



# Regionaal bestuur

*Moet het regionale bestuur worden geformaliseerd, of zijn er andere oplossingen?*

## **Colofon**

- Titel:** Regionaal bestuur  
*Moet het regionale bestuur worden geformaliseerd,  
of zijn er andere oplossingen?*
- Auteur:** R.A.J. Tamming  
S2074168
- Opleiding:** Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Master Sociale Planologie
- Begeleider:** C. Zuidema  
Universitair Docent Ruimtelijke Planning



# Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is geschreven in het kader van mijn studie Sociale Planologie. Dit onderzoek is geschreven als afstudeerscriptie voor het behalen van mijn master Sociale Planologie. Ik heb onderzoek verricht naar wenselijke oplossingen voor het verschil in de territoria die overheden beslaan en de schaal waarop planningsvraagstukken zich voordoen.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik zes maanden stage gelopen bij KAW architecten en adviseurs en ben ik aansluitend begonnen als zelfstandig adviseur op het gebied van vastgoed en ruimtelijke ordening. Tijdens mijn stage ben ik in aanraking gekomen met het samenwerkingsverband Oost-Groningen. Ik heb ook een actieve bijdrage kunnen leveren aan het uitwerken van het thema leefbare dorpen. Hoewel deze werkzaamheden hebben gezorgd voor een vertraging in het afronden van mijn studie, ben ik blij dat ik de ervaring en contacten heb kunnen opdoen en zo een vliegende start heb kunnen maken naar het werkveld.

Aanvankelijk had ik het idee om te onderzoeken waar de behoefte vandaan komt om een extra bestuurslaag toe te voegen. Al snel bleek dat de insteek die ik had gekozen voor mijn onderzoek meer bestuursrechtelijk was dan planologisch. Om die reden heb ik er voor gekozen om te kijken naar de discussie rondom het regionale gat en de vraag hoe op dit moment wordt omgegaan met de discrepantie tussen de schaal van bestuur en de schaal van planningsvraagstukken. Achteraf ben ik ook van mening dat het onderzoeken van bestaande samenwerkingsverbanden een levendiger rapport heeft opgeleverd dan wanneer ik het puur bij de 'waarom' vraag had gehouden. In totaliteit ben ik tevreden met het eindresultaat dat nu voor u ligt.

Als afsluiting van dit voorwoord wil ik graag mijn dank betuigen aan de mensen die mij hebben geholpen bij het mogelijk maken van dit verslag. Mw. A. Gerbrandy, dhr. J. Hoedjes, dhr. L. Lacroix, dhr. S. Lok, dhr. A. Peters, dhr. J. Polman en dhr. M. Musters. Daarnaast wil ik C. Zuidema bedanken voor de begeleiding tijdens het schrijven van dit rapport. Lectori salutem.

Groningen, 2013

# Samenvatting

De discussie rondom bestuurlijke herindeling is niet nieuw. De Nederlandse overheid bestaat uit drie bestuurslagen. Te weten het Rijk, provincies en gemeenten. Deze ruimtelijke indeling wordt ook wel het 'Huis van Thorbecke' genoemd en bestaat al sinds halverwege de negentiende eeuw. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog staat deze indeling echter ter discussie. Met name door toenemende mobiliteit werken, wonen en recreëren mensen niet meer enkel binnen de eigen gemeente. Als gevolg hiervan zijn op het gebied van infrastructuur, economie en sociaal beleid de thema's minder goed op te pakken binnen de territoriale grenzen van een enkele gemeente. Het vormen van beleid voor deze zaken valt in het zogenaamde 'regionale gat'. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag of het wenselijk is een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in.

Dit onderzoek behandelt de historische discussie die is gevoerd rondom de bestuurlijke herindeling, beschrijft wat de wetenschappelijke literatuur zegt over het opvullen van het regionale gat en behandelt een drietal praktijkvoorbeelden van regionale samenwerking. Door deze drie invalshoeken te gebruiken wordt geprobeerd een goed overzicht te geven van de discussie die speelt rond de bestuurlijke herindeling en hoe hier in de praktijk mee om wordt gegaan.

De historie van de jarenlange discussie laat zien dat een herindeling van het Huis van Thorbecke zich moeizaam laat realiseren. Door de autonome structuur van lokale overheden zijn er grondwettelijke wijzigingen nodig om dit tot stand te brengen. Bovendien kan dit alleen door een traditionele top-down benadering toe te passen die politiek gezien zeer gevoelig ligt. De discussie wordt beschreven in vier fasen: van het toevoegen van een extra bestuurslaag, het wijzigen van de gemeentelijke en vervolgens de provinciale schaal, naar het aanpassen van de bevoegdheden van de bestaande overheidslagen. Hoewel de discussie rondom de bestuurlijke herindeling al jaren wordt gevoerd, heeft dit niet geleid tot een succesvolle implementatie daar van.

Zowel in de historische beschouwing als in de wetenschappelijke literatuur maakt het inrichten van een formele bestuurslaag plaats voor vormen van regionale samenwerking. In de praktijk blijkt de policentrische bestuurslaag slechts een geringe bevoegdheid heeft in vergelijking met de bestaande overheidslagen. Toch lijkt dit pragmatisch gezien de minst slechte oplossing om te komen tot regionaal beleid binnen de bestaande bestuurslagen van het Huis van Thorbecke. Om een beter beeld te krijgen van de verschillende vormen van

samenwerkingsverbanden en om deze te kunnen categoriseren is voor dit onderzoek het spectrum regionale samenwerking samengesteld. In het spectrum worden de kenmerken 'onderwerp van planning' en 'mate van urgentie' onderscheiden. Hierdoor wordt inzichtelijk wat verschillende vormen van horizontale samenwerking zijn. Deze verschillende vormen van samenwerking worden in dit onderzoek beoordeeld op de vier criteria voor bestuur van Sharpe (1995).

Uit de casussen blijkt dat geen van de samenwerkingsverbanden zich precies verhoudt tot een enkel kwadrant. Hieruit kan worden opgemaakt dat de beleidspraktijk genuanceerder functioneert dan de wetenschappelijke literatuur doet vermoeden. Opvallend is, dat het oplossen van een planningsvraagstuk niet in alle gevallen de hoofdoorzaak is voor het ontstaan van een samenwerkingsverband. Samenwerking ontstaat eveneens vanuit een financiële prikkel. Deze prikkel wordt veroorzaakt door een budget wat door een centrale overheid beschikbaar wordt gesteld, of door een directe besparing die de samenwerking kan opleveren.

Dit onderzoek komt tot de conclusie dat, alles overdenkend, het niet wenselijk is om een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in. Een meer pragmatische oplossing is het vormen van horizontale samenwerking. Ook horizontale samenwerking kent discussiepunten. Met name op het gebied van democratische legitimiteit, de autonomie van lokale overheden, de jurisdictie van het samenwerkingsverband en de relevantie van het territorium dat de samenwerking beslaat. Het is belangrijk om deze vier discussiepunten te overdenken en goed overwogen keuzes te maken.

# Inhoud

<b>1 INLEIDING.....</b>	<b>8</b>
1.1 AANZET.....	9
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING .....	11
1.3 ONDERZOEKSOPZET.....	12
1.4 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE .....	13
1.5 LEESWIJZER.....	15
<b>2 HISTORISCH KADER .....</b>	<b>16</b>
2.1 REGIONALE GAT.....	17
2.2 HET HUIS VAN THORBECKE .....	22
2.3 REVOLUTIONAIR IDEE .....	23
2.4 GEWESTWET .....	25
2.5 PROVINCIE-NIEUWE-STIJL .....	25
2.6 PRE-GEWESTEN .....	26
2.7 KADERWET STADSPROVINCIES.....	28
2.8 LESSEN UIT HET VERLEDEN .....	29
2.9 CONCLUSIE .....	31
<b>3 THEORETISCH KADER.....</b>	<b>33</b>
3.1 METROPOLITAN GOVERNMENT .....	34
3.2 CONCEPTUEEL MODEL.....	35
3.3 MONOCENTRIC MODEL .....	36
3.4 POLICENTRIC MODEL.....	37
3.5 AANGEPAST CONCEPTUEEL MODEL .....	39
3.6 CONCLUSIE .....	44

<b>4 CASE STUDIES .....</b>	<b>45</b>
4.1 SELECTIE VAN DE CASES .....	46
4.2 SAMENWERKINGSVERBAND ZUIDVLEUGEL.....	47
4.3 DIENSTVERLENINGSOVEREENKOMSTEN TEN BOER EN GRONINGEN .....	52
4.4 SAMENWERKINGSVERBAND OOST-GRONINGEN .....	55
<b>5 CONCLUSIE .....</b>	<b>59</b>
5.1 DEELVRAAG 1 .....	60
5.2 DEELVRAAG 2 .....	61
5.3 DEELVRAAG 3 .....	63
5.4 HOOFDVRAAG .....	64
5.5 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK.....	66
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>68</b>
<b>LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN.....</b>	<b>72</b>
<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>73</b>
BIJLAGE 1: LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN .....	74
BIJLAGE 2: ONDERWERPEN INTERVIEWS.....	75



# 1 Inleiding



## 1.1 Aanzet

De Nederlandse overheid bestaat uit drie bestuurslagen, te weten: het Rijk, provincies en gemeenten. Deze ruimtelijke indeling wordt ook wel het 'Huis van Thorbecke' genoemd en bestaat al sinds halverwege de negentiende eeuw. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog staat deze indeling echter ter discussie. Mede door de verhuisbewegingen van inwoners naar gemeenten buiten de stad en een toename in mobiliteit, maken mensen niet alleen gebruik van de faciliteiten in de eigen gemeente, maar ook daarbuiten. Door deze veranderingen in de samenleving, waarin mensen wonen in één gemeente, maar werken, sporten en winkelen in een andere gemeente, is ook de verantwoordelijkheid van de gemeenten veranderd. Met name op het gebied van infrastructuur, economie en sociaal beleid zijn de thema's minder goed op te pakken binnen de territoriale grenzen van een enkele gemeente. Het vormen van beleid voor deze zaken valt in het zogenaamde 'regionale gat' (Raad voor het openbaar bestuur, 2006) (Commissie-Geelhoed, 2002) (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, 2012) (Commissie-Lodders, 2008) (Waalkens, 1992) (Zeeuw F. d., 1992). Dit gat bevindt zich tussen de gemeente en de provincie in. In meer dan een halve eeuw bestuurlijke discussie is nog geen gedragen oplossing gevonden voor dit probleem.

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn er verschillende ronden geweest in de discussie rondom het regionale gat. In deze periode zijn verschillende voorstellen gedaan om het regionale gat op te vullen. Onder anderen het vergroten van gemeenten, verkleinen van provincies of simpelweg het instellen van een extra bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie in. Deze vormen van regiobestuur boden echter een passende en blijvende oplossing voor het gat in de regionale planning. Jaren van discussie hebben geen wezenlijke veranderingen in het Huis van Thorbecke als gevolg gehad. Wel zijn er in de afgelopen jaren verschillende vormen van regiobestuur ontstaan tussen het schaalniveau van de provincie en de gemeente in.

Het meeste recente voorbeeld hiervan is de Wgr-plusregio. In de jaren '90 is besloten om in bepaalde stedelijke gebieden over te gaan tot het vormen van stadsprovincies. Deze stadsprovincies zouden onder de 'Kaderwet bestuur in verandering' zorgen voor een mengvorm van gemeenten en provincies. Na het vervallen van de Kaderwet zijn een aantal bepalingen toegevoegd aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) die zijn aangeduid met de term Wgr-plus. Hoewel de Wgr-plusregio bestuurlijk gezien een extra bestuurslaag vormt tussen de provincie en de gemeente in, kent de Wgr-plusregio geen democratische grondslag. Wettelijk gezien moet een Wgr-plusregio voor drie thema's in beleid voorzien. Allereerst moet er op het gebied van vervoer een regionaal mobiliteitsplan

worden vastgesteld, ten tweede is de Wgr-plusregio verplicht een huisvestingverordening op te stellen en tot slot moet een Wgr-plusregio op het gebied van milieu een regionaal milieubeleidsplan vaststellen en aansluitend daarop een milieuprogramma uitwerken. Nederland kent op dit moment nog acht Wgr-plusregio's. De nadruk ligt op 'op dit moment', want het kabinet Rutte I heeft in de zomer van 2012 besloten dat deze status zal worden opgeheven. Het kabinet Rutte I heeft als uitgangspunt 'simpel bestuur'. Dit uitgangspunt houdt in dat de Nederlandse bestuurlijke inrichting bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur onder het Rijk. De status die op dit moment is gegeven aan de Wgr-plusregio neigt volgens het kabinet te veel naar een zelfstandige bestuurslaag op bovenlokaal niveau. Om deze reden besluit het kabinet Rutte I niet tot het voortzetten van deze regionale openbare bestuursorganen (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2012).

Uiteindelijk heeft het aanhangig worden van het opheffen van de Wgr-plus regio geleid tot het onderwerp van dit onderzoek. Met het verdwijnen van de Wgr-plus regelingen verdwijnt ook de zekerheid dat deze openbare lichamen doorgaan met het vormen van beleid (Beernink, 2006). Besluiten de gemeenten en provincie om toch door te gaan met deze besturing op regionaal niveau, zal dat op vrijwillige basis gebeuren. De huidige Wgr regeling biedt een basis voor het vormen van intergemeentelijke samenwerking, maar geen rechtszekerheid over de uitvoering van het regionale beleid dat wordt gevormd (Balemans, 2011). De uitwerking van hiervan in gemeentelijk beleid geschiedt nog altijd op vrijwillige basis.

Uit bovenstaand verhaal blijkt dat ook de huidige Wgr-plusregio lijkt op een vruchteloze poging tot het vormen van een extra bestuurslaag tussen het schaalniveau van de provincie en de gemeente in. Ondanks het feit, dat de Wgr-regio's wel hebben voldaan aan de vooraf gestelde taken en verplichtingen, worden ze toch afgeschaft, omdat ze niet passen in het uitgangspunt van simpel bestuur. Na het besluit tot de afschaffing van de Wgr-plusregio's is het tijd om terug te gaan naar de kern van het verhaal. Daarom gaat dit onderzoek in op de vraag of het daadwerkelijk wenselijk is een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in, of dat het regionale gat ook op een andere manier kan worden ingevuld.

Het regionale gat is ontstaan omdat de bestuurlijke organisatie niet is “meegegroeid met de veranderende maatschappelijke werkelijkheid.” (Raad van het openbaar bestuur, 2003, p. 6). In de huidige discussie rondom het regionale gat gaat het vaak over het vormen van een eventuele vierde bestuurslaag. Het toevoegen van een extra bestuurslaag, met name tussen de gemeente en de provincie in, zou een blijvende oplossing moeten bieden voor het regionale gat (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, 2012).

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek wil structuur aanbrengen in de discussie rondom het regionale gat. In deze discussie gaat het vaak over het vormen van een eventuele vierde bestuurslaag. In dit onderzoek wordt gekeken of het daadwerkelijk nodig is om een extra formele bestuurslaag te vormen, of dat er andere oplossingen zijn te bedenken voor dit probleem.

Door maatschappelijke veranderingen en het decentraliseren van bevoegdheden naar lagere overheden is de behoefte ontstaan naar bestuur op een schaalniveau tussen de gemeente en de provincie in. Het probleem wat hierbij ontstaat is de inrichting van dit nieuwe bestuurlijke niveau. Al sinds de Tweede Wereldoorlog bestaat er discussie over de manier waarop een formele bestuurslaag moet worden ingericht. Deze discussie heeft geleid tot de volgende hoofdvraag in dit onderzoek:

### **Is het wenselijk om een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in?**

Om antwoord te geven op deze hoofdvraag is deze opgedeeld in een drietal deelvragen:

- Wat is er in het verleden al voorgesteld en geprobeerd om het regionale gat op te vullen?
- Welke alternatieven zijn er voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in?
- Hoe kijken partijen zelf tegen gevormde alternatieven aan voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in?

### 1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bestaat uit drie deelvragen die antwoord geven op de hoofdvraag. In dit onderzoek wordt via een drietal paden antwoord gegeven op de hoofdvraag.

- Aan de hand van de geschiedenis rond dit onderwerp,
- Aan de hand van de theorie die beschreven staat in wetenschappelijke literatuur
- Door middel van case studies

Met deze drietak wordt beargumenteerd in hoeverre het daadwerkelijk nodig is een extra formele bestuurslaag toe te voegen.

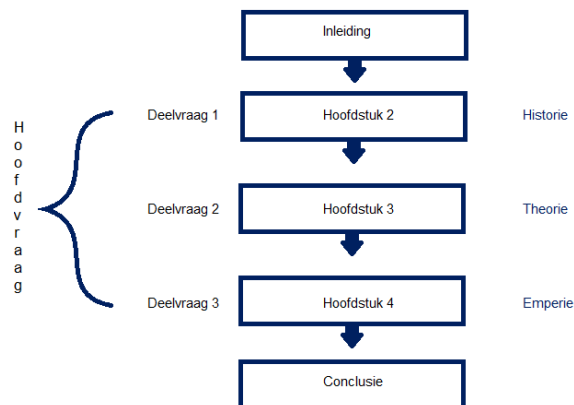
Binnen het historisch kader zal het ontstaan van de huidige situatie in Nederland worden beschouwd. In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet welke ontwikkelingen zich sinds het ontstaan van het Huis van Thorbecke hebben voorgedaan en waarom deze ontwikkelingen al dan niet geslaagd zijn. Door de beschouwing in het historisch kader, kan antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag.

Om antwoord te kunnen geven op de andere deelvragen, wordt de theorie die staat beschreven in de wetenschappelijke literatuur beschouwd in hoofdstuk 3. Allereerst komen de alternatieven voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in beeld. Daarna zal worden gekeken naar de beschreven voor- en nadelen van deze alternatieven tegenover het vormen van een extra formele bestuurslaag. Met het antwoord op deze drie deelvragen kan een antwoord worden gevormd op de hoofdvraag. Dit gebeurt niet voor dat de drie deelvragen aan de praktijk zijn getoetst.

Door middel van case studies zullen een aantal alternatieven voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in worden getoetst aan het kader dat is ontstaan na de beschouwing van wetenschappelijke literatuur. Naast de toetsing zal de daadwerkelijke behoefte aan formalisering van een bestuurslaag tussen de drie bestaande bestuurslagen in worden bekeken.



Nadat de toetsing van de wetenschappelijke literatuur en de behoefte aan een formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in heeft plaatsgevonden, wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze structuur is hieronder in figuur 1.1 uitgewerkt.



Figuur 1.1: Onderzoeksopzet

## 1.4 Onderzoeksmethodologie

Om de historie rondom het regionale gat in beeld te brengen, wordt gebruik gemaakt van een literatuurstudie. Er is gekozen voor een literatuurstudie van de historie rondom de bestuurlijke herinrichting met als doel een goed beeld te krijgen van de discussie die reeds is gevoerd. Bestuurlijke herindeling is geen nieuw discussieonderwerp, maar één die al geruime tijd loopt. Door de historie rondom deze discussie in beeld te brengen kan begrepen worden waar tot nu toe de knelpunten hebben gelegen. In een historisch kader wordt het ontstaan van de huidige situatie in Nederland beschouwd. De ontwikkelingen die zich sinds het ontstaan van het Huis van Thorbecke hebben voorgedaan worden beschreven en er wordt geïnventariseerd waarom deze ontwikkelingen al dan niet geslaagd zijn. Door de beschouwing in het historisch kader kan antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag.

De verschijningen die zich in de historie rondom het regionale gat hebben voorgedaan zullen aan de hand van een beschouwing van de wetenschappelijke literatuur worden uitgediept. Zowel het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande bestuurslagen in, als de alternatieven ervan worden uiteengezet. Hierin worden de voor- en nadelen van beide varianten van bestuur op het niveau van het regionale gat behandeld. Deze wetenschappelijke literatuurbeschouwing vormt de basis voor het conceptuele model dat zal worden gebruikt om de cases te evalueren. Ook wordt met dit conceptuele model een onderbouwing gegeven voor de keuzes die kunnen worden gemaakt in de manier waarop beleid kan worden gevormd op het schaalniveau tussen het Huis van Thorbecke in.

