lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking?*

Uit de enquête, het praktijkpanel en de cases blijkt, dat gemeenten weinig redenen zien om de oorspronkelijke keuze te betreuren. Verandering van het doel van de samenwerking of belangwijzigingen van externe factoren kunnen wel redenen zijn. Het kan dan gaan om de noodzaak of wens om meer taken, intensiever samenwerken (zie ook onder a.).

### **Hoe kan lichte intergemeentelijke samenwerking in de huidige (bestuurlijke en maatschappelijke) context geplaatst worden?**

- a. *Hoe verhoudt lichte intergemeentelijke samenwerking zich tot zwaardere intergemeentelijke samenwerking?*

Uit het materiaal (literatuur, enquêtes, casestudies) blijkt dat gemeenten een tamelijk duidelijk onderscheid maken tussen lichte en zwaardere vormen van samenwerking en die beide zeker niet als uitwisselbaar zien. Lichte vormen zijn ook niet per se een opmaat naar een zwaardere vorm. De hierboven genoemde redenen voor een lichte vorm laten dat ook zien. Als de variëteit van de samenwerkingspartners reden was voor een lichte vorm, dan wordt later niet gemakkelijk voor een andere vorm gekozen. Hetzelfde geldt voor het vermijden van bureaucratie of het niet willen creëren van een nieuwe bestuurslaag tussen gemeenten.

Wel kan er bewust eerst voor een lichte vorm worden gekozen als een eerste stap in een proces van geleidelijke groei naar een zwaardere vorm van samenwerking.

Gemeenten zien uitdrukkelijk geen autonoom organisch proces waarbij lichte vormen als vanzelf in de loop der tijd veranderen in zwaardere vormen van samenwerking.

- b. Wat betekenen de huidige ontwikkelingen (zoals het toenemend belang van de netwerksamenleving en de verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording) voor de rol en invulling van lichte intergemeentelijke samenwerking?*

Van een tendens kunnen we niet spreken, maar er is wel een flink aantal gemeenten dat niet alleen vaste samenwerkingsverbanden heeft met andere gemeenten, maar ook met particuliere organisaties. Dat past in de ontwikkelingen die we in hoofdstuk 2 besproken hebben, waaronder de opkomst van de netwerksamenleving. Juist voor die vormen, waarbij een variëteit aan andere partners is betrokken leent zich de lichte vorm van samenwerking goed. Uit de Emmen Revisited casus mag blijken, dat gemeenten wel zoekende zijn: welke partners moet je dan zoeken, welke relaties bestaan daar al mee en staan die wellicht een echt partnerschap in de weg (bijvoorbeeld door een subsidierelatie), zijn er rijksregels die samenwerking bemoeilijken? Ook het betrekken van burgers, zo nodig voor het versterken van de democratische legitimatie, is een lastig klus. Ook al zijn er bewonersorganisaties, zij zijn niet per definitie representatief voor de gehele bevolking of lijden een kammervol bestaan. In Emmen blijkt overigens ook, dat naarmate bewonersorganisaties serieus genomen worden en dan vooral in concrete activiteiten burgers eerder geneigd zijn zich actief op te stellen.

### **Suggestie voor verder onderzoek**

Bij de hierboven geschetste zoektocht hebben gemeenten geen behoefte aan nieuwe wettelijke kaders of richtlijnen. Lichte vormen van samenwerking worden immers juist gekozen vanwege de variëteit en flexibiliteit. Gemeenten zijn mogelijk wel geholpen met een repertoire waarbij ze een goede keuze kunnen maken voor de invulling van hun rol. Die invulling is onder andere afhankelijk van de betrokken actoren en doel en inhoud van de samenwerking. In de onderstaande tabel is voor de inhoud van de taak een onderscheid gemaakt in: bedrijfsvoeringstaken, enkelvoudige beleidsinhoudelijke taken en meer complexe ambities. Op al deze typen kan worden samengewerkt in een lichte vorm. In de casestudies kwamen al dit type taken aan de orde. Bij de betrokken actoren kan onderscheid gemaakt worden in: alleen gemeenten, tussen een gemeente en een andere nevensgeschikte partij en een gemeente en partijen die ondergeschikt of afhankelijk zijn van de gemeente. Deze verkenning geeft geen volledig beeld van alle mogelijke en aan te bevelen repertoires in de verschillende situaties. In de onderstaande tabel is in kernwoorden wel enige duiding gegeven die nader uitgewerkt zou kunnen worden.