In dit onderzoek wordt onderzocht of het wenselijk is een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in. Uit de nadere analyse van de historie en wetenschappelijke literatuur blijkt dat een formele bestuurslaag wel het ideaal is, maar niet altijd wenselijk of haalbaar zal zijn. Met het empirische gedeelte van de studie zal worden gekeken of de veronderstelde knelpunten zich ook voordoen in de praktijk en hoe hier op wordt geanticipeerd. In dit hoofdstuk worden de methode van onderzoek, de onderzoekstechnieken en het conceptuele model uitgewerkt.

In het empirische deel van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudie met behulp van interviews. Er is gekozen voor interviews met spelers die zich in een samenwerking bevinden. Op die manier wordt een goed beeld gecreëerd van de dynamiek in de huidige planningsarena en wordt duidelijk hoe men samenwerking beleeft. Er is er niet voor gekozen om een enquête af te nemen, omdat deze niet de diepgang heeft die kan worden gehaald uit een interview. Ook is er niet voor gekozen om gesprekken te voeren met deskundigen die zich bezig houden met de bestuurlijke herindeling, omdat een dergelijke benadering niet planologisch, maar bestuursrechtelijk van aard is. Het doel is om de casestudie zo op te zetten dat de bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd naar een groter aantal vergelijkbare cases. Omdat slechts een beperkt aantal cases wordt besproken in dit onderzoek, is het wetenschappelijk gezien minder betrouwbaar. Om die reden zullen de bevindingen uit de case studie alleen betrokken worden op de betreffende case studie. Als de empirische bevindingen aansluiten op de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur en de historie rondom regionaal bestuur, zullen deze worden vertaald naar conclusies en aanbevelingen in meer algemene zin.

De cases die worden behandeld zullen worden onderzocht met behulp van twee onderzoeksinstrumenten. Er zal gebruik worden gemaakt van een documentenanalyse en van interviews. Hierbij staan de volgende punten centraal:

- De schaal waarop het samenwerkingsverband opereert, de betrokken partijen en de relaties en interacties tussen de betrokken partijen.
- De zienswijzen van de actoren over het eigen belang, de reden van samenwerking en de bestaande verhoudingen.
- De beleving van de betrokken partijen, beschouwing van het verloop van de samenwerking, knelpunten waar tegenaan wordt gelopen en de oplossingen die hier al dan niet voor zijn gevonden.

Allereerst zal er gebruik worden gemaakt van een documentenanalyse om een overzicht te genereren van de omvang, betrokken partijen en de onderlinge relaties van de geselecteerde cases. Aangevuld met interviews zal worden uitgediept of de samenwerkingsverbanden ook daadwerkelijk functioneren als uit de wetenschappelijke

beschouwing blijkt. Ook kan worden gecontroleerd of voor en nadelen ook daadwerkelijk worden ervaren bij het bestuur op regionaal niveau.

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden na de uitwerking van het conceptuele model. Om een goed beeld te krijgen van het volledige spectrum dat is beschreven in hoofdstuk 3, is er voor gekozen om drie cases uit te zoeken die zich op verschillende punten van het spectrum bevinden. Zo wordt een volledig beeld geschetst van meerdere praktijkvoorbeelden die onderling verschillen en wordt het hele spectrum laten zien.

## **1.5 Leeswijzer**

De opzet van het onderzoek is als volgt. In het eerste hoofdstuk wordt het onderwerp van dit onderzoek met daarin de aanleiding, vraagstelling en methodologie toegelicht. Met deze beschrijving wordt duidelijk welke weg is bewandeld gedurende dit onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt de historie van de discussie rondom de bestuurlijke herindeling beschreven. Uit de discussie die al geruime tijd wordt gevoerd, worden een aantal conclusies verbonden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een conceptueel model ontwikkeld aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Dit conceptuele model geeft een overzichtelijk beeld van de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die reeds zijn ontstaan. Aansluitend worden in hoofdstuk 4 de interviews uitgewerkt. Dit gebeurt per case. Tot slot wordt er in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de individuele deelvragen en, uiteindelijk, de hoofdvraag: Is het wenselijk een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in? Deze wordt gevolgd door een algemene beschouwing van dit onderzoek.



## 2 Historisch kader





In dit hoofdstuk wordt de discussie rondom het regionale gat chronologisch behandeld. Er zijn in de decennia na de Tweede Wereldoorlog meerdere ronden geweest in de discussie rondom het regionale gat. Om die reden wordt in dit hoofdstuk eerst het regionale gat omschreven. Dit is immers de aanleiding geweest voor de behoefte aan de verandering van het huidige Thorbeckiaanse systeem. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk op chronologische wijze de gevoerde discussie weergegeven omtrent de invulling van bestuursvorming tussen de bestaande schaalniveaus van het Huis van Thorbecke in.

## 2.1 Regionale gat

Het model van Thorbecke dat in Nederland tot stand is gekomen is gebaseerd op het tijdperk van vóór de industriële revolutie (Beernink, 2006) (Kam & Allers, 2011) (Commissie-Geelhoed, 2002) (Waalkens, 1992). In die periode was de burger gekenmerkt door lokale gemeenschappen (Commissie-Geelhoed, 2002). Er was een duidelijke territoriale afbakening te zien in Nederland. Elke stad en elk dorp figureerden als centraal punt van de lokale samenleving en de voorzieningen werden in elke stad en elk dorp zelf geregeld (Waalkens, 1992). Het sociale en economische leven speelde zich af binnen de grenzen van de toen opgezette gemeente en provinciestructuren. Het ad hoc IPO-adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland' omschrijft "een land, waar de productie van nijverheid en landbouw voor het overgrote deel voor lokale of (kleine) regionale markten bestemd was" (Commissie-Geelhoed, 2002, p. 11). Interlokaal en interregionaal vervoer van mensen en goederen kwam naar huidige maatstaven zelden voor (Waalkens, 1992). In de samenleving van die periode speelde de bestuurlijke context van gemeenten en provincies zich ook daadwerkelijk af binnen de territoriale grenzen van de gemeenten of provincie. Elk van de drie bestuurslagen kon een autonome huishouding voeren zonder nadelige effecten voor de omliggende bestuurseenheden (Beernink, 2006). Toen de gemeenten halverwege de negentiende eeuw werden ingesteld, waren er ook meer dan 1200. Waalkens (1992, p. 1) omschrijft de situatie in Nederland tijdens het ontstaan van de huidige bestuursstructuur als volgt: "Voor de industriële revolutie was het nederzettingspatroon in ons land betrekkelijk simpel. Steden en dorpen hadden vooral een verzorgende functie. Deze functie werd uitgeoefend voor een gebied van uiteenlopende maar steeds beperkte omvang." Deze illustraties laten zien dat tijdens het ontstaan van de huidige bestuursstructuur er een logische territoriale verdeling was te maken van Nederland. Elk van de afzonderlijke gemeenten en provincies konden immers autonoom functioneren.

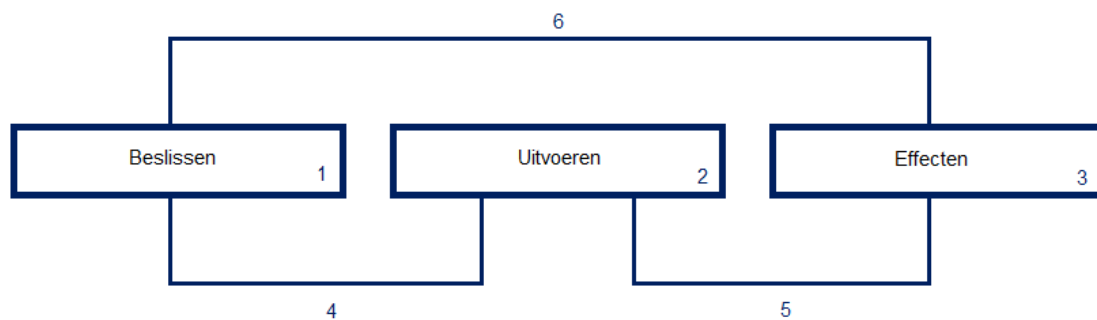
In de decennia na het ontstaan van het Huis van Thobecke is Nederland verder ontwikkeld. De samenleving is anders gaan functioneren op vrijwel alle kenmerken waarop destijds het

huidige bestuurssysteem is ontstaan (Commissie-Lodders, 2008). Honderdvijftig jaar na het ontstaan van het huidige bestuurssysteem wordt Nederland gekenmerkt door een zeer hoge bevolkingsdichtheid en bestaat een groot deel van de verleende arbeid uit diensten (Waalkens, 1992). Mede door de toenemende mobiliteit en de toegankelijkheid tot communicatiemiddelen is de trend van suburbanisatie ingezet (Commissie-Geelhoed, 2002). Mensen wonen niet meer in dezelfde gemeente als ze werken of recreëren. Daarnaast is Nederland, mede door zijn gunstige ligging, een knooppunt geworden voor het vervoer van goederen en migranten voor heel Europa (Raad van het openbaar bestuur, 2003). Waar markten en sociale contacten in het verleden vooral lokaal gebonden waren, kenmerkt de huidige samenleving zich door een groot aantal vervlochten netwerken die niet meer gekenmerkt worden door territoriale grenzen (Raad van het openbaar bestuur, 2003). De huidige positie van de drie lagen van bestuur in Nederland wordt als volgt beschreven: “De bestuurlijke organisatie is niet meegegroeid met de veranderende maatschappelijke werkelijkheid.” (Raad van het openbaar bestuur, 2003, p. 6)

Wat Waalkens (1992) probeert te zeggen met deze uitspraak is dat de bestuurlijke grenzen in Nederland niet meer overeenkomen met de functionele verzorgingsgebieden. Om bijvoorbeeld vervoersproblemen op te lossen, is integraal beleid van gemeenten vereist. Daarnaast zijn economische en sociale activiteiten dusdanig verweven, dat niet meer gesproken kan en mag worden van zelfstandige losstaande marktstructuren (Waalkens, 1992). Communicatie, het vervoeren van goederen en verlenen van arbeid vindt nu plaats op Europese of zelfs globale schaal. Toch is Nederland bestuurlijk gezien verdeeld (Beernink, 2006). Veelal vervullen een of meerdere steden een centrale functie. Deze functie vervullen ze niet enkel voor de eigen inwoners, maar ook voor de omgeving. In deze gebieden zijn kleinere gemeenten dus afhankelijk van de dichtstbijzijnde centrumgemeente om voorzieningen te bieden die niet zelfstandig kunnen worden gefinancierd (Waalkens, 1992).

De huidige territoriale grenzen van de bestuursvorming sluiten dus minder goed aan bij de functionele verzorgingsgebieden waarop planningsopgaven spelen. In paragraaf 2.2 tot en met paragraaf 2.8 wordt een historisch overzicht gegeven van de discussie hieromtrent. Als voorbeeld wordt de Wgr-plusregio behandeld. Hoewel de thema's infrastructuur, huisvesting en milieubeleid verantwoordelijkheden van gemeenten zijn, wordt het beleid van dezen gevormd op regionaal niveau. Het beleid waar de gemeente voor verantwoordelijk is, wordt dus gevormd op regionaal niveau. Wettelijk gezien zijn de gemeenten wel individueel verantwoordelijk voor het vormen van dat specifieke beleid. In de praktijk heeft de gemeente hier zelf geen invloed op.

De Raad voor het openbaar bestuur (2003) (Rob) beschrijft in haar publicatie 'Laag voor laag; Aspecten van regionalisering' een model om regionale problemen te classificeren (zie figuur 2.1). Het Rob (2003) beschrijft dat regionale problemen niet ontstaan door het ontbreken van eenheid tussen bevoegdheden, taken en middelen, maar dat deze hoofdzakelijk ontstaan omdat de bestuurlijke lagen niet opereren op het gewenste schaalniveau om doeltreffend en doelmatig te kunnen optreden. Bij de categorisering van regionale problemen is daarom geredeneerd vanuit de gewenste oplossing van de problemen. Er worden in het schema van het Rob (2003) drie elementen belicht (zie figuur 2.1: Beslissen, uitvoeren en effecten). Beslissen, Uitvoeren en Effecten. Volgens het schema van de gedecentraliseerde eenheidsstaat dienen deze elementen op hetzelfde schaalniveau plaats te vinden. Het beleid dat gemeentelijk wordt gemaakt, dient binnen de gemeente te worden uitgevoerd en de effecten dienen binnen het schaalniveau van de gemeente plaats te vinden. Waar dat niet zo is komen regionale problemen voor. Dit kan liggen aan een of meerdere elementen die niet op eenzelfde schaalniveau worden gemaakt, uitgevoerd en/of effect hebben. In de categorisering van regionale problemen ziet het Rob zes categorieën.



Figuur 2.1: Beslissen, uitvoeren en effecten (Raad van het openbaar bestuur, 2003)

- 1) Het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt, valt niet samen met de bestaande schaalniveaus van het Rijk, de provincie of de gemeente. Gevolg: Onvoldoende bestuurskracht.
- 2) Het schaalniveau waarop uitvoering plaatsvindt, valt niet samen met de bestaande schaalniveaus van het Rijk, de provincie of de gemeente. Gevolg: Veel coördinatie vereist.
- 3) Het schaalniveau waarop het effect plaatsvindt, valt niet samen met de bestaande schaalniveaus van het Rijk, de provincie of de gemeente. Gevolg: Er treden externe effecten op.
- 4) Het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt, valt niet samen met het schaalniveau waarop uitvoering plaatsvindt. Gevolg: Minder verantwoordelijkheidsgevoel.
- 5) Het schaalniveau waarop uitvoering plaatsvindt, valt niet samen met het schaalniveau waarop het effect plaatsvindt. Gevolg: Schaalvergroting en –verkleining lijkt de enige oplossing.
- 6) Het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt, valt niet samen met het schaalniveau waarop het effect plaatsvindt. Gevolg: Gebrek aan logische territoriale verbinding tussen beleid en gevolg.

Bron: (Raad van het openbaar bestuur, 2003)

Het kan voorkomen dat meerdere problemen zich tegelijkertijd voordoen. Bovenstaand schema categoriseert problemen die zich voordoen wanneer de huidige territoriale grenzen van de bestuursvorming minder goed aansluiten bij de functionele verzorgingsgebieden waarop planningsopgaven spelen in het regionale gat.

Het eerder genoemde voorbeeld van de Wgr-plusregio is ontstaan als oplossing voor problemen in categorie 2 en 3. Het schaalniveau waarop de uitvoering en het effect plaatsvindt (de regio), valt niet samen met de bestaande schaalniveaus van het Rijk (gemeenten). Het gevolg hiervan is veel vereiste coördinatie en het optreden van externe effecten. Met het ontstaan van de Wgr-plusregio, als oplossing hiervoor, ontstaan problemen in categorie 1. Het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt (de regio), valt niet samen met de bestaande schaalniveaus van het Rijk (de provincie of de gemeente). Gevolg is dat er onvoldoende bestuurskracht ontstaat. Het is mogelijk dit probleem op te lossen door het maken van beleid door te schuiven naar het eerstvolgende bestaande schaalniveau (provincie). Echter ontstaan dan problemen van categorie 4, 5 en 6. Het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt (provincie), valt niet samen met het schaalniveau waarop uitvoering plaatsvindt (de regio). Het schaalniveau waarop uitvoering plaatsvindt (provincie) valt niet samen met het schaalniveau waarop het effect plaatsvindt (de regio). Het



schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt (provincie), valt niet samen met het schaalniveau waarop het effect plaatsvindt (de regio). Waar hetgeen weer zorgt voor minder verantwoordelijkheidsgevoel en een gebrek aan logische territoriale verbinding tussen beleid en gevolg. Schaalvergroting en –verkleining lijkt de enige oplossing.

Bovenstaand voorbeeld illustreert dat regionale problemen in eerste instantie ontstaan omdat het gewenste schaalniveau van de drie elementen beleid, uitvoering en het effect geen officiële bestuurslaag kent (Raad van het openbaar bestuur, 2003). Dat deze problemen voorkomen in een dusdanig verweven samenleving lijkt een onvermijdelijk gegeven. Tot nu toe zijn er verschillende constructies ontstaan die een oplossing moeten bieden in het vormen van beleid, het uitvoeren daarvan en het schaalniveau waarop de problemen zich voordoen (Commissie-Geelhoed, 2002). Onderstaande figuur 2.2: Chaos in de regio, uit een presentatie gehouden op het PROZHA-debat 2010 in Den Haag (Prozha, 2010), illustreert verschillende organisaties op verschillende schaalniveaus die in de loop van de tijd zijn ontstaan.



Figuur 2.2: Chaos in de regio (Prozha, 2010)

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er twee discussiepunten voortvloeien uit de analyse van het regionale gat en de bijbehorende oplossingen.

Het eerste punt dat naar voren komt in de literatuur is dat de huidige indeling van Nederland in het Rijk, de provincie en de gemeente nadelige gevolgen kan hebben wanneer beleid, uitvoering en/of het effect niet plaatsvindt binnen de territoriale grenzen van de drie bestuurslagen. Gevolgen van het niet aansluiten van de drie elementen op de drie

bestuurslagen zijn onder andere: onvoldoende bestuurskracht, veel vereiste coördinatie en externe effecten. Daarnaast creëert het vormen van beleid, de uitvoering daarvan en het schaalniveau waarop de problemen zich voordoen buiten de bestaande drie bestuurslagen ook problemen. Voorbeelden daarvan zijn: afname van verantwoordelijkheidsgevoel, onvermijdelijke schaalvergroting of –verkleining en gebrek aan logische territoriale verbinding tussen beleid en gevolg.

Het tweede punt van discussie hierin is de vraag in welke mate deze problemen zich mogen voordoen voordat de legitimiteit van de huidige indeling zo klein is, dat een wijziging van, of de toevoeging van een bestuurslaag tussen de bestaande bestuurslagen in de meest wenselijke oplossing is.

## **2.2 Het Huis van Thorbecke**

De huidige bestuursstructuur kent zijn herkomst uit het einde van de Franse revolutie. Terwijl in Duitsland en Oostenrijk veel volksoptstanden plaatsvonden, koos koning Willem II er voor om zich naar de wens van het volk te bekeren tot het liberalisme. In het jaar 1848 liet koning Willem II door de Grondwetscommissie een nieuwe grondwet ontwerpen. Dit gebeurde onder leiding van staatsman Thorbecke (Blok, 1983). Met deze Grondwetsherziening van 1848 werden de beginselen gelegd voor de huidige bestuursstructuur. Gecomplimenteerd met de Provinciewet in 1850 en de Gemeentewet in 1851. Tijdens het opstellen van deze Grondwetsherziening, Provinciewet en Gemeentewet, is uitgegaan van de uniformiteitsgedachte. Dit komt omdat de voormalige provincies tot dan toe autonoom werden bestuurd. De voormalige provinciale bestuursseenheden kregen een overkoepeld orgaan. Daarom is getracht om gelijke rechten en plichten te verlenen aan de nieuwe gelijkwaardige partners (Beernink, 2006). Wel werd de autonomie van gemeenten verzekerd in de Grondwet. De huidige structuur van Rijk, provincie en gemeente wordt ook wel vernoemd naar de geestelijk vader en aangeduid met 'Huis van Thorbecke'. (Wagenaar, 2011)

In de periode tot 1930 ontstonden veel samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Deze samenwerkingsverbanden maakten het mogelijk te voorzien in grootschalige nutsvoorzieningen die gemeenten niet zelfstandig konden bieden. Voornamelijk op het gebied van drinkwater, elektriciteit, afvalverwerking en infrastructuur ontstonden deze vormen van intergemeentelijke samenwerking (Waalkens, 1992).

Voordat een samenwerkingsverband mocht worden aangegaan moest worden aangetoond dat de samenwerking voor de deelnemende gemeenten een gemeenschappelijk belang

diende (Korsten, 2009). In de praktijk betekende dit, dat het voor kleine gemeenten moeilijk was samen te werken met grote gemeenten. Het gezamenlijk voorzien van een ziekenhuis was, bijvoorbeeld, niet strikt in het belang van de grote gemeente. Voor veel gemeenten was deze publieke samenwerking dus moeilijk te realiseren. Het proces was tevens tijdrovend, omdat er ook eerst toestemming moest worden verkregen van de Gedeputeerde Staten van de Provincie. Toestemming om samen te mogen werken werd niet in alle gevallen verleend. Om de beperkende regelgeving te omzeilen, kozen veel gemeenten er voor om een samenwerking aan te gaan in private vorm. Er zijn in de periode tot 1930 dan ook veel naamloze vennootschappen, verenigingen en stichtingen opgericht om gezamenlijke voorzieningen te bieden (Waalkens, 1992).