### Mogelijke repertoires bij lichte vormen van samenwerking

Type taak	Bedrijfsvoering	Beleidsinhoudelijke gemeentelijke taak	Realiseren van strategische ambities
Type samenwerking			
Samenwerking tussen gemeenten	Matrix, dienstverleningsovereenkomst, overleg afstemmen diensten en prestaties	Bestuurlijk netwerk, dienstverleningsovk., afstemmen doelrealisatie	Netwerk, strategische agenda, uitvoeringsprogramma, vertrouwen, intentieovereenkomst, aanjaagfunctie, betrekken democratische organen (Raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere nevenschikte partijen (instellingen, bedrijven, bewonersorganisaties)	uitbesteding	Samenwerken, afstemmen, rollen bepalen, convenant of intentieovereenkomst	Gedeelde doelen, vertrouwen, katalysator, ontmoeting, rollen en taken, aanspreken op voortgang, betrekken democratische organen (Raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere (deels) ondergeschikte partijen	uitbesteding	Invulling regierol, spelregels invloed op inhoud	Overtuigen en regisseren, overeenkomsten, rapportages en sturing,

Bij verder onderzoek zouden voorbeelden per cel inspirerend kunnen werken. Worden meerdere voorbeelden per cel bestudeerd dan worden de patronen beter zichtbaar en kunnen op basis van deze patronen verdere handreikingen worden gedaan. Die handreikingen kunnen gaan over:

- Instrumenten bij lichte samenwerkingsvormen;
- De wijze van ontmoeting en overleg;
- De fasen van de samenwerking.

Bij de instrumenten kwamen we in de verkenning onder andere de convenanten en overeenkomsten tegen. De samenwerking kreeg daarnaast vorm in vele vormen van ontmoeting en overleg, zoals de B5-dinsdagen die BrabantStad organiseert en de cyclische procesinfrastructuur van Emmen Revisited. Verder waren er fasen in de samenwerking zichtbaar die telkens om een andere rol vragen, zoals de aanjaagfunctie van een programmateam bij de start of vernieuwing van de samenwerking en de bevestiging van het bestuurlijke vertrouwen bij BrabantStad om de samenwerking te bestendigen.

Opvallend is dat vrijwel alle respondenten en geïnterviewden het waardeerden dat de lichte vormen van samenwerking met dit verkennende onderzoek erkenning verkrijgen. Gezien de vele taken en ambities die door lichte vormen van gemeentelijke samenwerking worden gerealiseerd, is die erkenning en waardering zeker op zijn plaats.

## Bijlage 1: Bronnen

---

- Derksen, W. en Schaap, L. (2010), Lokaal bestuur, Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2012). *Vormen van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr*. Gevonden op [www.platformintergemeentelikesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden\\_item/t/vormen\\_van\\_gemeenschappelijke\\_regelingen\\_op\\_grond\\_van\\_de\\_wgr](http://www.platformintergemeentelikesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/vormen_van_gemeenschappelijke_regelingen_op_grond_van_de_wgr).
- Laar, S. van de. (2010). *Samen Sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- SCP (2012), Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010, Den Haag: SCP.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Universiteit Twente.

### Emmen Revisited

- Convenant Emmen Revisited, Emmen, 12 juni 1997.
- Emmen (2011), Aanbiedingsbrief evaluaties Emmen Revisited programma's Schoonebeek en Nieuw-Weerdinge, 14 december 2011.
- Programmabureau Emmen Revisited (2011), Emmen revisited. Het bestaansrecht van een ambitieuze werkwijze, Emmen.
- Werkgroep Overleg Bewonersorganisaties ER, Revisie-tied voor Emmen Revisited, Emmen, 9 oktober 2012.

### Middelsee samenwerking

- Hoogstra, N. en M. Herweijer, "Matrixsamenwerking, de casus Middelsee" p 57-79 in: Herweijer, M. en M.J. Fraanje, 2011, Samen werken aan bestuurskracht, intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer, Alphen aan den Rijn
- N. Hoogstra, 2010, Het samenwerkingsverband Middelsee gemeenten beschreven en beoordeeld, Master-scriptie Recht & Bestuur, Rijksuniversiteit Groningen
- Gemeenschappelijke regeling "Middelsee Maatwerk", augustus 2010
- Raadsbesluit gemeente Het Bildt inzake versterking samenwerking Middelsee Gemeenten, 7 oktober 2010
- Convenant Samenwerking Middelsee Gemeenten, januari 2007
- Verslag bezoek VNG aan Middelsee gemeenten 4 september 2012
- Praktijkbeschrijving samenwerking Middelsee gemeenten VNG, geraadpleegd februari 2013 op [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

### BrabantStad

- Samen investeren in Brabant, meerjarenprogramma BrabantStad 2008-2012. Maart 2009
- Strategische Agenda BrabantStad 2012-2020, programmabureau BrabantStad, Den Bosch
- "Brabantse bestuurder heeft buik vol van Haags 'geneuzel'", De Volkskrant donderdag 10 januari 2013
- Organisatie BrabantStad, NIROV platform 31, geraadpleegd op 27 februari 2013 op [www.nirov.platform31.nl](http://www.nirov.platform31.nl)
- Diverse beschrijvingen op [www.brabantstad.nl](http://www.brabantstad.nl) geraadpleegd op 27 februari 2013
- Jaarverslagen BrabantStad 2009, 2010 en 2011

## Bijlage 2: Resultaten enquête

D.d. 09/01/2013 zijn de resultaten van de enquête als volgt:

- Aangeschreven: 38 gemeenten, voor zover mogelijk via email rechtstreeks aan de gemeentesecretaris; anders via een algemeen e-mailadres.
- Response: 19 gemeenten.
- Drie gemeenten hebben laten weten geen tijd te hebben (secretaris afwezig; reorganisatie; of de gemeente heeft "nauwelijks lichte vormen" van samenwerking).

De enquête moest in relatief korte tijd worden ingevuld. Daardoor zullen de gegevens niet altijd volledig zijn. Daaraan kunnen dus geen absolute gevolgen verbonden worden.

<b>Vraag 1</b>	
<b>Welke redenen heeft uw gemeente over het algemeen om intergemeentelijk samen te werken?</b>	
<b>Antwoord</b>	
<i>(Zet a.u.b. een kruis voor de reden die van toepassing is; meer dan één antwoord mogelijk)</i>	
11/19	Meer bestuurskracht
16/19	Meer efficiency
9/19	Vermindering kwetsbaarheid organisatie
14/19	Vergroting strategische kracht
7/19	Betere dienstverlening
2/19	Andere redenen, nl. ... <i>2x positie als centrumstad (1x vanuit provinciale regiovisie)</i>

<b>Vraag 2</b>				
<b>Aan welke lichte vormen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden neemt uw gemeente deel? (NB. Onder 'lichte vormen' verstaan wij die samenwerkingsvormen waarbij geen nieuw orgaan in het leven wordt geroepen en die geen afdwingbare beslissingen kunnen nemen).</b>				
<b>En hoe zou u die samenwerkingsverbanden karakteriseren (regeling zonder meer, matrix, netwerk, etc.)?</b>				
<b>Kunt u tevens aangeven welke vormen privaatrechtelijk zijn en welke publiekrechtelijk, en welke beleidsterreinen de samenwerkingsverbanden betreffen?</b>				
<b>Gemeente *</b>	<b>Karakterisering</b>	<b>Privaat-rechtelijk?</b>	<b>Publiek-rechtelijk?</b>	<b>Beleidssterrein</b>
Aa en Hunze (Dr.)	2x Regeling zonder meer	1	1	Ontwikkeling software Samenwerking brandweertaken
Amersfoort (U.)	"Een heleboel"			
Best (NBr)	1x Operationele samenwerking 1x Strategisch 1x Woningbouw afstemmen	3x (convenant en samenwerkingsovereenkomst: door de respondent publiekrechtelijk genoemd)		1x Diverse. 1x Vestigingsklimaat, werken, wonen, sport en recreatie, governance, financiering.