De wildgroei aan private bedrijven zorgde voor een onoverzichtelijk en lastig te controleren web van onderling verweven partijen. Om de toename aan private bedrijven, die voorzagen in publieke voorzieningen, tegen te gaan zijn een drietal wetswijzigingen doorgevoerd. Met de eerste wijziging in 1922 kwam de autonomie van gemeenten, die in de Gemeentewet werd geregeld, te vervallen. Ten tweede werd in 1931 de Wgr aangepast. De nieuwe Wgr maakte het mogelijk om intercommunale publiekrechtelijke organen en lichamen te vormen. Hiermee kwam een plek voor de private partijen in een semi-overheidsinstelling (Korsten, 2009). Voorbeelden van deze semi-overheidsinstellingen zijn het Algemeen Burgerlijk Pensioenfond (ABP), de Nederlandse Spoorwegen en energiebedrijven als Eneco, Essent en Nuon. Later zijn deze semi-overheidsorganen alsnog om financiële redenen geprivatiseerd. Toch zijn deze private bedrijven wel degelijk ontstaan uit gemeentelijke en provinciale energiebedrijven. Tot slot werd het in 1935 mogelijk gemaakt voor provincies om samenwerking op te leggen aan gemeenten. Met deze drie wijzigingen werd het mogelijk voor gemeenten om vrijwillig gezamenlijk te voorzien in nutsvoorzieningen. Waar gemeenten niet zelfstandig tot overeenkomsten konden komen, kon de provincie sinds dien ingrijpen en de gemeenten verplichten samen te werken (Korsten, 2012).

### **2.3 Revolutionair idee**

In de periode van 1930 tot na de Tweede Wereldoorlog werd op bovenstaande manier samengewerkt (Waalkens, 1992). Dit werkte prima in rurale gebieden waar de gemeenten gezamenlijk belang hadden om tot een goede samenwerking te komen. In Agglomeratiegebieden, daarentegen, was deze manier van samenwerken minder succesvol. De centrumgemeente was een ongelijkwaardige speler in de agglomeratie en de omliggende gemeenten moesten zich voornamelijk schikken naar de wensen van de centrumgemeente. De commissie-Koelma onderschreef dit verschijnsel in haar adviesrapport over de grote stad

en de randgemeenten. Om toch sturing te geven op een groter schaalniveau dan de gemeenten, kwam de commissie-Koelma (1947) met het voorstel van districten. Het district moest een oplossing bieden voor onderling aangrenzende gemeenten. In de praktijk bleek onderlinge ongelijkheid tussen gemeenten in omvang en structuur een groot obstakel bij intergemeentelijke samenwerking. Op deze manier zou het district een oplossing bieden voor het regionale gat tussen de provincie en de gemeente in. Het gewest zou worden bestuurd door de districtsraad. Bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in het district en gemeentelijke vertegenwoordigers. De gemeentelijke vertegenwoordigers konden eventueel direct door de inwoners van de gemeenten worden gekozen (Commissie-Koelma, 1947). Het district zou verordeningen maken ter behartiging van de opgedragen taken. Dit revolutionaire idee van districten stootte op veel weerstand in de Tweede Kamer. In plaats van het instellen van districten, werd in 1950 besloten de Wgr regelingen aan te passen en het mogelijk te maken samen te werken met private partijen. Voorheen bestond alleen de mogelijkheid om intercommunale publiekrechtelijke organen en lichamen te vormen. Daarnaast werd ook de mogelijkheid voor provincies om samenwerking op te leggen versoepeld (Wagenaar, 2011).

Wezenlijk bood de versoepeling van de Wgr regeling geen oplossing voor de problemen in de stedelijke agglomeratie (Wagenaar, 2011). Het beleid dat werd gevormd onder dwang van de provincie in agglomeratiegebieden werd nog steeds gevormd naar de wens van de centrumgemeente. Er bleek inderdaad een juridisch zwaardere constructie nodig te zijn om tot goed afgestemd beleid te komen in agglomeratiegebieden. De noodzaak voor deze afstemming van beleid begon ook zichtbaar te worden bij de wetgever. De voorstellen hiervoor liepen echter nog sterk uiteen en waren reden voor discussie.

De discussie liep eind jaren '60 tussen:

- Het vergroten van de gemeenten en het vormen van pluriforme samenwerking in de vorm van stads- en streekgewesten. Gemeenten zouden in dit proces zelf de sleutelrol vervullen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1975).
- Gemeentelijke herindeling in combinatie met districtvorming in stedelijke agglomeraties. Tevens zou het aantal provincies teruggeschroefd worden naar vijf (Wiardi Beckman Stichting, 1975).
- Verplichtstelling van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van gewestvorming (Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1976).

Er was overeenstemming bereikt over het feit dat er wat moest gebeuren, echter men was het nog lang niet eens over de manier waarop (Elzinga, 2006).

## 2.4 Gewestwet

In 1969 leek de discussie rondom de opvulling van het regionale gat tot een wijziging van de territoriale grenzen van bestuurslagen te leiden. Er werd onder druk van de Tweede Kamer gekozen voor een ontwerp-wet. In deze wet zouden gemeenten worden verenigd in 44 gewesten. Deze gewesten zouden voorzien in een overkoepelend beleid. Hoewel het vormen van een vierde bestuurslaag nadrukkelijk werd uitgesloten, leek het gewest, dat werd gerechtvaardigd aan de hand van de Wgr, daar toch sterk op. De taak van het gewest was coördinerend en niet tot nauwelijks uitvoerend. Tevens zou het aantal provincies worden verkleind. (Waalkens, 1992)

Om de waarde van de gewesten te vergroten, zouden deze een sleutelrol krijgen in de lagen tussen het Rijk en de gemeenten (Waalkens, 1992). Een gewest kreeg zowel Rijks- als gemeentelijke taken. Toch kon men het niet eens worden over het schaalniveau waarop deze gewesten zouden moeten opereren. De 44 gewesten bleken te klein, omdat het gewest ook taken van het Rijk zou overnemen. Over de grootte die de gewesten wel zouden moeten hebben om deze taken aan te kunnen, is nooit overeenstemming bereikt (Wagenaar, 2011). Het gaat hierbij voornamelijk over de gewesten die in de randstad zouden worden gevormd. Het bleek een onmogelijke taak om de gewesten aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke verzorgingsgebieden van de agglomeratiegebieden. Omdat met het voorstel van gewesten juist de problematiek in de agglomeratiegebieden zou moeten worden opgelost, heeft het vormen van gewesten dan ook geen doorgang gevonden (Waalkens, 1992).

## 2.5 Provincie-nieuwe-stijl

Dit besluit tekende niet het einde van de discussie over de invulling van het regionale gat. In juli 1975 kwam het concept-ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur. In dit concept-ontwerp had het vormen van een vierde bestuurslaag duidelijk afgedaan. De oplossing werd gezocht binnen de drie lagen van bestuur in Nederland. De autonomie van de gemeenten zou blijven gewaarborgd, echter moest er wel gemeentelijke herindeling plaatsvinden. Om regionale vraagstukken op te lossen, zouden deze naar het provinciale niveau getild worden. Om dit te bereiken zouden 26 provincies-nieuwe-stijl worden gevormd. Met de regionale planning als nieuwe taak, kreeg de provincie-nieuwe-stijl zowel Rijks als gemeentelijke taken overgedragen. De territoriale indeling van de nieuwe provincies zou worden gebaseerd op maatschappelijke (regionale) samenhang.

In de periode na de publicatie van dit concept-ontwerp verschenen een drietal adviserende publicaties (Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1976) (Vereniging van



Nederlandse Gemeenten, 1975) (Raad voor de Territoriale Decentralisatie, 1976). Te weten het Advies over het concept-ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur van de RARO, het Rapport Sterke gemeenten in de nieuwe provincies van de VNG en Advies over het concept-ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur van De Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD). Het oordeel van de drie partijen was eenduidig.

- De nieuwe provincies waren te klein om Rijkstaken over te kunnen nemen.
- Het overnemen van dergelijke gemeentelijke taken werd bestempeld als ongrondwettig.
- Er zou alsnog intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking moeten plaatsvinden.
- Tot slot ontbrak concrete invulling ten aanzien van de decentralisatie.

Na tien jaar discussie was het duidelijk dat zowel de bottom-up benadering van gewesten als de top-down benadering van provincie-nieuwe-stijl gebrek aan draagkracht kende (Waalkens, 1992). De invulling van regionale planvorming leek noch linksom, noch rechtsom tot stand te kunnen komen. Terwijl de discussie rondom de opvulling van het regionale gat zich bleef voortzetten, ging het proces van gemeentelijke herindeling en samenwerking op basis van de Wgr rustig verder (Korsten, Lokaal bestuur in verandering: Vijf decennia belicht, 2009). Van de ruim 1200 gemeenten die Nederland rijk was bij het ontstaan van de drie bestuurslagen, zullen er in 2012 nog slechts 415 gemeenten over zijn (CBS, 2011).

## 2.6 Pre-gewesten

Begin jaren 70 is er discussie geweest rondom het vormen van gewesten. Hoewel de vorming van gewesten (zoals beschreven in paragraaf 2.4) de problemen in de agglomeratiegebieden niet zou oplossen, gebeurde er op regionaal gebied iets gekks. De bestuurlijke praktijk bleek wel degelijk behoefte te hebben aan intergemeentelijke samenwerking op meerdere terreinen (Waalkens, 1992). Halverwege de jaren 70 ontstonden op die manier meerdere samenwerkingsverbanden met meerdere beleidsterreinen. Feitelijk was dit de eerder voorgestelde bottom-up benadering van de gewestvorming. Aan het einde van de jaren 70 waren ruim 50 gewesten gevormd.

De gevormde gewesten kenden echter weinig gelijkenis op het gebied van:

- Territoriale grootte; dit liep uiteen van 101 tot 1572 vierkante kilometer.
- Stads- of streekniveau; ongeveer gelijk verdeeld, maar per regio zeer uiteenlopend.
- Aantal deelnemende gemeenten; verschilde tussen de 4 en de 30 gemeenten.

- Taken en bevoegdheden; structuurplanbevoegdheden (49%), ontwikkelingsplanbevoegdheden (42%), bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen (32%).

Dit was dan ook op te maken uit een bonte verzameling aan benamingen. Opvallend aan deze gewestvormingen is dat uit het beschikbare budget kon worden opgemaakt hoe concreet het beleid was dat werd vastgesteld door de gewesten (Waalkens, 1992).

Toch werd het gewest met een sterk toezien oog bekeken. Niet alle gemeenten vonden dat de grote budgetten die voor zware gewestvormingen beschikbaar waren effectief werden besteed. Ook vond er uitwisseling van kennis en diensten plaats die niet onderling werd verrekend. Met name bij de zware gewestvormingen ontstond ook de behoefte om eventueel provinciale taken op te kunnen pakken (Korsten, 2009). Om die redenen, werd door provincies aangedrongen op een meer formele regeling voor gewesten. De snelle ontwikkeling van gewesten en het feit dat provincies en gemeenten gevoelsmatig de controle kwijt raakten over de gewesten, omdat dezen zich langzaam als zelfstandige bestuursorganen begonnen te gedragen, heeft er voor gezorgd dat gemeenten een rem hebben gezet op de ontwikkeling van gewesten. Gewesten waren toch primair bedoeld als verzorgend orgaan. In 1983 wordt dan ook gesteld dat: “Zware gewesten, die zichzelf beschouwen als primair ordenende organen en vaak aspiraties hadden in de richting van een provincie-nieuwe-stijl hebben over de gehele linie de slag verloren” (Raad van het openbaar bestuur, 2003). Hoewel de ontwikkeling van gewesten een eerder afgekeurde ontwikkeling was, bleken gewesten toch zeer doeltreffend in de coördinerende rol. Wel legde de ontwikkeling van deze gewesten een tekortkoming aan de Wgr bloot. Dit leidde in 1984 tot een herziening van die Wet (Waalkens, 1992).

De ontwikkeling van de gewesten in de jaren 70 had enkele bezwaren opgeleverd met betrekking tot de bestaande Wgr regelingen. De ontstane bezwaren waren als volgt:

- Onoverzichtelijke constructies van samenwerken.
- Ontbreken van garanties voor samenhangend beleid.
- Ontbreken van controlemogelijkheden vanuit deelnemende gemeenten.
- Het vrijwillige karakter van de samenwerking.

BRON: (Waalkens, 1992)

Dit heeft in 1984 geleid tot een aantal basisregelingen. In eerste instantie is de functie van een op de Wgr gebaseerd samenwerkingsverband informatie uitwisseling en het vormen van een platform voor overleg. Tevens kan het samenwerkingsverband een rol vervullen in nieuwe (regionale) taken die de gemeente krijgt toebedeeld. Daarnaast is vanuit de formele

wetgever een voorstel gedaan met betrekking tot de te vormen samenwerkingsverbanden. Door deze nieuwe regeling is de autonomie van de lokale overheden gewaarborgd. De nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen immers niet meer zelfstandig taken van de lagere overheden overnemen. Vanuit dat vooraf bepaalde beeld is geprobeerd tot vaste gebieden van samenwerking te komen (Waalkens, 1992). Door het gebruik van samenwerkingsverbanden was het mogelijk toch regionaal beleid te vormen zonder de bestaande bestuurstructuren aan te passen.

## **2.7 Kaderwet stadsprovincies**

De commissie-Montijn komt in 1989 toch met een advies om de bestaande bestuurstructuur aan te passen (Commissie-Montijn, 1989). Deze wijzigingen zouden echter niet plaats vinden in het gehele land. Het advies betrof agglomeratiegemeenten rond de grote steden in Nederland. Deze nieuwe gemeenten zouden bestaande gemeenten vervangen en opereren zonder invloed van bestaande provincies. De adviezen van de commissie-Montijn bleek echter politiek niet acceptabel. De adviezen werden vertaald in de Kaderwet 'bestuur in verandering' in 1994. Met deze Kaderwet ontstonden zeven kaderwetgebieden te weten, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Arnhem-Nijmegen en Enschede-Hengelo. Met de Kaderwet werd beoogd dat deze zeven gebieden door zouden groeien naar de agglomeratiegemeenten zoals beoogd door de commissie-Montijn. In 1995 werd besloten voor de vorming van deze agglomeratiegemeenten, die inmiddels de naam stadprovincies hadden gekregen, een referendum te houden. De referenda werden gehouden in Amsterdam en Rotterdam en het vormen van stadprovincies is door het overgrote deel van de inwoners weggestemd. Dit heeft in 1999 geleid tot het definitief niet instellen van de beoogde stadprovincies.

De kaderwetgebieden vielen vanaf 2006 onder een nieuwe regeling, de zogeheten Wgr+ regeling. Met toevoeging van de regio Parkstad Limburg werden er onder deze regeling acht Wgr-plusregio's gevormd. Deze acht regio's worden door het huidige kabinet weer afgeschaft. Verwacht wordt dat in de zomer van 2013 Nederland weer terug gaat naar een bestuur met drie lagen, echter zal de regionale samenwerking wel blijven bestaan (Castenmiller, De stille kracht: over de noodzaak van stadsregio's, 2009). In recente ontwikkelingen komt herindeling van de provincies en gemeenten weer naar voren als speerpunt. Op 5 november 2012 wordt het kabinet-Rutte II beëdigd. Het kabinet is gebaseerd op het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012. In het nieuwe regeerakkoord staat de volgende passage:

“Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen. Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld. Hiertoe biedt het Rijk hen ruime beleidsvrijheid.

Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderduizend inwoners voor ogen. De inwonersnorm kan worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land. De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen. Samen met de medeoverheden willen we dit lange termijn perspectief realiseren. Ontwikkelingen in de gewenste richting worden aangemoedigd.”

Bron: (Kabinet Rutte II, 2012)

Concreet ziet het nieuwe kabinet wederom een passende oplossing voor het regionale gat in het wijzigen van de territoriale grenzen van de gemeenten en provincies.

## **2.8 Lessen uit het verleden**

In de discussie na de tweede wereldoorlog zien we dat de oplossing wordt gezocht in het toevoegen van een vierde bestuurslaag. Het vormen van een extra bestuurslaag tussen de bestaande bestuurslagen in (In het bijzonder op regionale schaal) stuit op weerstand van zowel de gemeente als de provincie. De gemeente voelt zich aangetast in de autonomie en provincies missen de mogelijkheid om deze regiobesturen te beïnvloeden. Deze denkwijze wordt ook wel gezien als de eerste fase in de regionale bestuursvorming (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, 2012).

Nadat de gedachte tot het toevoegen van een vierde bestuurslaag is losgelaten, wordt geopperd tot het verkleinen van de provincies. Het verkleinen van provincies is nodig om aansluiting te vinden bij de regionale planningsvraagstukken. Omdat provincies in die gevallen te klein werden geacht om taken van het Rijk over te nemen, hebben ook deze voorstellen geen doorgang gevonden. Dit betekent dan ook het einde van de tweede fase (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, 2012).

De derde fase (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, 2012) wordt gekenmerkt door het vormen van enkele grote provincies die, onder de noemer landsdelen, in deze bestuursniveaus een overkoepelend geheel moeten vormen voor met name de problematiek in de agglomeraties. De voorstellen van de derde fase lopen echter stuk op de verdeling van de Randstad. Met name het opdelen van de randstad in een noord- en zuidvleugel gaf aanleiding tot felle discussies. Hoewel het huidige regeerakkoord laat zien dat de derde fase nog niet is afgesloten (er wordt immers voorgesteld om over te gaan tot 5 landsdelen), wordt door (Allers & Fraanje, Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit) toch een vierde fase herkend.

Kenmerkend aan de vierde fase is niet meer de discussie over het schaalniveau van de bestaande drie bestuurslagen, maar de taakverdeling tussen deze bestuurslagen. De huidige taakverdeling met de gesloten huishouding van de provincie, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid, zorgt voor beperkingen in de vrijheden van gemeenten om tot gezamenlijk beleid te komen. De lokale overheden kunnen immers geen taken overdragen aan de provincie wanneer er een integraal beleid vereist wordt. Hoewel deze herverdeling van taken voor de burger minder zichtbaar is, zou het volgens de commissie-Lodders wel degelijk bijdragen aan het opvullen van het regionale gat (Commissie-Lodders, 2008).

In de bestuurspraktijk is er geen uniforme schaal waarop planningsproblemen voorkomen. In de beschouwing van de historie is te zien dat om deze reden ook geen overeenstemming kan worden bereikt in de schaal van het regionale bestuur. Een ruime variatie van 44 regionale eenheden tot de recentelijk voorgestelde 5 eenheden passeren de revue. De oplossingen die gemeenten en het Rijk vonden om tot beleid te komen op regionaal niveau varieert zowel in schaal (grondgebied en inwoners), takenpakket en aantal deelnemende gemeenten. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat er geen vorm van 'ideaal bestuursniveau' bestaat. Bovendien verschilt het gewenste niveau per periode, beleidsveld en politieke benadering.

De herindeling van de bestuurslagen in Nederland lijkt een impasse te hebben bereikt. Herstructurering dient te leiden tot betere beleidsresultaten, maar wordt onmogelijk gemaakt door het autonome karakter van de decentrale bestuurslagen. Zonder grondwettelijke wijzigingen kan aan deze autonomie niet voorbij worden gegaan en geven decentrale



overheden het beslissende woord in de herstructureringsvoorstellen. Regionale beleidsvorming door horizontale samenwerking lijkt, gezien de onmogelijke taak tot herstructurering, het meest realistische alternatief. Toch laat de discussie rondom regionale bestuursvorming zien dat ook horizontale samenwerking tot spanningen leidt tussen bestaande besturen en bestuurslagen. De mogelijkheden tot het vormen van regionaal beleid blijft beperkt en dat leidt tot stagnatie in het vormen van ruimtelijk beleid.