				1x Woningbouwopgave sociaal/markt afstemmen inclusief financieringsfonds
<i>Drechterland (NH)</i>	<i>Bijlage met alle overleggen en afstemmingen meegestuurd: helaas te weinig gedetailleerd voor onze rubricering</i>			
<i>Emmen (Dr.)</i>	3x gastheerschap 1x niet specifiek 1x werkorganisatie	DVO's / samenwerkingsovereenkomsten 1x samenwerkingsovereenkomst met corporaties		Sociale zaken, ICT; fysieke en sociale leefomgeving
<i>Groningen</i>	5 x 'samenwerkingsverband', w.o. 1x centrum-gemeentestructuur		5x	1x veiligheid 1x ruimtelijk 1x arbeidsmarkt 1x jeugd 1x zorg/wmo
<i>Haarlem (NH)</i>	4x netwerk 1x stuurgroep 1x DVO 1x PHO 1x GR i.o. 1x convenant	2x	7x	Vrijwel alle
<i>Het Bildt (Fr.)</i>	1x matrix		1x	Jeugd en Gezin Sportbeleid ICT Handhaving Veiligheid
<i>Hilversum (NH)</i>	2x informeel 1x kennisontwikkeling			2x Economie, Ruimtelijke ordening, wonen, verkeer, landschap, duurzaamheid. 1x Stedelijke ontwikkeling
<i>Nederlek (ZH)</i>	6x regeling zonder meer 2x matrix	8x		Vele (veel ICT), veelal met andere gemeenten in de Krimpenerwaard
<i>Nijmegen (Gld.)</i>	<i>Bijlage met verbonden partijen meegestuurd: helaas te weinig gedetailleerd voor onze rubricering.</i>			
<i>Noordoostpolder (Fl.)</i>	<i>Bijlage met verbonden partijen meegestuurd: helaas te weinig gedetailleerd voor onze rubricering (wel details over partners, incl. particuliere).</i>			
<i>Oss (NBr.)</i>	3x convenant 1x Politiewet (driehoek) 2x regeling 3x bestuurlijke / ambtelijke afspraak 2x GR	4x	7x	Diverse

<i>Schouwen-Duiveland (Zld)</i>	<i>Samenwerking is in ontwikkeling.</i>			
<i>Tilburg (NBr.)</i>	<i>1x verlengd lokaal bestuur 3x netwerk 3x GR 1x contract</i>	<i>3x</i>	<i>4x</i>	
<i>Weert (L.)</i>	<i>4x lichte regeling 1x netwerk 1x veelvuldig samenwerken zonder vaste structuur</i>		<i>6x</i>	<i>Veelal economisch Informele samenwerking op vele terreinen</i>
<i>Weststellingwerf (Fr.)</i>	<i>Overeenkomst met één, tzt met een tweede buurgemeente</i>	<i>1x</i>		<i>Belasting en invordering, I&amp;A, bedrijfsvoering, sociale zaken</i>
<i>Woensdrecht</i>	<i>2x regeling 6x netwerk 2x matrix</i>		<i>10x</i>	<i>Vrijwel alle</i>
<i>Zwolle</i>	<i>1x convenant 3x los verband 3x GR 1x vereniging 1x overlegorgaan 1x centrumstad 1x privaatrecht verband.</i>	<i>3x</i>	<i>2x</i>	<i>Veelal bedrijfsvoering / piofah Innovatiebevordering bij bedrijven</i>

\* Gevraagd was de namen van de samenwerkingsverbanden te geven. Het voert te ver die hier alle te noemen. Volstaan wordt met een overzicht van de 'karakterisering' van die verbanden per gemeente.

**NB.** Een enkele gemeente noemt de VNG en de provinciale afdeling daarvan als samenwerkingsverbanden; die zijn hier buiten beschouwing gelaten. Ook de zware vormen zijn buiten beschouwing gelaten (zoals de WGR+).

### Vraag 3

**Waarom is gekozen voor lichte vormen van samenwerking en dus niet voor zwaardere vormen (zoals openbaar lichaam)?**

#### Antwoord

(Voor verschillende lichte samenwerkingsverbanden kunnen verschillende redenen gelden; geeft u dan a.u.b. per samenwerkingsverband de redenen. Verwijs daarbij gerust naar de nummers uit de vorige vraag.

- 3 x geen bestuurlijke drukte
- 2x vanwege doel (1x geen beleidsmatige maar alleen organisatorische samenwerking; 1x strategievorming/lobbyen)
- 1x gastheermodel
- 2x groeimodel / te pril stadium voor zware vormen
- 4x regie houden / gelijkwaardigheid / eigen inbreng / zichtbaarheid
- 1x snelheid
- 2x geen noodzaak/draagvlak voor opschaling / voorkomen weerstand tegen samenwerken



- 1x maximale invloed bij andere overheden
- 1x mogelijk maken deelname niet-overheidspartners
- 1x alleen zware vormen als dat verplicht is
- 1x netwerkontwikkeling

#### Vraag 4

Zijn die redenen in de loop van de tijd veranderd? Zo ja, hoe, en waarom?

#### Antwoord

(Ook hier kunnen per samenwerkingsverband andere redenen gelden; geeft u dan a.u.b. per samenwerkingsverband de redenen.)