Er wordt in de vierde fase in de regionale bestuursvorming niet meer gesproken over wijzigingen in de bestaande Thorbeckiaanse bestuurslagen. Het herverdelen van het takenpakket moet meer vrijheden bieden aan de meest decentrale overheden om gezamenlijk tot integraal beleid te komen. Het is dan ook de vraag of het nog wenselijk is een nieuwe discussie op te starten over vijf landsdelen en gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners zoals het nieuwe kabinet Rutte II voorstelt. De theorie vertelt immers dat een herindeling van de bestaande drie bestuurslagen steeds weer faalt.

## 2.9 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

*Wat is er in het verleden al voorgesteld en geprobeerd om het regionale gat op te vullen?*

De jarenlange discussie laat zien dat een herindeling van het Huis van Thorbecke zich moeizaam laat realiseren. Er zijn grondwettelijke wijzigingen nodig om dit tot stand te brengen. Bovendien kan dit alleen door een traditionele top-down benadering toe te passen die politiek gezien zeer gevoelig ligt (Sharpe, 1995). Het is dan ook de vraag of het huidige regeerakkoord bijdraagt aan de discussie rondom het regionale gat. Het huidige regeerakkoord is eerder getuige van een moeizame leercurve van de Rijksoverheid met betrekking tot de herindeling van de Nederlandse bestuurslagen.

Een eenvoudiger te implementeren en bestaande oplossing voor het regionale probleem is horizontale beleidsvorming. Toch kennen deze samenwerkingsverbanden beperkingen. Allereerst zorgt horizontale beleidsvorming in veel gevallen voor (toenemende) spanningen tussen decentrale overheden. Omdat de decentrale overheden onderling afhankelijk zijn, opereert elke gemeente vanuit het eigen belang. Wanneer de verhoudingen niet gelijk zijn,

kan niet in alle gevallen een consensus worden bereikt. Ten tweede is het voor provincies vrijwel onmogelijk om directe invloed uit te oefenen op regionale bestuursvormen. Er is immers geen rechtssysteem ingericht om deze invloed uit te kunnen oefenen. Het derde punt, wat kan worden opgemaakt uit de historie rondom de invulling van het regionale gat, betreft de inrichting en het takenpakket van de samenwerkingsverbanden. Er bestaat een brij aan samenwerkingsverbanden die elk verschillen op schaal, takenpakket en aantal deelnemende gemeenten (vergelijkbaar met de wildgroep van private bedrijven die ontstonden in de jaren '30). De laatste beperking die het samenwerken kent, is de (te) vergaande samenwerking. Wanneer tussen gemeenten op vergaande schaal wordt samengewerkt, worden door het regionale orgaan ook de gemeentelijke beleidsstukken gemaakt. Deze vergaande vorm van samenwerking neigt naar een zelfstandige bestuurslaag en brengt daarmee ook de legitimiteit van de gemeente en de democratische grondslag in het geding.





## **3 Theoretisch kader**



In dit hoofdstuk wordt de wetenschappelijke literatuur behandeld. Allereerst wordt het metropolitan government model besproken, aan de hand waarvan een conceptueel model wordt opgesteld. Om het conceptueel model inhoud te geven worden vervolgens het monocentric model en het policentric model besproken. Dit zijn de twee manieren om met planningsvraagstukken op regionale schaal om te gaan, zoals besproken in hoofdstuk 2. Tot slot worden deze twee modellen ingevuld in het aangepaste conceptuele model.

### **3.1 Metropolitan Government**

Door het vormen van beleid op regionale schaal wordt een betere distributie van financiën beoogd. Daarnaast biedt het betere kansen om te komen tot een harmonieuze verdeling van faciliteiten, activiteiten en woonvoorzieningen over het functionele territorium (Lefevre, 1998). Lefevre (1998) benoemt deze voordelen onder de noemer 'economies of scale'. Naast de betere verdeling van financiën en voorzieningen is ook een verhoging van de bestuurskracht een veel gebruikt argument (Brenner, 1999).

In de wetenschappelijke literatuur wordt enerzijds gediscussieerd over een oplossing door middel van het wijzigen van het Huis van Thorbecke (monocentric) (Visser, 2002) (Barlow, 2000) (Lefevre, 1998). Het toevoegen van een extra bestuurslaag op het niveau tussen de gemeente en provincie in wordt gezien als een vergaande en formele oplossing voor het regionale gat. Anderzijds is een minder formele en vergaande oplossing het vormen van samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden (policentric) (Smith, 1993) (Cox, 2010) (Lefevre, 1998). In de volgende paragrafen worden de twee gedachtelijnen verder uitgewerkt.

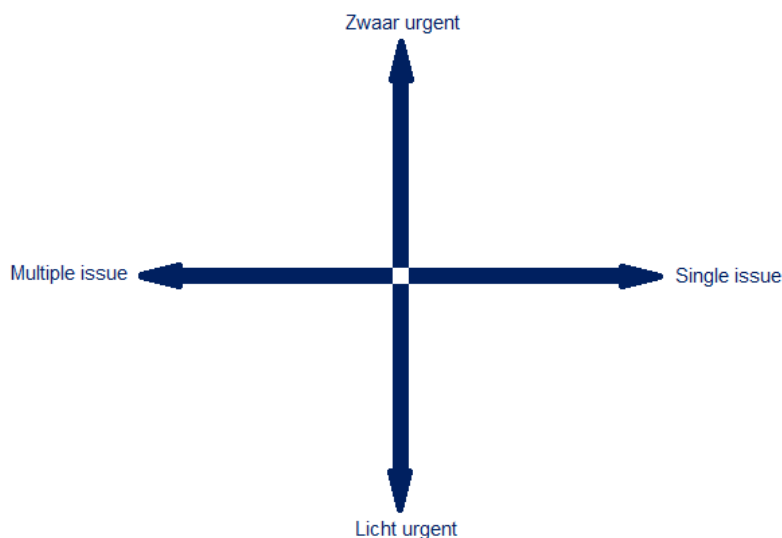
In zijn publikatie beschrijft Sharpe (1995) het vormen van een extra formele bestuurslaag op de regionale schaal als metropolitan government (Lefevre, 1998) (Sharpe, 1995). De metropolitan government betreft een zelfstandige autonome bestuurslaag op de schaal van een stedelijk gebied (metropool). Sharpe (1995) vermeldt in zijn publicatie vier vereisten voor zijn metropolitan model. Allereerst de legitimiteit van de bestuurslaag. Deze legitimiteit ontstaat door een direct gekozen volksvertegenwoordiging. Het tweede vereiste is de autonomie van de bestuurslaag. Dit geldt zowel in horizontale als in verticale zin. Deze autonomie wordt verkregen door een voldoende mate van financiën en beschikking over eigen personeel. Ten derde beschrijft Sharpe (1995) een grote mate van jurisdictie (integraal beleid). Dit betekent dat de bestuurslaag vrijheid heeft in het vormen van een eigen beleid voor de taken die aan de bestuurslaag zijn toebedeeld. Als laatste vereiste wordt gesteld dat het territorium van de bestuurslaag 'relevant' moet zijn. In dit geval gaat het dus om een



functioneel territorium, waarin een groot deel van de planningsopgaven zich afspelen (Sharpe, 1995). De laatste drie punten hangen nauw met elkaar samen (Lefevre, 1998). In paragrafen 3.3 en 3.4 worden de vier criteria van Sharpe (1995) gebruikt om zowel het monocentric- als het policentric model te evalueren.

### 3.2 Conceptueel model

In het conceptueel model is het historische kader en het theoretische kader uitgewerkt in een model dat de samenhang tussen de verschillende onderdelen inzichtelijk maakt. Aan de hand van de vier criteria van Sharpe (Sharpe, 1995) kan een reflectieschema worden opgesteld. Het reflectieschema heeft een spectrum van twee kernkarakteristieken waarmee het betreffende bestuur op regionale schaal kan worden gekenmerkt. Door het betreffende bestuur binnen het spectrum te positioneren kan worden gekeken of de bestaande manier van bestuur effectief is voor het planningsvraagstuk dat zich voordoet. Voor dit spectrum wordt gebruik gemaakt van de kenmerken 'onderwerp van planning' en 'mate van urgentie'. Het spectrum wordt hieronder in figuur 3.1 weergegeven.



Figuur 3.1: Spectrum regionale samenwerking

Zoals hierboven al is benoemd, kent dit spectrum twee kernkarakteristieken. Allereerst het onderwerp van de planning. Het onderwerp van de planning wordt bepaald door het vraagstuk. Op regionale schaal kunnen zich verschillende vraagstukken voordoen. Er zijn enkelvoudige vraagstukken waar een concreet beleid moet worden gevormd voor één enkel issue. Hierbij kan worden gedacht aan milieudiensten of hulpdiensten, maar ook aan cultuurbeleid of groenvoorzieningen. Er is bij deze vraagstukken geen vergaande jurisdictie nodig, zoals beschreven in de vier criteria van Sharpe (1995). Aan de andere kant zijn er vraagstukken die juist wel vergaande jurisdictie vragen. Het gaat daarbij niet om één enkel



issue, maar om een behoefte aan integraal beleid. Hierbij moet worden gedacht aan issues als werkgelegenheid, infrastructuur of bijvoorbeeld huisvesting. Dit zijn grotere vraagstukken waarbij integraal beleid is vereist.

De tweede kernkarakteristiek is de mate van urgentie van het vraagstuk. De urgentie van het vraagstuk wordt bepaald door een tweetal factoren. De eerste factor is de mate waarop sprake is van een mismatch tussen het schaalniveau waarop beleid wordt gemaakt en waarop de uitvoering en het effect plaats vinden (zie figuur 3.1: Spectrum regionale samenwerking) (Raad van het openbaar bestuur, 2003). Hoe groter de mismatch van het vraagstuk en het beleid, hoe hoger de urgentie van het vraagstuk is. Als tweede factor geldt de ernst van de gevolgen die voortvloeien uit het beleid. De mate van ernst wordt bepaald door de behoefte aan 'harde' afspraken, waar alle actoren zich aan dienen te conformeren. Hoe hoger de behoefte aan harde afspraken, hoe hoger de urgentie.

Het reflectieschema kan worden gebruikt om de keuze van de samenwerking te onderbouwen. Daarnaast kan het reflectieschema worden gebruikt om al bestaande samenwerking te beoordelen op effectiviteit en doelmatigheid. In paragraaf 3.5 zullen het monocentric- en het policentric model worden ingedeeld in het reflectieschema.

### **3.3 Monocentric model**

In het monocentric model van Visser (2002), zijn twee varianten te onderscheiden (Barlow, 2000). De eerste variant is het unitary model. Het unitary model bestaat uit een formele bestuurslaag op regionale schaal als meest lokale bestuurslaag. Dit model komt in Nederland terug in ideeën als de agglomeratiegemeente en de regiogemeente (Commissie-Montijn, 1989). De tweede variant is het two-tier model. Het two-tier model kent ook een formele bestuurslaag op regionale schaal, alleen daaronder bestaan nog individuele (lagere) overheden. Dit zien we terug in voorstellen als de districten en stadsgewesten (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1973) (Allers & Fraanje, 2012). Het unitary model is dus een wijziging in de bestaande schaal van de gemeenten, het two-tier model gaat uit van een extra toe te voegen overheidslaag.

Uit de historische beschouwing (hoofdstuk 2) is gebleken dat de voorstellen voor het toepassen van het monocentric model in Nederland niet heeft geleid tot een goeie implementatie daarvan. Ook in andere West-Europese landen en in Amerika heeft het monocentric model tot weinig succesvolle pogingen geleid (Lefevre, 1998). Volgens Lefevre (1998) komt dit door de autoritaire manier waarop deze bestuurslagen werden

geïntroduceerd. Dit had een gebrek aan democratische legitimiteit tot gevolg, een van de vier vereisten van Sharpe (1995). Democratische legitimiteit kan niet bestaan zonder het gevoel van verbondenheid met de territoriale eenheid door de inwoners. Deze verbondenheid ontstaat door fysieke, psychologische en sociale elementen ontwikkelt door tijd (Lefevre, 1998). Het negatieve effect op de democratische legitimiteit staat lijnrecht tegenover de geprognosticeerde toename aan democratische legitimiteit die zou ontstaan uit het feit dat de nieuwe bestuurslaag minder gevoelig is voor de stem van een kleinere groepering (Sharpe, 1995). Hoewel het monocentric model zorgt voor een betere bestuurskracht voor de overheid, tast het de autonomie aan van de lokale overheden (Lefevre, 1998). Een tweede punt van kritiek betreft het vierde criterium van Sharpe (1995). Het is in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen wat de grens van een regio is (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961). De ideale schaal voor regionale planning is een illusie en is afhankelijk van de scope waarmee naar het probleem wordt gekeken (Janssen-Jansen, 2011). Bovendien wordt door het instellen van een nieuwe schaal, automatisch een andere schaal uitgesloten (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961). Als reactie op deze twee punten van kritiek wordt geopperd voor een scheiding tussen de taken van de overheid als leverancier van voorzieningen en de taak als vertegenwoordiging van de samenleving (Lefevre, 1998).

### **3.4 Policentric model**

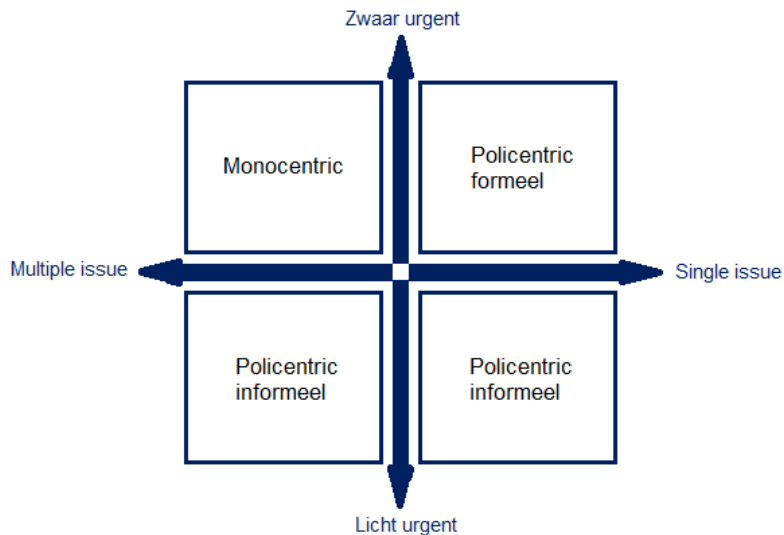
De scheiding tussen taken van de overheid als leverancier van voorzieningen en de taak als vertegenwoordiging van de samenleving (Lefevre, 1998) zien we terug in het policentric model (Cox, 2010). Smith (1993) noemt dit in zijn publicatie 'Politics of scale'. 'Politics of scale' beschrijft hoe bestaande overheden en andere actoren binnen de bestaande structuren omgaan met het regionale gat. De bestaande rigide overheidstructuur en de dynamische stadsregio zijn niet per definitie tegengesteld, maar complementair (Brenner, 1999). Het policentric model komt voor in meerdere wetenschappelijke stukken (Brenner, 1999) (Smith, 1993) (Lefevre, 1998) (Cox, 2010). Smith (1993) beschrijft het fenomeen 'jumping scales'. Individuele actoren bepalen vanuit verschillende planningsvraagstukken met welke andere actoren wordt samengewerkt. De regio (het schaalniveau) verandert gelang het aantal betrokken actoren (Smith, 1993). Lokale overheden maken op vrijwillige basis regionaal beleid om de lokale belangen te behartigen (Cox, 2010). Het verleggen van handelen naar regionale schaal door lokale overheden binnen de bestaande structuur wordt door Brenner (1999) 'state rescaling' genoemd. Cox (2010) maakt een onderscheid tussen 'spaces of engagement' en 'spaces of dependence'. Een lokale overheid kan op regionale schaal actief zijn (space of engagement), om de lokale territoria beter te vertegenwoordigen (space of dependence).

Het policentric model benadrukt de verschuivingen op de verticale as. Toch zijn juist de horizontale samenwerking en relaties de belangrijkste factoren bij dit model (Cox, 2010). Andersen & Pierre (2010) beschrijven niet alleen het fenomeen jumping scales, maar ook het vormen en vervormen van de schaal aan de hand van deze dynamische planningsarena, door Smith (1993) ook wel 'bending scales' genoemd. Deze gedachtegang van gemeenten, die regionaal beleid op basis van horizontale samenwerking uitvoeren wordt beschreven als een overgang van government naar governance (Barlow, 2000). In tegenstelling tot het monocentric model, is in het policentric model ruimte om kleine lokale groeperingen te horen in het democratisch bestel (Lefevre, 1998). Afhankelijk van de issue kan de onderlinge competitie, om de lokale belangen zo goed mogelijk te behartigen, zorgen voor een 'gezonde' marktwerking tussen de lokale overheden (Visser, 2002), maar ook voor onderlinge afstemming die juist niet versterkend werkt (Pierre, 1998) (Peters B. , 1998). Regionale samenwerkingsverbanden zijn niet alleen flexibel, maar het zijn ook stabiele constructies (Andersen, 2010). Hun organisatie, bereik en de intensiteit van de samenwerking verschillen sterk van geval tot geval en in tijd. Hoewel regionale samenwerkingsverbanden worden gebouwd door middel van bottom-up processen, hebben staatsinstellingen de neiging deze processen nauwlettend in de gaten te houden (Andersen, 2010). Waar samenwerking niet uit zichzelf tot stand komt, speelt in de praktijk ook vaak de centrale overheid een rol in het vormen van een regionaal samenwerkingsverband (Ostrom E. , 2005).

Het begrip schaal is in tegenstelling tot het monocentric model bij het policentric model slechts het resultaat van de onderlinge samenwerking (Barlow, 2000). Het slagen van een samenwerkingsverband is afhankelijk van 'zachte' factoren (Visser, 2002). Het policentric model is in grote mate afhankelijk van het vrijwillig samenwerken van de verschillende actoren (Emerson, 2011). Het policentric model kan om die reden zorgen voor een toenemende spanning waar onderlinge actoren niet aan elkaars verwachtingen kunnen voldoen, of waar vertrouwensbreuken plaatsvinden (Barlow, 2000). Omdat regionale samenwerking geen grondwettelijke grondslag kent, opereren deze samenwerkingsverbanden in 'the shadow of hierarchy' (Scharpf, 1997). Dit wordt door voorstanders van de constitutionele oplossing gezien als hoofdreden om het bestuur op regionale schaal te willen formaliseren (Sharpe, 1995). Het policentric model wordt in de praktijk al veelvuldig toegepast (In Nederland voornamelijk op basis van de Wgr) en wordt gezien als het nieuwe paradigma voor bestuur op regionale schaal (Emerson, 2011)

### 3.5 Aangepast conceptueel model

Paragrafen 3.2 en 3.3 beschrijven het monocentric- en het policentric model. Wanneer deze twee modellen worden ingevuld in het reflectieschema van figuur 3.1: Spectrum regionale samenwerking, ontstaat onderstaand figuur 3.2: Spectrum regionale samenwerking ingevuld.



Figuur 3.2: Spectrum regionale samenwerking ingevuld

Het monocentric model is in veel gevallen geschikt wanneer zich een zwaar urgent en integraal vraagstuk voordoet. Zoals besproken in paragraaf 3.2 is het organiseren van het monocentric model een zware manier om samen te werken. Om die reden is het monocentric model niet het meest geschikt voor licht urgente en single issue vraagstukken. Omdat het monocentric model een wijziging is in de bestaande bestuursstructuur, is deze vergaande maatregel niet in alle gevallen de meest logische oplossing. Wanneer een zwaar urgent probleem slechts één enkel onderwerp betreft, is het logischer verplichtingen vast te leggen in bijvoorbeeld een contractuele vorm. In de praktijk wordt deze manier van samenwerking vooral bedreven bij het uitvoeren van diensten.

Wanneer een vraagstuk minder urgent is heeft het policentric model de voorkeur om problemen met de autonomie van de gemeenten en de paradox van het schaalniveau te voorkomen (paragraaf 3.2). Het is bij een minder urgent vraagstuk ook niet nodig om de besluitvorming en de uitvoering daar van op een dusdanig zware manier te borgen als bij een zwaar urgent vraagstuk.

Dit conceptuele model moet beter inzicht geven in de effectiviteit en de werking van de vorm van samenwerking die wordt gebruikt om het ruimtelijke vraagstuk op te lossen. De kernkarakteristieken 'onderwerp van planning' en 'mate van urgentie' kunnen hierbij helpen.

Met aanvullend de vier criteria van Sharpe (1995) die eventuele voor- en nadelen van de vorm van samenwerking blootlegt. In de alinea's hieronder worden per kwadrant uit het bovenstaande spectrum de voor- en nadelen besproken aan de hand van de criteria van Sharpe (1995).

### **Monocentric**

Bij het kwadrant monocentric gaat het om meerdere zwaar urgente problemen. Om deze vraagstukken op het niveau tussen de bestaande bestuurslagen in op te pakken, wordt verondersteld dat een monocentrische samenwerking het meest effectief is. Een monocentric samenwerkingsverband kenmerkt zich door een centraal bestuur, dat zelfstandig tot visies en besluiten kan komen op een niveau tussen bestaande bestuurslagen in. Dit is een vergaande vorm van samenwerken die kenmerken vertoont van een formele bestuurslaag, maar niet op een democratische manier (stemming vanuit de bevolking) tot stand komt. Dit zorgt voor afstand tussen de bevolking en het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is niet direct verantwoording schuldig aan de bevolking. Ondanks het feit dat vanuit de samenwerking wel de behoefte bestaat om zichtbaar te zijn naar de inwoners, zullen inwoners zelf zich niet betrokken voelen bij de samenwerking. Een monocentrisch samenwerkingsverband kan worden gezien als vertegenwoordiging van de volksvertegenwoordiging. Door deze indirecte betrokkenheid is er in mindere mate sprake van democratische legitimiteit (Lefevre, 1998). Een monocentric samenwerkingsverband vraagt om een hoge mate van autonomie. Dit tast de autonomie van de lagere overheden aan. Deze moeten bereid zijn om macht uit handen te geven aan het samenwerkingsverband. Lokale overheden zijn hier enerzijds terughoudend in vanwege het verliezen van controle over een bepaald thema, anderzijds blijven lokale overheden wel wettelijk verantwoordelijk voor het thema. Zelfs als de besluitvorming en uitvoering is overgedragen aan het samenwerkingsverband.

Het centraal oppakken van de vraagstukken zorgt voor een vergroting aan bestuurskracht. Ook worden meerdere thema's behandeld door dit samenwerkingsverband. Het gaat veelal om omvattende thema's als verkeer, economie of leefbaarheid. Een ander gevolg van het centraal oppakken van vraagstukken is een verlaging van bestuurlijke drukte. Er wordt centraal beleid gemaakt en niet individueel beleid op een gezamenlijke visie. Met een monocentric samenwerkingsverband wordt het veronderstelde territorium waarbinnen zich de planningsopgaven afspelen bepaald door de bereidheid om aan het samenwerkingsverband deel te nemen. Dit territorium wordt voor langere tijd vastgesteld. De verschillende thema's die zijn toebedeeld aan het samenwerkingsverband worden verondersteld zich op gelijke schaal voor te doen.



Monocentric	
Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen gekozen bestuur</li> <li>Geen directe verantwoording</li> <li>Wordt niet gedragen door de inwoners</li> </ul>
Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grote bestuurskracht door vergaande autonomie</li> <li>Afbreuk aan autonomie van lokale overheden</li> <li>Beschikking over eigen budget en personeel</li> </ul>
Jurisdictie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergaande bevoegdheden</li> <li>Minder last van 'zachte' factoren</li> <li>Verlaging bestuurlijke drukte</li> </ul>
Territorium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Territorium wordt bepaald door de bereidheid samen te werken</li> <li>Wordt voor langere tijd vastgesteld op dezelfde schaal</li> <li>Veronderstelling dat alle onderwerpen op gelijke schaal spelen</li> </ul>

Tabel 3.1: Monocentric kwadrant

### **Policentric informeel**

Bij policentric informele samenwerking ligt de uiteindelijke besluitvorming in tegenstelling tot het monocentric samenwerkingsverband bij de individuele deelnemers zelf. Er worden onderlinge afspraken gemaakt en een gezamenlijke visie opgesteld. Dit zorgt voor een langdurig proces voordat er concreet beleid is gevormd. Bovendien is er geen volledige zekerheid dat het gezamenlijke beleid ook daadwerkelijk door alle individuele besturen wordt goedgekeurd. Omdat de uiteindelijke besluitvorming door de individuele democratische vertegenwoordiging wordt goedgekeurd, is er geen afbreuk aan de democratische legitimiteit. Ook de autonomie van de lokale overheden komt niet in het geding. Wel zorgen deze extra handelingen op lokaal niveau voor een toename aan bestuurlijke drukte. Er moet niet alleen consensus worden bereikt op regionaal niveau, maar er moet ook worden ingestemd op lokaal niveau. Door deze manier van handelen, ontstaat in tegenstelling tot het monocentric model een dubbele handeling. Ook wordt de uitvoering van het beleid niet centraal opgepakt, maar wordt deze individueel uitgewerkt en geïmplementeerd. Een ander nadeel bij policentric informele samenwerking is een toenemende spanning tussen de verschillende deelnemende partijen. Doordat de besluitvorming niet centraal en onpartijdig plaatsvindt, maar iedereen moet instemmen met de te maken afspraken kan een enkele partij zelfstandig zich onthouden van akkoord. Daarnaast kunnen al bestaande kleine onenigheden leiden tot confrontatie binnen het samenwerkingsverband. Door het politieke spel dat zich binnen deze samenwerking voordoet, waarbinnen elke partij handelt vanuit

eigenbelang en maximaal gewin, ontstaat een toename van de spanning tussen de deelnemende partijen.

Zoals eerder al is vermeld, biedt gevormd beleid geen wettelijke zekerheid tot de implementatie daarvan in lokaal beleid. Onder normale omstandigheden zal elke deelnemende partij haar afspraken nakomen. Wel zorgt deze individuele uitwerking van beleid voor een langdurig besluitvormingstraject. De samenwerking is anders dan het monocentric samenwerkingsverband gevoelig voor 'zachte factoren'. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden en plichten niet altijd duidelijk toebedeeld aan de individuele deelnemers. Bij het monocentric verband is er beschikking over een eigen budget en personeel ten behoeve van de samenwerking. Bij het policentric integrale samenwerkingsverband worden deze taken uitgevoerd door een of meerdere deelnemers. In de praktijk is er geen duidelijke structuur en aansturing binnen dit samenwerkingsmodel. Het uitwerken van beleidsstukken en de input voor de besluitvorming moet worden ingebracht door de partijen zelf. Veelal gebeurt dat in de ambtelijke kring. Het kan dus zijn dat een ambtenaar van de ene gemeente moet worden aangestuurd door de bestuurder van een andere gemeente. Omdat deze bestuurder wettelijk geen autorisatie heeft over de ambtenaar, kan het in de praktijk moeilijk zijn om de aansturing tot stand te laten komen. Het onderdeel territorium van de criteria van Sharpe (1995) is bij deze vorm van samenwerken slechts het gevolg van de samenwerking en zal een kleine rol spelen.

<b>Policentric informeel</b>	
<b>Legitimititeit</b>	Beleid wordt goedgekeurd door individuele volksvertegenwoordiging Weinig bekendheid over de samenwerking bij de inwoners Mogelijkheid kleine lokale groepen te horen
<b>Autonomie</b>	Behoud autonomie lokale overheden Bestuurlijke drukte neemt toe Spanning tussen deelnemende partijen kan oplopen
<b>Jurisdictie</b>	Geen zekerheden over de implementatie in het individuele beleid Langdurig besluitvormingstraject Afhankelijk van 'zachte factoren' Verantwoordelijkheden en plichten zijn niet altijd duidelijk
<b>Territorium</b>	Schaal is het resultaat van de samenwerking, niet het planningsvraagstuk

Tabel 3.2: Policentric informeel kwadrant

### Policentric formeel

Policentric formele samenwerking betreft in tegenstelling tot de twee eerder besproken vormen van samenwerking één onderwerp. In de praktijk wordt deze vorm van samenwerken voornamelijk gebruikt voor het uitbesteden van diensten en voorzieningen die wettelijk aan de bestuurslaag zijn toebedeeld. Dit gebeurt in contractuele vorm waarbij de taken en de (geldelijke) tegenprestatie worden omschreven. Dit heeft geen effect op de legitimiteit en speelt zich af buiten het zichtveld van de inwoners. Ook de autonomie van de lokale overheden komt niet in het geding, omdat deze al dan niet akkoord geven op de contractuele samenwerking. Wel wordt het bestuur van de lokale overheid beperkt in het wijzigen van het beleid, omdat deze wordt vastgelegd voor de duur van het contract.

De afspraken die worden gemaakt worden contractueel vastgelegd en door alle partijen ondertekend. Na ondertekening conformeren alle partijen zich naar de afgesproken verplichtingen. Wanneer dit niet gebeurt, zullen de boeteclausules in werking treden. Deze vorm van samenwerken is minder geschikt voor het vormen van beleid en wordt om die reden veel gebruikt voor uitvoerende taken. Bij deze vorm van samenwerken spelen 'zachte factoren' geen rol en ontstaat een zakelijke afspraak. De schaal van deze samenwerking zal om die reden dan ook afhankelijk zijn van het meest (economisch) voordelige territorium. Economies of scale zijn leidend in de grootte van de samenwerking.

Policentric formeel	
Legitimiteit	Geen effect op de legitimiteit Speelt zich af buiten het 'zichtveld' van de inwoners
Autonomie	Lokale overheden behouden de autonomie Tussentijds beleid wijzigen niet of beperkt mogelijk
Jurisdicte	Afspraken worden contractueel vastgelegd Voornamelijk uitvoering Minder geschikt voor beleidsvorming
Territorium	'Economies of scale' voordeel

Tabel 3.3: Policentric formeel kwadrant

### 3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

*Welke alternatieven zijn er voor het vormen een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in?*

Zowel in de historische beschouwing als in de wetenschappelijke literatuur, maakt het inrichten van een formele bestuurslaag plaats voor vormen van regionale samenwerking. Deze verschuiving wordt toegeschreven aan de weinig succesvolle implementatie van een formele bestuurslaag. In de praktijk blijkt dat de policentrische bestuurslaag slechts een geringe bevoegdheid heeft in vergelijking met de bestaande overheidslagen. Toch lijkt dit pragmatisch gezien de minst slechte oplossing om te komen tot regionaal beleid binnen de bestaande bestuurslagen van het Huis van Thorbecke. Wel moet de vraag worden gesteld of het vormen van beleid buiten de bestaande bestuurslagen van het Huis van Thorbecke in geen afbreuk doet aan de huidige bestuursstructuur.

Het vormen van een formele bestuurslaag zorgt voor een bestuurskrachtig en meer economische bestuurslaag die beter zicht heeft op het territorium waarbinnen de planningsopgaven zich afspelen. Echter wordt de vorming van een dergelijke formele bestuurslaag onmogelijk gemaakt door de autonome lokale bestuurslagen, die niet bereid lijken een deel van de eigen autonomie op te geven. Daarnaast bestaat er geen directe steun van de inwoners van de regio, gezien de legitimiteit zich pas naar verloop van tijd zal ontwikkelen. Omdat de schaal van een formele bestuurslaag zal worden gefixeerd, betekend dit dat andere schalen per definitie worden uitgesloten. De regio is per definitie dynamisch. Het lijkt dan ook onzinnig om de dynamiek van een regio te willen vangen in een gefixeerd bestuursstelsel.

Een oplossing lijkt het vormen van informele samenwerkingsverbanden om invulling te geven aan de behoefte om beleid te vormen op regionale schaal. Door het zoeken van samenwerking op vrijwillige basis door lokale overheden ontstaat beleidvorming op regionale schaal. De lokale overheden doen dit om zo goed mogelijk het eigen belang te behartigen. Echter is deze vorm van planning voornamelijk afhankelijk van zachte factoren. Omdat dit systeem afhankelijk is van zachte factoren, is het meer vatbaar voor de wil van de lokale overheden om tot oplossingen te komen. Dit kan leiden tot vergaande compromissen wanneer de noodzaak van het regionale probleem verschilt per gemeente.



## 4 Case studies



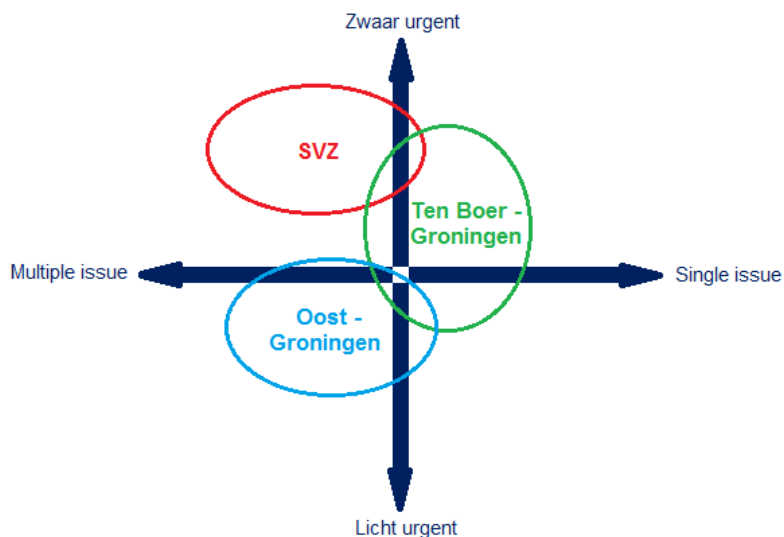
In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van een case studie, gekeken of de conclusies die getrokken zijn in de voorgaande hoofdstukken, zijn terug te zien in de praktijk. Allereerst wordt uitgelegd hoe de cases zijn gekozen. Daarna worden deze individueel verder uitgewerkt.

#### **4.1 Selectie van de cases**

In Nederland is sprake van een groot scala aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. Omwille van dit onderzoek is een keuze gemaakt uit een aantal cases die in dit onderzoek zullen worden behandeld. Om de keuze te maken uit het grote scala aan samenwerkingsverbanden, zal worden gekeken naar een drietal cases die een groot gedeelte van het spectrum beslaan.

Bij de selectie van de cases is er voor gekozen om een volledig beeld te krijgen van het complete spectrum dat is uitgewerkt in het vorige hoofdstuk. Het samenwerkingsverband dat het meest neigt naar een zwaar urgent en integraal verband, is het Samenwerkingsverband Zuidvleugel (SVZ). Het SVZ vertegenwoordigt een ruime portefeuille en heeft als doel de regio op Europees niveau te laten concurreren met betrekking tot economisch niveau en vestigingsklimaat. De volgende case die zal worden behandeld neigt meer naar een zwaar urgent en single issue samenwerkingsverband. Dit zien we terug in de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen. Deze twee gemeenten hebben overeenkomsten gesloten op het terrein van zes DVO's. De derde case die zal worden besproken in dit onderzoek bevindt zich meer in het kwadrant licht urgent en integraal. Als case is de keuze gemaakt voor het samenwerkingsverband tussen de zeven Oost-Groninger gemeenten te weten de gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagwedde. Om op regionale schaal afspraken te maken rondom het thema krimp, hebben deze zeven gemeenten een gezamenlijke visie ontwikkeld. In figuur 4.1 worden de drie cases weergegeven in het spectrum regionale samenwerking.





Figuur 4.1: Spectrum regionale samenwerking met cases

De vier gekozen cases beslaan een gevarieerd oppervlakte van het theoretische model. Door deze cases te behandelen wordt beoogd een goed overzicht te krijgen van het volledige spectrum. Met behulp van de analyse van deze cases zal worden gekeken of de uit de theorie gebleken voor en nadelen zich ook daadwerkelijk voordoen bij de verschillende vormen van samenwerken. Het uiteindelijke doel van deze casestudie is onderzoeken of de in hoofdstuk 2 en 3 getrokken conclusies nog moet worden aangevuld en of aanpast.

## 4.2 Samenwerkingsverband Zuidvleugel

Om een goed beeld te krijgen van het volledige spectrum van samenwerking (figuur 4.1) is gekozen voor het samenwerkingsverband Zuidvleugel. Het samenwerkingsverband Zuidvleugel bestaat uit de gemeenten Den Haag en Rotterdam, de regio's Holland Rijnland, Drechtsteden, Midden-Holland, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Het SVZ is belast met het maken van beleid, regelgeving en het investeren op het gebied van regionale bereikbaarheid, economie, verstedelijking en landschapsontwikkeling. Voor het uitwerken van de kerntaken van het samenwerkingsverband werkt deze in wisselende coalities samen met private en publieke stakeholders (Zuidvleugel, 2013). Deze samenwerking wordt ondersteund door het Zuidvleugelbureau. Binnen het Zuidvleugelbureau zijn mensen werkzaam die in dienst zijn van het samenwerkingsverband. Door haar plaatsing in het monocentric kwadrant van het spectrum van samenwerking is het Samenwerkingsverband Zuidvleugel gekozen als case.

## **Zuidvleugel**

Formeel bestaat de Zuidvleugel sinds 2001. Hoewel er sinds 1997 al overleggen waren is de samenwerking in 2001 met statuten vastgelegd. “Dit was ten tijden van de vijfde nota ruimtelijke ordening” (Musters, 2013). Destijds was er een groep die zich richtte op de Randstad als geheel. Na verloop van tijd bleek dat de zuidelijke regio van de Randstad niet mee kon komen met de noordelijke regio. Dit werd veroorzaakt door de prominente rol van Amsterdam in deze samenwerking. Mede vanuit de visie van het Rijk heeft zich dat in de loop der tijd ontwikkeld tot de vleugelaanpak (Zuidvleugelbureau, 2012). Dat was ten tijden van het tweede kabinet van Balkenende. Er werden financiële middelen van het Rijk beschikbaar gesteld voor deze vleugelaanpak en dat heeft er voor gezorgd dat het samenwerkingsverband Zuidvleugel kon uitgroeien tot wat het nu is. “Aandachtspunten bij de samenwerking zijn onder andere de omvang en maat van de verschillende regio’s en de rol van de provincie en de grote steden en de omgang met de formele structuren die horen bij de organisaties in het samenwerkingsverband” (Zuidvleugelbureau, 2012). De samenwerking is ingericht in thema’s met een bestuurlijke trekker in portefeuillehouders overleggen of stuurgroepen. De huidige thema’s zijn; economie, wonen, mobiliteit/verkeer en StedenbaanPlus. Om de samenwerking te vergemakkelijken en vergaderingen centraal voor te bereiden is het Zuidvleugelbureau opgericht. “Het bureau moet overzicht houden over het netwerk, een punt zijn waar de informatie wordt verzameld, zorgen voor continuïteit, samenwerking en besluitvorming organiseren, het netwerk faciliteren en zorgen voor fysieke ontmoetingen” (Zuidvleugelbureau, 2012). De kennis input en het in lijn brengen van de eigen organisatie is de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen zelf.

Om een goed beeld te krijgen van de samenwerking zijn interviews gehouden met de heer L. Lacroix, secretaris/programmamanager van het Zuidvleugelbureau, M. Musters expert/senior adviseur afdeling Stedenbouw & Planologie van de gemeente Den Haag en A. Peters, programmamanager RO van de provincie Zuid-Holland.