- 11x nee (wel enkele keren: afweging per geval)
- 3x ja (3x mede door financiële druk; 1x meer aandacht voor privaatrechtelijke vormen)

#### Vraag 5

Zijn zwaardere vormen van intergemeentelijke samenwerking, naar uw mening, een goed alternatief voor lichte vormen van samenwerking?

#### Antwoord

- o 11x nee (redenen liggen vooral in eerdergenoemde overwegingen)
- o 3x ja
- o 5x hangt van de situatie en het doel af

#### Vraag 6

Ziet u de lichte vormen van samenwerking als opmaat naar zwaardere vormen?

#### Antwoord

- 11x nee (gelet op / afhankelijk van doel van samenwerking)
- 8x ja (vanwege democratische legitimatie; regeerakkoord; samenwerking die in een volgend stadium komt).

NB. Sommige geven zowel ja als nee.

#### Vraag 7

Heeft uw gemeente, naast intergemeentelijke samenwerking, ook vaste samenwerkingsverbanden met particuliere organisaties? Zo ja, welke?

#### Antwoord

(Dit kunnen ook samenwerkingsverbanden zijn waaraan zowel andere gemeenten als particuliere organisaties deelnemen; geef a.u.b. aan om welke samenwerkingsverbanden het gaat en welke organisaties eraan deelnemen.)

- 5x nee
- 11 x ja

NB. Vraag bleek voor enkele gemeenten te moeilijk

#### Vraag 8

Welk van de lichte samenwerkingsverbanden van uw gemeente beschouwt u als de beste? En waarom?

#### Antwoord

- *Emmen revisited*
- *Metropoolregio Amsterdam*
- *WMO-Haarlem-Zandvoort*
- *Afvalinzameling Nederlek-Krimpen aan den IJssel*
- *Brabantstad*
- *Veiligheidshuis (Tilburg)*
- *NO Brabant*
- *Regiovisie Groningen-Assen*

*NB. Aantal gemeenten heeft hier een vorm van samenwerking als 'de beste' bestempeld, geen concrete samenwerkingsverbanden*

Uit de overzichten van de samenwerkingsverbanden komt eveneens een aantal interessante voorbeelden:

- Campusgemeenten (Best, Eindhoven, Helmond, Veldhoven: vestigingsklimaat, werken, wonen, sport en recreatie, governance, financiering.
- Emmen Revisited: samenwerking met woningcorporaties
- Kennispoort regio Zwolle: Innovatiebevordering bij bedrijven. Samenwerkingsverband met eigen bestuur. Dragende partijen zijn: prov. Overijssel, gemeente Zwolle, Hogeschool Windesheim en Kamer van Koophandel.

#### **Vraag 9**

**Bent u bereid mee te werken aan het verdere onderzoek?** *(Uit alle antwoorden selecteren wij drie goede en interessante voorbeelden van samenwerking. Die samenwerkingsverbanden zullen wij graag nader onderzoeken; dat betekent toegang tot documenten en het houden van enkele groepsgesprekken.)*

#### **Antwoord**

*(Zet a.u.b. een kruis voor uw antwoord)*

16/19	Ja (soms in overleg)
3/19	Nee (te druk)

## Bijlage 3: Rondetafelgesprekken, interviews en expertpanels

---

Emmen Revisited:

Ed van den Akker, procesmanager Emmen Revisited

Adinda Bornkamp, medewerker (bewonersparticipant) corporatie Lefier

Albert Doezeman, voorzitter Plaatselijk Belang Schoonebeek

Dennis Mous, woningbouwregisseur gemeente Emmen

Interview BrabantStad:

Natasja Wijnen, programmanager BrabantStad

Shirley van den Heuvel, programmteam BrabantStad

Middelsee gemeenten:

Ruud Goeman, gemeentesecretaris Het Bildt

Academisch panel:

Prof. Dr. Frank Hendriks, Universiteit van Tilburg

Prof. Dr. Gabriël van den Brink, Universiteit van Tilburg

Prof. Dr. Michiel Herweijer, Radboud Universiteit Nijmegen (apart interview)

Drs. Rien Fraanje, Raad voor het Openbaar Bestuur

Praktijkpanel

Ger Peters, secretaris K5-samenwerking (Krimpenerwaard)

Mw. Inge van Zon, directeur BEL-combinatie (Blaricum, Eemnes, Laren)

Hans van den Brule, projectleider BAR-samenwerking (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk)

René Monnikhof, provincie Friesland