## **Het verloop van de samenwerking**

Inhoudelijke samenwerking is binnen dit samenwerkingsverband de afgelopen jaren succesvol gebleken (Lacroix, 2013). Echter blijkt het binnen het SVZ moeilijk te zijn om te komen tot een programma dat voor de regio het meeste effect heeft (Musters, 2013), omdat alle betrokken partijen een ander belang hebben in het programma. Hoewel inhoudelijk goede afspraken en koersdocumenten worden gemaakt, blijkt geen van de gemeenten bereid om op strategisch niveau de eigen positie op te geven, of andere gemeenten meer te laten profiteren van deze samenwerking dan de eigen gemeente. Er wordt aangegeven dat

het programma dat is ontstaan, als resultaat van deze samenwerking, een compromis is geworden en er “niet op alle nodige punten duidelijke keuzes zijn gemaakt” (Musters, 2013). Het samenwerkingsverband is policentrich opgericht als bestuurlijk platform. Gedurende het bestaan van de samenwerking is deze steeds meer monocentrisch gaan functioneren (Peters A. , 2013) (Musters, 2013). Dit komt onder andere door de behoefte om één stem te vormen richting het Rijk. Door als regio één geluid af te geven is het eenvoudiger afspraken te maken en ook steun te ontvangen van het Rijk. Echter heeft het monocentrisch functioneren van de Zuidvleugel er toe geleid dat de provincie een groter belang kreeg in deze samenwerking (Lacroix, 2013). Dit werd veroorzaakt doordat het territorium, dat door dit samenwerkingsverband wordt bestreken, 80% van de omvang van de provincie beslaat. Omdat de provincie zelf onderdeel is van het samenwerkingsverband, kan zij niet haar aanwijzende rol in stand houden tijdens het ontwikkelen van beleid binnen het samenwerkingsverband. Als gevolg hier van, kwam het voor dat de provincie haar aanwijzende rol aannam binnen het samenwerkingsverband zelf. “Wanneer de provincie geen draagkracht vond binnen het samenwerkingsverband, had ze de neiging terug te vallen in haar formele rol” (Peters A. , 2013). Deze houding werd versterkt door de directe communicatie tussen het samenwerkingsverband en het Rijk (Musters, 2013). Daarnaast is door het implementeren van een monocentrisch model de afstand tussen de onderlinge partijen toegenomen. Mede veroorzaakt door het feit dat het SZV gehuisvest is in het provinciehuis (Lacroix, 2013) (Musters, 2013) (Peters A. , 2013). Omdat de provincie een groter belang kreeg in de samenwerking, het SVZ is gehuisvest in het provinciehuis en er op Rijksniveau geen zekerheid is over de geldstromen die de afgelopen jaren via het samenwerkingsverband liepen, ontstond het gevoel dat de samenwerking niet meer vrijwillig was. Daarnaast zorgt de afstand die er is ontstaan tussen de deelnemende partijen en het samenwerkingsverband het gevoel dat het samenwerkingsverband autonoom is gaan opereren (Musters, 2013). Dit wordt ook bevestigd door het feit dat er binnen het samenwerkingsverband zelf wordt gekeken of en in welke vorm het SVZ de komende jaren doorgang zal gaan vinden (Lacroix, 2013). Primair zou dit een overweging moeten zijn van de deelnemende partijen. “Het samenwerkingsverband is opgericht door de gemeenten, dan moeten de gemeenten bepalen of het nut heeft om verder te gaan met deze samenwerking” (Musters, 2013). Deze ontwikkelingen zorgen er voor dat het samenwerkingsverband niet meer door alle partijen wordt gedragen. Dit heeft directe invloed op de wilskracht van de partijen om dit samenwerkingsverband doorgang te laten vinden. Binnen het samenwerkingsverband Zuidvleugel zijn vijf andere samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd (Zuidvleugel, 2013). Het gaat hier dus om een zeer indirect bestuurlijke afstemming. Cru gezegd gaat het om een vertegenwoordiging van meerdere vertegenwoordigingen van meerdere volksvertegenwoordigingen. “Binnen de gemeente Den

Haag is al weinig bekendheid over het stadsgewest Haaglanden, laat staan dat de bevolking weet waar het samenwerkingsverband Zuidvleugel zich mee bezig houdt” (Lacroix, 2013). Dit samenwerkingsverband staat dus op grote afstand van de democratische grondslag. Daarnaast is de territoriale omvang van dit samenwerkingsverband van dusdanig grote omvang, dat reeds 80% van de provinciale omvang hiermee wordt afgedekt. In hoeverre heeft het nut om op dit niveau, vlak onder de provincie, samen te werken. Het zou eenvoudiger zijn om op provinciaal niveau in samenspraak met de gemeenten tot een gedragen beleid te komen. Dit komt met name door het budget dat beschikbaar was voor de samenwerking. Na de afsplitsing van de noordelijke vleugel was er budget voor de thema’s in de zuidvleugel. Om toch zeggenschap te houden over de besteding van het budget en dit niet door enkel de provincie te laten bepalen, heeft dit samenwerkingsverband daar de sleutelrol in gekregen. Door de financiën binnen het samenwerkingsverband te beleggen, hielden ook lokale overheden een stem in de besteding van de gelden. Blijkbaar zijn gemeenten niet bereid om enige vorm van macht of budget over te dragen, ook al spelen de planningsvraagstukken zich af op provinciaal niveau. Dit wordt nog eens onderschreven door het feit dat het samenwerkingsverband in direct overleg gaat met het Rijk, zonder dat er tussenkomst van de provincie is vereist.

Er is nog veel onduidelijk over het vervolg van het SZV. Enkele partijen zijn reeds andere samenwerkingsverbanden aangegaan. Het SZV zelf is bezig te evalueren in welke vorm vervolg zou kunnen worden gegeven aan de samenwerking (Lacroix, 2013). De vraag die rijst is of de samenwerking nog bestaat omdat alle partijen daar de noodzaak van inzien, of omdat ze inmiddels haar eigen bestaansrecht heeft gecreëerd. Daarnaast bestaat het gevoel dat het samenwerkingsverband Zuidvleugel inmiddels autonoom is gaan functioneren en niet meer de mening van de deelnemende partijen vertegenwoordigd, maar tot eigen zienswijzen komt.

### **Conclusie**

Uit deze casus blijkt dat hoewel het hier gaat om een zwaar urgent en multiple issue vraagstuk, er niet voor is gekozen om vergaande bevoegdheden aan de samenwerking toe te kennen. Het SZV komt tot een visie over de thema’s die zijn toebedeeld, waarna elk van de betrokken partijen daar haar eigen beleid op aanpast. Dit heeft er gedurende het traject voor gezorgd dat binnen het samenwerkingsverband voornamelijk inhoudelijke samenwerking plaatsvond. Om ook te komen tot een bindend uitvoeringsprogramma of bindende beleidsstukken, hadden meer bevoegdheden overgedragen moeten worden naar het samenwerkingsverband.

De deelnemende partijen bleken weinig bereid om afstand te doen van de eigen autonomie. Dit wordt veroorzaakt enerzijds door het feit dat de twee grote spelers, de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam, zelf grote organisaties zijn met veel expertise. Deze gemeenten hebben zelf ook de macht en kennis in huis om tot regionale afstemming te komen. Anderzijds was het niet mogelijk om bevoegdheden over te dragen vanuit de andere deelnemende partijen die bestaat uit kleinere samenwerkingsverbanden. Deze kleinere samenwerkingsverbanden hebben zelf niet de bevoegdheden overgedragen gekregen van de lokale overheden. Dat zorgt er voor dat deze ook niet kan worden overgedragen.

De Zuidvleugel is wel als monocentrisch samenwerkingsverband ingericht (paragraaf 3.6), maar kent niet de bijbehorende bevoegdheden (jurisdictie). Door het gebrek aan deze bevoegdheden mist het samenwerkingsverband de slagvaardigheid en bestuurskracht om verder te komen dan alleen inhoudelijke samenwerking. Bovendien treedt het voordeel dat wordt gecreëerd door het wegnemen van de onzekerheid van individuele implementatie van het beleid niet op. Door toenemend onderling wantrouwen spelen bij dit samenwerkingsverband meer 'zachte factoren' mee dan theoretisch bij deze vorm van samenwerking zouden moeten bestaan.

Hoewel het samenwerkingsverband sinds 2001 officieel bestaat, blijkt de houdbaarheid in huidige vorm zijn eind te hebben bereikt. De verhoudingen binnen de Zuidvleugel zijn op dit moment ook niet optimaal te noemen. Dit wordt nog eens versterkt door een veranderende focus van de centrale overheid. Waar dit samenwerkingsverband is ontstaan uit de erkenning dat het noorden en het zuiden van de Randstad anders functioneren, wil het huidige kabinet de focus terug leggen naar de Randstad als geheel. Dit monocentrisch model heeft dan ook niet het tijdsbestek gekend om de eigen potentie ten volle te benutten. Hieruit blijkt dat, indien gekozen wordt voor een monocentrisch model, de samenwerking moet worden aangegaan voor langere termijn. Dit strookt niet met de dynamische netwerkstructuren waarbinnen overheden tegenwoordig opereren.

### **4.3 Dienstverleningsovereenkomsten Ten Boer en Groningen**

Sinds 1 januari 2007 worden alle uitvoerende en beleidsvormende taken van de gemeente Ten Boer uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van de gemeente Groningen. Het gaat hier om uitvoerende taken die door middel van een raamovereenkomst zijn ondergebracht bij de gemeente Groningen. Deze contractuele samenwerking plaatst dit samenwerkingsverband in het policentric formeel kwadrant en dient als basis voor de keuze als case in dit onderzoek.

De raamovereenkomst heeft een algemeen karakter en is uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst per Dienst van de gemeente Groningen. De inhoud van de DVO's is niet bekend, omdat deze is bestempeld als vertrouwelijk van aard. De DVO's bevatten werkafspraken waaronder het aantal uren waarin een taak moet worden verricht (Rekenkamercommissie Ten Boer, 2012).

#### **Tien jaar DVO's**

Tien jaar geleden in 2003 vroeg het college en de raad van de gemeente Ten Boer zich af hoe met het oog op de toekomst de gemeente het beste om kon gaan met een steeds groter wordend takenpakket veroorzaakt door decentralisatie en de toenemende wet- en regelgeving. Daarbij was er de wens om de organisatorische kwetsbaarheid te verminderen, de kosten te verlagen en de kwaliteit te vergroten. Om dit uit te zoeken is er een onderzoek geweest naar het samenwerken met drie andere kleinere gemeenten van min of meer gelijke omvang. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft zowel het college als de raad gezegd: "Drie keer MBO is nog geen HBO" (Hoedjes, 2013). Om die reden is gekeken naar de stad Groningen, en stad die 25 keer zo groot is, waar destijds 3000 man personeel was en waar veel specialismen aanwezig waren. Uiteindelijk is de gemeente Ten Boer uitgekomen op een volledige uitbesteding van beleidvorming en uitvoering met behoud van het eigen bestuur. De gemeente Ten Boer heeft een eigen college, een eigen raad en een kleine unit bestuursondersteuning, bestaande uit beleidsregisseurs. De beleidsregisseurs sturen op beleidsdomeinen en vormen de link tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Om een beeld te krijgen van deze samenwerking tussen de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen, heeft een interview plaatsgevonden met de heer J. Hoedjes, gemeentesecretaris bij de gemeente Ten Boer. Daarnaast zijn conclusies gehaald uit het rapport 'Overeenkomsten tussen Ten Boer en Groningen' (Rekenkamercommissie Ten Boer, 2012) en het rapport 'Grenzeloos Grunn' (Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 2013).



## Het verloop van de samenwerking

Tijdens het interview en in de publicatie van de gemeente Groningen en de gemeente Ten Boer wordt het samenwerkingsmodel zeer positief beschreven. Vooraf aan de samenwerking zijn drie doelstellingen gesteld aan deze samenwerking namelijk:

- Verminderen van de kwetsbaarheid, zowel in personeel als in kennis.
- Verkleinen van de kosten.
- Vergroten van de kwaliteit.

Deze doelstellingen zijn met dit samenwerkingsverband alle drie gehaald (Hoedjes, 2013). De samenwerking wordt omschreven als een zeer zakelijke overeenkomst. Hierdoor is er sprake van een duidelijke opdrachtgever en opdrachtnemer verhouding. Uit een evaluatie onder de eigen inwoners is gebleken dat de waardering van de dienstverlening is gestegen. “We scoren een 7,8 op de tevredenheid over de dienstverlening door de bevolking. Voor die tijd schoorden we een 7,2” (Hoedjes, 2013). Wel hebben zich tijdens de beginfase van de samenwerking een aantal fouten voorgedaan. Deze zijn echter snel verholpen en door hier goed op te sturen en te verbeteren wordt de dienstverlening nu als beter ervaren.

Ook de bedrijfsvoering van de gemeente Ten Boer wordt als beter ervaren. Door gebruik te maken van het ambtelijk apparaat van de gemeente Groningen, wordt geprofiteerd van de kennis die binnen deze organisatie aanwezig is. Omdat de gemeente Groningen van oudsher een vele malen groter ambtelijk apparaat heeft, zijn er expertises aanwezig die de gemeente Ten Boer anders extern had moeten inhuren tegen hoge kosten. In de dienstverleningsovereenkomst wordt een standaard tarief gerekend. Dit is berekend als een gemiddeld tarief met een opslag voor de overhead. Het maakt dan niet uit of het gaat om iemand van de buitendienst of een ingenieur (Hoedjes, 2013).

Met dit model is er geen afstand ontstaan tussen de bevolking en het bestuur. Het bestuur is immers nog aanwezig in de eigen gemeenten en heeft het laatste woord over beleid dat binnen de externe ambtelijke organisatie wordt ontwikkeld. De samenwerking tussen de beide gemeenten loopt goed. Wel wordt er continu bijgestuurd. Dit is nodig om de samenwerking doorlopend te verbeteren. Om het contact tussen de beide organisaties te verbeteren wordt hier ook speciaal aandacht aan besteed. Zo staat er binnenkort een ‘dag in de gemeente’ op het programma voor alle betrokken ambtenaren. Op deze dag zullen de medewerkers van beide organisaties samen de gemeente in gaan om te zien wat er speelt en wat de verschillen zijn met de eigen gemeente. Een goede harmonisering van de samenwerking zal leiden tot lage kosten en als de band tussen de gemeenten goed wordt onderhouden, zal dit model zich in duurzaamheid bewijzen (Hoedjes, 2013). Omdat alleen de uitvoering en de beleidsvormende taken zijn uitbesteed, is er geen sprake van overdracht

van macht. Omdat de gemeente Ten Boer zelf verantwoordelijk blijft voor het goedkeuren van beleid, spelen zachte factoren bij deze vorm van samenwerken een minder grote rol.

In de toekomst zal de samenwerking tussen beide gemeenten worden gecontinueerd. Wel zullen er in de toekomst een aantal zaken duidelijker moeten worden omschreven. Ook is er nog geen duidelijke visie voor de toekomst.

### **Conclusie**

De beschouwing van de samenwerking van de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen laat zien dat men tevreden is over de samenwerking in contractuele vorm voor dit zwaar urgent en single issue vraagstuk. Ook bestaat de samenwerking inderdaad uit het uitbesteden van diensten, zoals vooraf uit de theorie bleek. De besluitvorming vindt nog altijd plaats binnen de gemeente Ten Boer zelf. Om die reden speelt aantasting van, of moeite met het overdragen van autonomie geen rol binnen deze vorm van samenwerken.

Omdat de resultaten van de gemeente Groningen en de daarbij horende (geldelijke) tegenprestatie van de gemeente Ten Boer contractueel zijn vastgelegd, spelen zachte factoren bij deze vorm van samenwerken nauwelijks een rol. Wanneer er wel wrijving zou ontstaan tussen de twee gemeenten is ook contractueel vastgelegd hoe de partijen weer van elkaar los kunnen komen. Het contract zelf is niet vrijgegeven, hoe dit precies is vastgelegd is onbekend. De gemeente Ten Boer heeft een wezenlijk belang in de samenwerking. Er wordt voordeel behaald op het gebied van kwetsbaarheid, kwaliteit en kosten. Toch was deze samenwerking niet tot stand gekomen als de gemeente Groningen hier niet ook een voordeel in zou hebben. Om deze voordelen voor beide partijen min of meer gelijk te stellen, zijn ook over de verdeling van (geldelijke) voordelen contractueel verdeelsleutels afgesproken.

De beleidsvorming en uitvoering zijn belegd bij de gemeente Groningen, maar de besluitvorming vindt nog altijd plaats binnen de eigen gemeente. Deze vorm van samenwerking doet dan ook geen afbreuk aan de legitimiteit en democratische grondslag. Uit de periodieke inventarisatie over de kwaliteit van de dienstverlening blijkt dat de inwoners meer tevreden zijn over de dienstverlening dan voor de samenwerking.

## **4.4 Samenwerkingsverband Oost-Groningen**

Het samenwerkingsverband Oost-Groningen bestaat uit de zeven gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagwedde en de provincie Groningen. In het voorjaar van 2010 is afgesproken gezamenlijk op te trekken tegen de problematiek die gepaard gaat met bevolkingskrimp in de regio. Onder leiding van KAW architecten en adviseurs is een regionaal woon- en leefbaarheidsplan opgesteld. Dit plan beschrijft acht thema's waarop de regio vergaand zal samenwerken. De Thema's zijn opgesomd: economie, wonen, onderwijs – arbeidsmarkt, cultuur en sport, zorg, primair onderwijs, woningbouw en transformatie en leefbare dorpen. Deze acht thema's moeten zorgen voor een regionaal afgestemde visie waarmee de regio is voorbereid op de komende krimp in een regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan.

### **Ruimtelijk Woon- en Leefbaarheidsplan**

Het samenstellen van het Woon- en Leefbaarheidsplan is gebeurd in vier fasen. Allereerst een inventarisatie en analyse, waarin de huidige situatie van de regio wordt beschreven. Als deze inventarisatie en analyse is afgerond, begint de bestuurlijke en maatschappelijke verkenning. De derde stap is een brede maatschappelijke consultatie, waarbij ook overleg zal plaatsvinden met organisaties. In de laatste fase wordt het besluit gevormd over het plan en een bijbehorend actieprogramma gemaakt. Voor dit traject is voor elk van de acht thema's een bestuurlijke- en ambtelijke trekker aangewezen, die de verantwoordelijkheid krijgen over de inhoud en voortgang. Ook is er voor elk thema een begeleider beschikbaar vanuit KAW. De thema's worden ter goedkeuring eerst voorgelegd aan de stuurgroep, bestaande uit de bestuurders van de verschillende gemeenten eventueel aangevuld met bestuurders van de provincie en verschillende organisaties.

### **Het verloop van de samenwerking**

Meerdere geïnterviewden gaven aan zich te herkennen in het rapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' (Grenzeloos Grunn, Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen, 2013), daarom worden ook de uitkomsten van dat rapport beschreven. Alle geïnterviewde personen zijn tevreden met het eindresultaat, ondanks het feit dat vooraf de ambities hoger lagen. Dat de ambities niet op alle delen zijn behaald is te wijten aan een drietal oorzaken. Ten eerste was er onvoldoende onderling vertrouwen om binnen deze termijn tot vergaande afspraken te komen. Een tweede oorzaak is dat taken en verantwoordelijkheden niet in alle gevallen duidelijk waren. De laatste oorzaak die uit de interviews naar voren kwam is wijzigend beleid van de centrale overheid. Deze drie oorzaken worden hier onder verder uitgewerkt.

De noodzaak van het samenwerken rondom het thema krimp is bij alle gemeenten aanwezig. Geen van de gemeenten is zelfstandig in staat om de ambtelijke kwaliteit en kwantiteit zelfstandig te organiseren (Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 2013). Daarnaast kan, door het zoeken naar een samenwerking voor deze problematiek, een kostenbesparing worden gerealiseerd. Gezien de kwetsbare financiële positie van veel van de gemeenten is kostenbesparing een cruciaal doel (Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 2013). Er blijkt tussen de gemeenten een sfeer van wantrouwen te zijn. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de verschillende belangen die de gemeenten moeten behartigen, maar blijkt ook ingebakken in de cultuur. Twee van de geïnterviewden gaven aan: "Er is blijkaar van oudsher de behoefte om alles vast te leggen in convenanten" en "De drive om samen te werken wordt vaak verstoord door de wil om elkaar wat te gunnen, die is er vaak niet". Tijdens het proces zijn de partijen wel dicht bij elkaar gekomen (Lok, 2013) (Polman, 2013). "Het proces zelf, elkaar opzoeken en concreet met projecten bezig zijn, heeft er voor gezorgd dat men elkaar meer ging gunnen en de samenwerking ook beter verliep" (Lok, 2013). Deze samenwerking heeft er dus voor gezorgd dat de spanning tussen de decentrale overheden is afgenomen.

In de provincie Groningen is een groot kluwen aan samenwerkingsverbanden ontstaan (Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 2013). Ook het samenwerkingsverband Oost-Groningen is daar één van. Dit grote web aan verbanden zorgt er voor dat er onvoldoende democratische legitimatie is (Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', 2013). Het betrekken van burgers en organisaties die in de gemeenten opereren is vooraf wel sterk beoogd (Lok, 2013). Door het moeizaam tot stand komen van overeenstemming tussen de gemeenten, heeft er minder overleg plaats kunnen vinden met bewoners en organisaties. Ook de aard van de thema's en het feit dat de vraagstukken zeer bestuurlijk zijn ingestoken hebben er voor gezorgd dat ook weinig nadruk heeft gelegen op deze samenwerking (Polman, 2013). De communicatie richting de inwoners van de gemeenten is pas aan het einde van het traject in beeld gekomen.

Het samenwerkingsverband Oost-Groningen is een samenwerking in acht thema's met bestuurlijke- en ambtelijke trekker en stuurgroep. Per thema waren de bestuurlijke- en ambtelijke trekkers niet altijd werkzaam in de zelfde gemeente. Hoewel dit geen problemen hoeft te veroorzaken, bleek dit in de aansturing lastig te zijn. Een bestuurder van de ene gemeente kan moeilijk verplichtingen opleggen aan de ambtenaar van de andere gemeente. Mede hierdoor is de voortgang van de samenwerking bemoeilijkt. "In dat opzicht waren we denk ik wat te lief voor elkaar" gaf een van de geïnterviewden aan. "Ik vind dat er de laatste

maanden veel resultaat is geboekt. (...) De rol van KAW is duidelijker geworden, waardoor zij zich beter konden manifesteren als proces ondersteuner. (...) Dat heeft er voor gezorgd dat ik een wat meer sturende rol ben gaan vervullen en ik merk wel dat dat op een bepaald moment dan wel gewaardeerd wordt” (Polman, 2013). Uit deze tekst blijkt dat niet gedurende het gehele proces alle betrokkenen de juiste houding of positie hebben gehad binnen het samenwerkingsverband om tot de meest effectieve samenwerking te komen. Door gedurende het traject een andere houding aan te nemen kan de samenwerking in positieve zin worden bijgestuurd.

Een laatste oorzaak voor het niet behalen van de vooraf gestelde ambities is extern van aard. Vanuit het Rijk blijft het onzeker hoe zich het beleid op het gebied van zorg, arbeid (met name werkloosheid) en onderwijs op korte termijn zal ontwikkelen. Om die reden is het ook moeilijk om hier op te anticiperen en daar afspraken over te maken (Polman, 2013) (Gerbrandy, 2013). Daarnaast is er begin 2013 door de provincie aangegeven dat het aantal gemeenten in Groningen zal worden teruggebracht tot 6. Dit zou betekenen dat de regio zo goed als geheel zal worden samengevoegd tot één gemeente. Het effect daarvan op de samenwerking wordt door de verschillende geïnterviewden anders ervaren. “Het proces van autonomiebehoud en atactisch denken levert feitelijk het zelfde op als het effect van schaalvergroting. (...) Men wordt niet soepeler, maar gaat nog meer kijken naar welk effect dat heeft op de discussie hoe ik er uit ga zien” (Polman, 2013). “De berichtgeving van schaalvergroting heeft geen effect gehad op de samenwerking. Dit heeft zich daar zijlings van afgespeeld” (Lok, 2013). “Ik denk dat dit nog effect gaat hebben binnen gemeentes, de gemeenten moeten zich ook nog beraden op de herindeling” (Gerbrandy, 2013). Uit de interviews is niet naar voren gekomen welk effect de berichtgeving over de gemeentelijke herindeling precies heeft gehad op de samenwerking. Wel is duidelijk dat er feitelijk geen verschil kan worden waargenomen in de onderlinge houdingen van de verschillende gemeenten.

Het samenwerkingsverband Oost-Groningen gaat verder met drie thema's, te weten: zorg, primair onderwijs en woningbouw en transformatie. De verdere uitwerking van alle acht thema's en het vervolg van samenwerking op de drie thema's wordt door alle partijen met vertrouwen tegemoet gezien. Men is zich bewust van de urgentie van de problemen. Er is een 'sense of urgency' ontstaan (KAW architecten en adviseurs, 2013).

## **Conclusie**

Uit de interviews blijkt dat er vooraf aan de samenwerking nadrukkelijk aandacht is besteed aan het betrekken van organisaties die binnen de regio opereren. In het uiteindelijke traject is

dit echter in mindere mate gebeurd. In grote mate werd dit veroorzaakt door de belangen van de lokale overheden. Het verschil in belangen en de behoefte voor behoud van de autonomie van de eigen gemeente heeft het proces bemoeilijkt. Ook het feit dat het hier om bestuurlijke onderwerpen gaat, heeft er toe geleid dat er minder behoefte is geweest om met verschillende marktpartijen om tafel te gaan. Daarnaast heeft er weinig communicatie plaatsgevonden richting de inwoners van de regio. De intentie om te communiceren is ook pas tegen het einde van het traject aan de orde gekomen. Omdat er in de inventarisatie en communicatie weinig nadruk heeft gelegen op de organisaties en inwoners, is er in mindere mate sprake van legitimiteit van de samenwerking.

Ook kwam uit de interviews naar voren dat gemeenten wel degelijk bang waren om de eigen autonomie te verliezen. Gedurende het traject is de onderlinge verhouding wel verbeterd. Door de sterke behoefte van behoud van autonomie is de spanning tussen deelnemende partijen in eerste instantie toegenomen. Later in het traject is de spanning afgenomen en zijn de deelnemende partijen dichter bij elkaar gekomen. Het effect van de gemeentelijke herindeling die gedurende het traject werd bekendgemaakt is bij deze samenwerking niet duidelijk uit de interviews naar voren gekomen.

De visie die is ontwikkeld tijdens deze samenwerking moet individueel door elke gemeente worden vormgegeven. Hier zijn geen afspraken over gemaakt en ook is er geen controle of de visie die nu is ontwikkeld ook daadwerkelijk door de gemeenten in het eigen beleid wordt verwerkt. De samenwerking werd bemoeilijkt door drie factoren. Het ontbreken van onderling vertrouwen, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en plichten en veranderend beleid van de centrale overheid. Het ontbreken van onderling vertrouwen heeft met name in het begin van de samenwerking een rol gespeeld, veroorzaakt door de behoefte van de individuele gemeenten om autonomie te behouden en de bestaande cultuur in de regio. Gedurende het proces is het onderlinge vertrouwen toegenomen en verliep de samenwerking ook beter. Ook de onduidelijkheid rondom verantwoordelijkheden en plichten heeft in de beginfase de samenwerking bemoeilijkt. Enerzijds doordat directe aansturing niet altijd mogelijk was, anderzijds omdat de spelers in de samenwerking de eigen rol nog moesten vinden. Tot slot werd de samenwerking bemoeilijkt door wijzigend beleid van de Rijksoverheid. Dit had betrekking op zowel het onderwerp van het samenwerkingsverband als op de samenstelling van de individuele deelnemende partijen.

Ondanks het niet behalen van de vooraf gestelde ambitie, zijn alle partijen na het bereiken van het slot van de eerste samenwerkingsperiode tevreden over het eindresultaat. De samenwerking zal dan ook op een drietal punten een vervolg krijgen.





## 5 Conclusie



Nu de cases zijn uitgewerkt en geanalyseerd kunnen de conclusies worden getrokken. In dit hoofdstuk wordt het resultaat van dit onderzoek beschreven, worden lessen getrokken en worden aanbevelingen gedaan. Dit onderzoek wil structuur aanbrengen in de discussie rondom het regionale gat. In deze discussie gaat het vaak over het vormen van een eventuele vierde bestuurslaag. In dit onderzoek wordt gekeken of het daadwerkelijk nodig is om een extra formele bestuurslaag te vormen, of dat er andere oplossingen zijn te bedenken voor dit probleem. Door in dit hoofdstuk antwoord te geven op de deelvragen kan de hoofdvraag worden beantwoord. Daarna worden aan deze conclusies een aantal aanbevelingen gekoppeld. Tot slot wordt er een reflectie gegeven op het onderzoek.

## 5.1 Deelvraag 1

*Wat is er in het verleden al voorgesteld en geprobeerd om het regionale gat op te vullen?*

De discussie rondom het regionale gat wordt beschreven in vier fasen. In de eerste fase worden ideeën voorgedragen om een vierde bestuurslaag te vormen op het schaalniveau tussen de gemeente en de provincie in. De discussie over het toevoegen van deze bestuurslaag strandt, echter, wanneer de gemeente zich aangetast voelt in haar autonomie en wanneer provincies de mogelijkheid missen om deze regiobesturen te beïnvloeden. De tweede fase die wordt beschreven gaat niet om het toevoegen van een bestuurslaag. De discussie gaat over het verkleinen van de provincies naar een schaal die aansluit bij de planningsvraagstukken op regionale schaal. Omdat provincies in die gevallen te klein werden geacht om taken van het Rijk over te nemen, hebben ook deze voorstellen geen doorgang gevonden. Opvallend is dat daarna, in de derde fase, wordt gesproken over het vergroten van de provincies. Met name de problematiek in de randstad zou daardoor beter benaderbaar zijn. Toch strandt ook dit voorstel, vanwege felle discussies over het indelen van de randstad in een noord- en een zuidvleugel. Hoewel deze fase nog geen gepasseerd station is (recent regeerakkoord laat weten terug te willen naar vijf provincies), wordt er toch al een vierde fase onderschreven. De focus wordt in de vierde fase verlegd van een territoriale discussie naar een discussie over het takenpakket. De beperking van taken van de provincie (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid) zorgt voor een beperkte mogelijkheid om onderling taken over te dragen. Bij een vraagstuk groter dan de eigen gemeentelijke grenzen zou een gemeente taken over moeten kunnen dragen naar de provincie. Deze kan dan passend beleid maken op grotere schaal. Door het onderscheiden van deze vier fasen wordt inzicht verkregen in de discussie rondom het regionale gat. Er is een grondwettelijke wijziging nodig om deze veranderingen door te voeren. Uit angst om het eigen bestaansrecht te verliezen, zijn gemeenten en provincies niet

bereid mee te gaan in de uitvoering van schaalwijzigingen of het toevoegen van een extra bestuurslaag. In de bestuurspraktijk is er geen uniforme schaal waarop planningsproblemen voorkomen. Dat is ook terug te zien in de discussie. Er wordt geen overeenstemming bereikt over de schaal waarop een regionaal bestuur zou moeten functioneren. Zelfs in de loop van de discussie is de schaal aan verandering onderhevig.

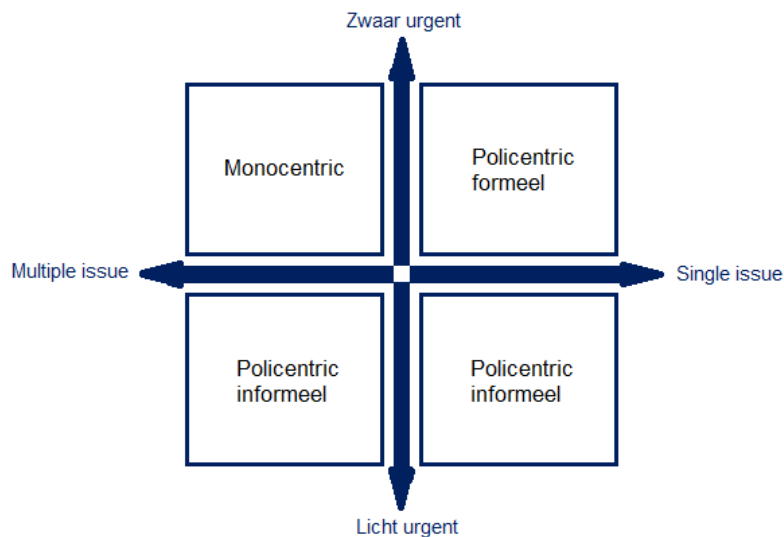
De herindeling van de bestuurslagen in Nederland stuit op hevige discussie en lijkt een impasse te hebben bereikt. Herstructurering moet leiden tot een vergroting van de bestuursresultaten en zorgen voor een betere aansluiting bij de planningsvraagstukken. Echter is dit niet mogelijk zonder steun van de decentrale overheden, die niet bereid lijken om aan autonomie in te leveren. Zonder grondwettelijke wijzigingen kan niet voorbij worden gegaan aan de wil van deze decentrale overheden. Gezien de stagnatie in de discussie rondom het opvullen van het regionale gat, lijkt horizontale beleidsvorming het meest realistische alternatief.

## 5.2 Deelvraag 2

*Welke alternatieven zijn er voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in?*

De jarenlange discussie laat zien dat een herindeling van het Huis van Thorbecke zich moeizaam laat realiseren. Zowel in de historische beschouwing als in de wetenschappelijke literatuur maakt het inrichten van een formele bestuurslaag plaats voor het vormen van een regionale samenwerking. Een extra formele bestuurslaag zorgt voor een meer economische en bestuurskrachtige bestuurslaag en heeft beter zicht op het territorium waarbinnen planningsopgaven zich afspelen. Toch zijn er nadelen verbonden met het vormen van een extra formele bestuurslaag. Er bestaat geen directe steun van inwoners van de regio om de bestuurslaag democratische legitimiteit te geven, gezien die zich pas in de loop van de tijd ontwikkelt. Daarnaast wordt de schaal van een formele bestuurslaag gefixeerd naar een schaal die op dat moment relevant is. Dit doet per definitie afbreuk aan de dynamiek die nodig is om met de veranderende planningsvraagstukken van de regio om te gaan. Hoewel het toevoegen van een extra formele bestuurslaag theoretisch te prefereren lijkt, blijkt horizontale beleidsvorming pragmatisch de beste oplossing. Wel moet de vraag worden gesteld of het vormen van beleid buiten de bestaande bestuurslagen van het Huis van Thorbecke in geen afbreuk doet aan de huidige bestuursstructuur.

Om een beter beeld te krijgen van de verschillende vormen van samenwerkingsverbanden en deze te kunnen categoriseren is het spectrum regionale samenwerking samengesteld. In het spectrum worden de kenmerken ‘onderwerp van planning’ en ‘mate van urgentie’ onderscheiden. Hierdoor wordt inzichtelijk wat verschillende vormen van horizontale samenwerking zijn. Het spectrum wordt hieronder weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1: Spectrum regionale samenwerking ingevuld

Het monocentric model is in veel gevallen geschikt wanneer zich een zwaar urgent en integraal vraagstuk voordoet. Het organiseren van het monocentric model is een zware manier om samen te werken. Om die reden is het monocentric model niet het meest geschikt voor licht urgente en single issue vraagstukken. Omdat het monocentric model een wijziging is in de bestaande bestuursstructuur, is deze vergaande maatregel niet in alle gevallen de meest logische oplossing. Wanneer een zwaar urgent probleem slechts één enkel onderwerp betreft, is het logischer verplichtingen vast te leggen in bijvoorbeeld een contractuele vorm. In de praktijk wordt deze manier van samenwerking vooral bedreven bij het uitvoeren van diensten. Wanneer een vraagstuk minder urgent is, heeft het policentric model de voorkeur. Het is bij een minder urgent vraagstuk ook niet nodig om de besluitvorming en de uitvoering daarvan op een dusdanig zware manier te borgen als bij een zwaar urgent vraagstuk.

Dit conceptuele model moet beter inzicht geven in de effectiviteit en de werking van de vorm van samenwerking die wordt gebruikt om het ruimtelijke vraagstuk op te lossen. De kernkarakteristieken ‘onderwerp van planning’ en ‘mate van urgentie’ kunnen hierbij helpen.

### 5.3 Deelvraag 3

*Hoe kijken partijen zelf tegen gevormde alternatieven aan voor het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande drie bestuurslagen in?*

Het te prefereren model voor samenwerking is van verschillende factoren afhankelijk. Het spectrum van regionale samenwerking geeft daar meer inzicht in. Voor dit onderzoek is gekeken naar een drietal casussen die een groot oppervlakte beslaan van het spectrum.

Uit de casussen blijkt dat geen van de samenwerkingsverbanden zich precies verhoudt tot een enkel kwadrant. Hieruit kan worden opgemaakt dat de beleidspraktijk genuanceerder functioneert dan de wetenschappelijke literatuur doet vermoeden. Opvallend is dat het oplossen van een planningsvraagstuk niet in alle gevallen de hoofdoorzaak is voor het ontstaan van een samenwerkingsverband. Samenwerking ontstaat eveneens vanuit een financiële prikkel. Deze prikkel wordt veroorzaakt door een budget dat door een centrale overheid beschikbaar wordt gesteld, of door een directe besparing die de samenwerking kan opleveren.

Democratische legitimiteit is, bij een samenwerking tussen de bestaande lagen van bestuur, in mindere mate aanwezig. Als er al wordt gecommuniceerd richting de bevolking, dan gebeurt dit meestal later in het traject, of wanneer er concrete uitkomsten zijn die met de inwoners moeten worden gedeeld. In de praktijk wordt hier ook slecht rekening mee gehouden. Waar het betrekken van de inwoners wel specifiek wordt benoemd, blijkt in de praktijk dat dit niet of nauwelijks tot stand komt. Bij een van de casussen was het zelfs een uitgangspunt dat inwoners op zijn minst niets van de samenwerking moesten vernemen. Deze observeringen geven aan dat het belang van democratische legitimiteit niet altijd erkend wordt door de samenwerkende partijen. Anderzijds worden in alle gevallen de individuele uitwerkingen door de deelnemende partijen zelf uitgewerkt. Dit gebeurt binnen de formele democratische zetting en wordt al dan niet goedgekeurd door de democratisch gekozen vertegenwoordiging.

Op het gebied van autonomie blijkt samenwerken een hekel punt. Wettelijk zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor een groot aantal zaken. Wanneer de besluitvorming wordt overgeheveld naar een samenwerkingsverband vervalt deze verantwoordelijkheid niet. De lokale overheden kunnen dus individueel worden aangesproken op besluiten die binnen de samenwerking worden gemaakt. Dit zorgt er voor dat in de praktijk het uitvoerend beleid over het algemeen een taak blijft van de lokale overheden individueel. Dit zorgt voor een toename



aan bestuurlijke drukte en maakt samenwerken ook kostbaar. Daarnaast speelt dat elke deelnemende partij per definitie handelt vanuit haar eigen belang. Om tot een goede samenwerking te komen moet een 'gun effect' ontstaan, waarbij de individuele partijen elkaar ook succes gunnen. Niet elke deelnemende partij zal op een evenredige manier voordeel ontvangen van de samenwerking. Dit levert in veel gevallen wrijving op tussen de deelnemende partijen wanneer men elkaar de meevallers niet gunt.

Samenwerken brengt veel onzekerheden met zich mee. De deelnemende partijen moeten er op vertrouwen dat elk van de deelnemende partijen zich conformeert naar de centraal gemaakte afspraken. In sommige gevallen kan dit contractueel worden afgedwongen, in andere gevallen moet dat in goed vertrouwen. In de beleidspraktijk hebben samenwerkingsverbanden vaak weinig jurisdictie. Dat wil zeggen, dat ze geen vergaande bevoegdheden krijgt toebedeeld en het takenpakket nooit alomvattend is. Dit levert een beperking op in het opzicht van het effect wat een samenwerking kan hebben. Aan de andere kant zorgt deze beperking van taken wel voor een duidelijk takenpakket. Binnen dit takenpakket is het mogelijk op een relatief rechtlijnige manier te komen tot gezamenlijke afspraken. Hoewel bij alle onderzochte samenwerkingsverbanden beoogd, het samenwerken leidt in geen van de onderzochte gevallen tot minder bestuurlijke drukte.

Het territorium dat een samenwerkingsverband beslaat lijkt een bijzondere plaats in te nemen in de vorming van een verband. Deze lijkt ondergeschikt aan vele andere factoren. In de praktijk blijkt dat een samenwerkingsverband net zo groot is als de grootte van de lokale overheden die bereid zijn samen te werken. In veel gevallen is het territorium niet het gevolg van het planningsvraagstuk, maar worden de planningsvraagstukken geschaald naar de schaal die tot stand komt.

## 5.4 Hoofdvraag

***Is het wenselijk een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in?***

Het vormen van een extra formele bestuurslaag tussen de bestaande bestuurslagen van het Huis van Thorbecke in zorgt voor een vergroting van de bestuurskracht. Daarnaast kan een betere verdeling van faciliteiten, activiteiten en woonvoorzieningen worden gerealiseerd over het functionele territorium. Tevens wordt er in de wetenschappelijke literatuur gesproken over 'economies of scale'. De grotere bestuurskracht en betere verdeling over het territorium



wordt gerealiseerd voor minder kosten. Met het toevoegen van een extra bestuurslaag kunnen planningsopgaven worden opgepakt op het niveau waarop ze spelen.

Toch is er kritiek op het vormen van een formele bestuurslaag tussen de bestaande bestuurslagen in. Dit komt door de autoritaire manier waarop deze bestuurslagen werden geïntroduceerd, met een gebrek aan democratische legitimiteit tot gevolg. Democratische legitimiteit kan niet bestaan zonder het gevoel van verbondenheid met de territoriale eenheid door de inwoners. Deze verbondenheid ontstaat door fysieke, psychologische en sociale elementen ontwikkelt door de tijd. Het negatieve effect op de democratische legitimiteit staat lijnrecht tegenover de geprognoseerde toename aan democratische legitimiteit die zou ontstaan uit het feit dat de nieuwe bestuurslaag minder gevoelig is voor de stem van een kleinere groepering. Hoewel het monocentric model zorgt voor een betere bestuurskracht voor de overheid, tast het de autonomie aan van de lokale overheden. Het is in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen wat de grens van een regio is. De ideale schaal voor regionale planning is een illusie en is afhankelijk van de scope waarmee naar het probleem wordt gekeken. Bovendien wordt door het instellen van een nieuwe schaal automatisch een andere schaal uitgesloten. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat er geen vorm van 'ideaal bestuursniveau' bestaat. Bovendien verschilt het gewenste niveau per periode, beleidsveld en politieke benadering.

Anderhalve eeuw discussie over een bestuurlijke herindeling heeft niet geleid tot een succesvolle implementatie daarvan. Dit komt enerzijds door het autonome karakter van de decentrale overheden, anderzijds wordt dit veroorzaakt door de dynamiek van de schaal waarop planningsopgaven zich voordoen. Herstructurering moet leiden tot een vergroting van de bestuursresultaten en zorgen voor een betere aansluiting bij de planningsvraagstukken. Gezien dat een bestuurlijke herindeling zich moeilijk laat realiseren verandert, zowel in de praktijk als in de theorie, de focus van bestuurlijke herindeling naar de vorming van horizontale beleidvorming.

Door het zoeken naar samenwerking op vrijwillige basis door lokale overheden ontstaat beleidvorming op regionale schaal. Dit is geen nieuw verschijnsel. In de loop der jaren heeft zich een grote verscheidenheid van samenwerkingsverbanden ontwikkeld met grote verschillen in schaal, takenpakket en aantal deelnemende gemeenten. Dit onderzoek zet de kenmerken 'onderwerp van planning' en 'mate van urgentie' tegenover elkaar, om een beter beeld te krijgen van de verschillende vormen van samenwerkingsverbanden. Hoewel er eveneens schaalvoordelen optreden bij horizontale beleidvorming, blijkt ook deze niet zonder discussie.

Er komen vier onderwerpen van discussie aan het licht bij horizontale beleidsvorming. Het eerste onderwerp van discussie is de democratische legitimiteit. Deze is bij de gevormde samenwerkingsverbanden in mindere mate aanwezig. Dit komt door het gebrek aan een democratisch gekozen bestuur en de slechte bekendheid bij de bevolking. Het tweede onderwerp van discussie is de autonomie. Door de autonomie van de lokale overheden blijven deze ook verantwoordelijk voor het gezamenlijk ontwikkelde beleid. Dit kan leiden tot toenemende spanning tussen de deelnemende partijen. Dit kan leiden tot vergaande compromissen, die niet per definitie het beste zijn voor de regio. Een derde onderwerp van discussie is de jurisdictie. Om te komen tot een effectief beleid met grote bestuurskracht is vergaande jurisdictie nodig. Deze is niet bij alle samenwerkingsverbanden aanwezig. Dit heeft effect op de bestuurskracht en doelmatigheid van de samenwerking. Het laatste onderwerp van discussie is het territorium. Deze dient relevant te zijn aan het gebied waarop het planningsvraagstuk zich voordoet. Bij horizontale beleidsvorming is het territorium in veel gevallen een gevolg van de bereidheid om samen te werken. In de praktijk worden planningsvraagstukken vaak gekoppeld aan het territorium van de samenwerking.

Voorgaande conclusie geeft antwoord op de hoofdvraag: “Is het wenselijk een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in?”

Alles overdenkend is het niet wenselijk om een extra formele bestuurslaag toe te voegen tussen de bestaande bestuurslagen in. Een meer pragmatische oplossing is het vormen van horizontale samenwerking. Omdat ook horizontale samenwerking discussiepunten kent, is het wel belangrijk om deze punten te overdenken en daar goed overwogen keuzes in te maken.

## **5.5 Reflectie op het onderzoek**

Het onderwerp van de bestuurlijke herindeling in Nederland is groot en veelomvattend. Dit komt mede door de langlopende discussie hieromtrent en het grote scala aan informele samenwerkingsverbanden die inmiddels zijn ontstaan, omdat een succesvolle implementatie van bestuurlijke herindeling uitbleef. Bij dit onderzoek bestond het gevaar dat dit onderwerp te breed zou worden, waardoor de focus verloren zou gaan. Het inkaderen van dit onderzoek heeft dan ook in de beginperiode veel tijd gekost. Door het scherpstellen van de hoofdvraag en de onderzoeksvragen is een ‘behapbaar’ geheel ontstaan.

Om de focus van het onderzoek nog meer te versterken is er voor gekozen om een conceptueel model te ontwikkelen. Het theoretisch model brengt een helder overzicht in het

brede scala aan samenwerkingsverbanden. Vervolgens worden de vereisten van Sharpe (1995) gebruikt om de verschillende vormen van samenwerking te beoordelen. De nadruk van dit onderzoek is op die manier komen te liggen op deze vier criteria. Dit heeft gezorgd voor een overzichtelijk rapport met een heldere focus. Daarentegen heeft deze keuze er ook toe geleid dat dit onderzoek slechts één perspectief behandelt om samenwerkingsverbanden te beoordelen. Dit kan leiden tot een eenzijdig beeld. Een andere benadering kan wellicht leiden tot andere uitkomsten.

Tijdens het empirische gedeelte van dit onderzoek zijn drie cases behandeld. De keuze voor het afnemen van interviews bij partijen die zich momenteel in een samenwerking bevinden, bleek een nuttige bijdrage aan het onderzoek. Hierdoor is een beeld geschetst van de daadwerkelijke beleving van verschillende samenwerkingsverbanden. De interviews hebben geholpen om de vooraf gestelde verwachtingen te bevestigen. Wel bleek het lastig om uit de interviews goede conclusies te trekken in relatie met de theorie. Er spelen binnen de behandelde cases meer factoren in het functioneren mee dan de vier vooraf gestelde criteria van Sharpe (1995). Dat maakte de vertaalslag van de interviews naar de deel- en hoofdvragen niet eenvoudig.

Uiteindelijk is in dit onderzoek de discussie uit het verleden beschreven en is een beeld geschetst van de conclusies die staan beschreven in de wetenschappelijke literatuur. De empirie heeft er voor gezorgd dat er ook een praktisch beeld ontstaat van de horizontale beleidsvorming die op dit moment plaatsvindt. Juist de combinatie van historie, theorie en praktijk leiden tot een volledig overzicht van de discussie rondom de bestuurlijke herindeling in Nederland.

# Bibliografie

Allers, M., & Fraanje, M. (2012). Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit. In M. Allers, & E. al, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* (pp. 103-118). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Allers, M., & Fraanje, M. (2012). Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit. In M. Allers, & E. al, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* (pp. 103-118). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Amicorum, L., & Herweijer, M. (2012). *In wetenschap voor de praktijk*. Nijmegen.

Andersen, O. P. (2010, Mei 3). Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review* 2010 46 , pp. 218-240.

Balemans, E. (2011). Het Huis van Thorbecke ter discussie. *Liberaal Reveil* , nr. 3 pag 80-81.

Barlow, M. (2000). Amsterdam and the question of metropolitan government. In L. Deben, W. Heinemeijer, & D. v. Vaart, *Understanding Amsterdam: essays on economic vitality, city life and urban form*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Becker, B., Kraaij, T. v., & Korsten, A. (2006). *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers bv.

Beernink, L. (2006). *Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?* Enschede.

Blok, D. (1983). *Algemene geschiedenis der nederlanden*. Haarlem: Fibula-Van Dishoeck.

Boonstra, O., & Beekink, E. (2003). Komen en gaan. In E. Beekink, O. Boonstra, T. Engelen, & H. Knippenberg, *Nederland in verandering: Maatschappelijke ontwikkelingen in kaart gebracht*

1800-2000 (pp. 153-179). Amsterdam: Uitgeverij Aksant.

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation; The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, Vol.36, No. 3 , 431-451.

Carbonara, E., Luppi, B., & Parisi, F. (2009). *Self-Defeating Subsidiarity*, *Review of Law & Economics*.

Castenmiller, P. (2009). *De stille kracht: over de noodzaak van stadsregio's*. Den Haag.

Castenmiller, P., Keur, P., & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen: Evaluatie van de Wgr-plus*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag: Zenc.

CBS. (2011, november 16). *gemeentelijke-indeling/2012*. Opgeroepen op Augustus 9, 2012, van CBS website: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/2012-gemeenten-numeriek-op-gemeentecode.htm>

Christensen, K. (26 Nov 2007). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association* , 63-73.

Commissie-Geelhoed. (2002). *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*. Den Haag: RS Drukkerij B.V., Rijswijk.

Commissie-Koelma. (1947). *Eindrapport commissie-Koelma*. Den Haag.

Commissie-Lodders. (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie-Montijn. (1989). *Grote steden, grote kansen; Rapport van de commissie Grote Stedenbeleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Cox, K. R. (2010). The problem of metropolitan governance and the politics of scale. *Regional Studies* 44 , 215-227.

- Derks, G. (2007, maart). *Structuurdiscussies of écht iets doen?* Opgeroepen op augustus 9, 2012, van RIO [http://www.rionuevo.nl/user\\_files/file/structuurdiscussies\\_of\\_echt\\_iets\\_doen.pdf](http://www.rionuevo.nl/user_files/file/structuurdiscussies_of_echt_iets_doen.pdf)
- Derksen, W., & Korsten, A. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde; 3e druk*. Alphen aan de Rijn: Uitgeverij Kluwer.
- Eikenboom, M., Kiewik, M., & Heuvel, H. v. (2011). *Samenwerking in beweging; De lappendeken voorbij*. Utrecht: ZuidamUithof Drukkerijen.
- Elzinga, D. (2006). *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*. Hoofddorp: Kluwer.
- Emerson, K. N. (2011, Mei 02). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 , pp. 1-30.
- Fleurke, F., & Hulst, R. (2006). A Contingency Approach to Decentralization. *Public Organiz Rev* , 37-56.
- Groot, H. d., Marlet, G., Teulings, C., & Vermeulen, W. (2010). *Stad en land: CPB Bijzondere*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Heijer, F. d. (2010-2011). *Sturing in de tussenverdieping: Een onderzoek naar democratische legitimiteit en de rol van de gemeenteraad binnen het bestuur van de stadsregio Rotterdam*. Rotterdam/Leiden.
- Hilders, M., Tjalma, H., Palstra, R., & Meijers, M. (2012). *Grip op samenwerken*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.
- Hoedjes, J. (2013, mei 23). Gemeentesecretaris. (R. Tamming, Interviewer)
- Huberts, L., & Korsten (red.), A. (1990). *Besturen op niveau*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Janssen-Jansen, L. (2011). Reconfiguring the governance structures of the twenty-first century city-region; observations and conclusions. *International Planning Studies* , 305-312.
- Kabinet Rutte II. (2012). *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Kam, C. d., & Allers, M. (2011). Hoofdstuk 11: Renovatie van het huis van Thorbecke. In C. d. Kam, & J. Donders, *Miljardendans in Den Haag: Over bezuinigingen en belastingen* (pp. 185-208). Lelystad: Sdu Uitgevers.
- Keating, M. (1994). Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice. In D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman, *Theories of urban politics*. London: Sage.
- Korsten, A. (2012). *Een halve eeuw lokaal bestuur*. Heerlen.
- Korsten, A. (2009). *Lokaal bestuur in verandering: Vijf decennia belicht*. Heerlen.
- Lacroix, L. (2013, mei 24). Secretaris/programmamanager Zuidvleugelbureau. (R. Tamming, Interviewer)
- Leeuw, P. D. (1984). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Lefevre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research* , 9-25.
- Mensen, m. (2007). *Lexplicatie: De complete wetgeving toegelicht: Wet gemeenschappelijke regelingen*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie VROM. (2004). Nota Ruimte: Decentraal wat kan, centraal wat moet. *Persbericht ministerie VROM*. Den Haag.
- Musters, M. (2013, juni 6). Expert/senior adviseur afdeling Stedenbouw & Planologie, Gemeente Den Haag. (R. Tamming, Interviewer)

- Newman, P. (2000). Changing patterns of regional governance in the EU. *Urban Studies*, pp. 895–908.
- Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government. *Political Studies*.
- Odinot, I. (2010). *Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie: Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten*. Rotterdam.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas; a theoretical inquiry. *American Political Science Review* 55, 31-42.
- Peters, A. (2013, juni 6). Programmamanager RO, Provincie Zuid-Holland. (R. Tamming, Interviewer)
- Peters, B. (1998). "With a little help from our friends": Public-private partnerships as institutions and instruments. In J. Pierre, *European and American experiences*, edited by Jon Pierre (pp. 11-33). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Pierre, J. (1998). Conclusions. In Partnerships in urban governance. In J. Pierre, *American experiences*, edited by Jon Pierre (pp. 187–199). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten. (2006). *Notitie gemeenschappelijke regelingen en rechtmatigheidscontrole*. Den Haag: Commissie BVV.
- Provincie Zuid Holland. (2012, september 30). De Provincie of La Provence?; De Nederlandse discussie over middenbestuur in internationaal perspectief. Den Haag, Zuid Holland, Nederland.
- Prozha. (2010, september 30). De Provincie of La Provence?; De Nederlandse discussie over middenbestuur in internationaal perspectief. Den Haag, Zuid-Holland, Nederland.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening. (1973). *Advies over de gewestvorming*. Den Haag.
- Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening. (1976). *Advies over het Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur*. Den Haag.
- Raad van het openbaar bestuur. (2003). *Laag voor laag*. Den Haag.
- Raad voor de Territoriale Decentralisatie. (1976). *Advies Concept-ontwerp van de wet reorganisatie binnenlands bestuur*. Den Haag: SDU.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2006). *Vershil moet er zijn: Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*.
- Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk. (2012). *Verlegd of verlengd lokaal bestuur?* Oisterwijk: NVRR.
- Rekenkamercommissie Ten Boer. (2012). *Overeenkomsten tussen Ten Boer en Groningen*. Ten Boer: Gemeente Ten Boer.
- Reverda, N. (2006). *Toekomstvisie op het Nederlandse Middenbestuur: Mondialisering en Regionalisering*.
- Roo, G. d., & Voogd, H. (2007). *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Rosenthal, U., Ringeling, A., Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. v. (1996). *Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek*. (vijfde druk) Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. (2012). *Afschaffing WGR+*. Opgeroepen op augustus 9, 2012, van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven: <http://www.sre.nl/web/show/id=129747/contentid=13038>
- Schaap, L., & Derksen, W. (2004). *Lokaal bestuur*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie BV.



- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, CO: Westview.
- Schroot, J., & Brederveld, E. (1977-1980). *Begrip van de Nederlandse gemeente*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Sharpe, L. (1995). *The government of world cities: the future of the Metro model*. Chichester: Wiley.
- Smith, N. (1993). Homeless/global: Scaling places. In J. e. Bird, *Mapping the futures: Local cultures, global change*. New York: Routledge.
- Sterckx, D., Ryckbost, I., Bossuyt, A. v., & Vermeersch, A. (2007). *Zo werkt europa*. Kortrijk-Heule: Uitgeverij Uga.
- Thornley, A., Salet, W., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning*. London, UK: Spon Press.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1975). *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*. Den Haag: VNG.
- Verwest, F., Sorel, N., & Buitelaar, E. (2008). *regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. (2013). *Grenzeloos Grunn, Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*. Utrecht: AVANT GPC.
- Visser, J. (2002). Understanding local government cooperation in urban regions; Toward a cultural model of interlocal relations. *American review of public administration* , 32-40.
- Voogd, H., & Woltjer, J. (2010). *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn: Uitgeverij Kluwer.
- Waalkens, J. (1992). *Regionale bestuursvormen; Niets nieuws onder de zon?* Groningen: Geo Pers, Groningen.
- Waalkens, J. (1992). *Regionale bestuursvormen; Niets nieuws onder de zon?* Groningen: Geo Pers.
- Waard, P. d. (2010). Nederlanders zijn langst onderweg naar het werk . *Volkskrant* , 11 november.
- Wagenaar, C. (2011). *Town planning in The Netherlands since 1800*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Wiardi Beckman Stichting. (1975). *Eindnota gewestvorming*. Amsterdam.
- Woerdman, E., & Derksen, W. (2010). De burger moet zelf meer gaan betalen. *NRC Handelsblad* , 2 april.
- Zeeuw, F. d. (1992). *Variatie in bestuur; Een visie op lokaal bestuur, regiovorming en provincie*. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur.
- Zeeuw, M. d. (2009). *Naar een passende vorm van beleid, sturing en regie: Een onderzoek naar de gevolgen van de doorontwikkeling van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor de bestuurlijke sturing van de organisatie*. Rotterdam.
- Zuidema, C. (2011). Making Decentralization Work. In C. Zuidema, *Stimulating Local Environmental Policy* (pp. 105-130). Zutphen: Wöhrmann Print Service.
- Zuidvleugel. (2013, maart 12). *Zuidvleugel*. Opgeroepen op maart 12, 2013, van <http://www.zuidvleugel.nl/>: <http://www.zuidvleugel.nl/>
- Zuidvleugelbureau. (2012, Najaar). Zuidvleugel in het kort. *Zuidvleugelmagazine* , pp. 3-4.

# Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1.1:	Onderzoeksopzet	13
Figuur 2.1:	Beslissen, uitvoeren en effecten (Raad van het openbaar bestuur, 2003)	19
Figuur 2.2:	Chaos in de regio (Prozha, 2010)	21
Figuur 3.1:	Spectrum regionale samenwerking	35
Figuur 3.2:	Spectrum regionale samenwerking ingevuld	39
Tabel 3.1:	Monocentric kwadrant	41
Tabel 3.2:	Policentric informeel kwadrant	42
Tabel 3.3:	Policentric formeel kwadrant	43
Figuur 4.1:	Spectrum regionale samenwerking met cases	47
Figuur 5.1:	Spectrum regionale samenwerking ingevuld	62



## Bijlagen



## Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Hoedjes, J. (2013, mei 23)	Gemeentesecretaris gemeente Ten Boer
Lacroix, L. (2013, mei 24)	Secretaris/programmamanager Zuidvleugelbureau
Peters, A. (2013, juni 6)	Programmamanager RO, Provincie Zuid-Holland
Musters, M. (2013, juni 6)	Expert/senior adviseur afdeling Stedenbouw & Planologie, Gemeente Den Haag
Polman, J. (2013, juli 4)	Wethouder gemeente Oldambt
Lok, S. (2013, juli 24)	Wethouder gemeente Vlagtwedde
Gerbrandy, A. (2013, augustus 1)	Coördinerend Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



## **Bijlage 2: Onderwerpen interviews**

### **Het ontstaan van de samenwerking**

1. Hoe is de samenwerking ontstaan?
2. Waar bestaat de samenwerking uit?

### **De agenda**

3. Wie zijn de betrokken partijen en wat is de rol van deze partijen?
4. Voor welk probleem is deze vorm van samenwerking een oplossing?
5. Hoe gaat het beleidsvormingsproces in zijn werk?

### **Het verloop van de samenwerking**

6. Welke procedures moeten doorlopen worden om tot afspraken te komen?
7. Worden er politiek-bestuurlijke cultuurverschillen ervaren?
8. Hoe wordt rekening gehouden met draagvlak van de besluiten?
9. Wat gaat er goed bij deze vorm van samenwerken?
10. Ervaart u spanning tussen de verschillende belangen van de betrokken partijen en hoe uit zich dat?

### **Toekomstperspectief van het samenwerkingsverband**

11. Hoe verwacht u dat dit samenwerkingsverband zich zal ontwikkelen?
12. Waar moet aan worden vastgehouden en wat moet anders?