

# **Samenwerkend naar zelfstandigheid?**

**Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van  
gemeenten in de Randstad**

**Drs. H.B. Eenhoorn en drs. P.F. Rozenberg MPA**



# Samenwerkend naar zelfstandigheid?

Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van  
gemeenten in de Randstad

drs. H.B. Eenhoorn en drs. P.F. Rozenberg MPA  
Wassenaar/Voorburg, 3 oktober 2006

[www.baseenhoorn.nl](http://www.baseenhoorn.nl)  
[bas.eenhoorn@orange.nl](mailto:bas.eenhoorn@orange.nl)

[www.obmc.nl](http://www.obmc.nl)  
[rozenberg@obmc.nl](mailto:rozenberg@obmc.nl)



## Inhoudsopgave

<u>1</u>	<u>Inleiding</u>	<u>4</u>
<u>2</u>	<u>Verantwoording</u>	<u>5</u>
<u>3</u>	<u>Bevindingen</u>	<u>7</u>
	3.1 Kracht of zwakte?	7
	3.2 Soorten van samenwerken	8
	3.3 Bestuurlijke drukte	10
	3.4 Besturen en organiseren	12
	3.5 Prioriteitstelling	13
	3.6 Geografische aspecten	15
	3.7 Afstand burger – bestuur	16
	3.8 Financiële situatie	16
	3.9 Proces van samenwerken	19
<u>4</u>	<u>Conclusies, politiek-bestuurlijke keuzen en aanbevelingen</u>	<u>21</u>
	4.1 Conclusies	21
	4.2 Politiek-bestuurlijke keuzen	22
	4.3 Aanbevelingen	24
	<u>Bijlage 1: Deelnemende gemeenten</u>	<u>26</u>
	<u>Bijlage 2: Kwantitatieve analyse</u>	<u>27</u>



# 1 Inleiding

Begin 2006 zijn de resultaten van het inventariserende onderzoek naar aantal en aard van de bestuurskrachtmetingen in de Randstadgemeenten gepresenteerd<sup>1</sup>. Uit dat onderzoek bleek dat in 45 van die gemeenten een bestuurskrachtmeting is uitgevoerd (25,7%). Om een goed beeld te krijgen van de bestuurskracht in alle Randstadgemeenten, zou dat tot een omvangrijke en kostbare inspanning leiden. Vanuit een kwalitatieve beoordeling van de uitgevoerde bestuurskrachtmetingen werd echter ook geconstateerd dat de bestuurskrachtmetingen eigenlijk meer zijn te kenschetsen als een benchmark-instrument met verbetervoorstellen. In een bestuurskrachtmeting komt niet of nauwelijks aan de orde of een gemeente randvoorwaardelijk in staat is om taken in zelfstandigheid en betekenisvol uit te voeren.

Vanuit onder andere deze conclusies is vervolgens een nader onderzoek gestart om te bezien of er randvoorwaarden zijn aan te wijzen waaraan een gemeente in ieder geval moet voldoen om zelfstandig te kunnen functioneren. Of een gemeente vanuit die randvoorwaarden vervolgens daadwerkelijk (bestuurskrachtig) functioneert is – zo is de veronderstelling – afhankelijk van de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze. Dit heeft geleid tot een Inventarisatie Gemeentelijke Zelfstandigheid (IGZ).

Doel van de IGZ-inventarisatie was om te bezien of gemeenten beleid hebben ontwikkeld op een groot aantal beleidsterreinen, of zij dat in zelfstandigheid, in regie of lijdelijk<sup>2</sup> hebben gedaan en of zij de uitvoering in zelfstandigheid, in regie of lijdelijk doen. De uitkomsten hiervan zouden daarbij mogelijk ook kunnen leiden tot het definiëren van meer geobjectieerde uitspraken over het inwoneraantal van een gemeente om in zelfstandigheid betekenisvol taken te kunnen verrichten.

In deze rapportage komen de uitkomsten van deze IGZ aan de orde op basis van de ingevulde vragenlijsten en de gehouden interviews. Deze uitkomsten leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de kracht van de gemeenten in de Randstad.

---

<sup>1</sup> Bestuurskrachtmeting Randstadgemeenten door H.B. Eenhoorn en P.F. Rozenberg, 9 februari 2006.

<sup>2</sup> In regie: opgedragen aan een derde, maar de gemeente bepaalt de opdracht, kan bijsturen en controleren. Lijdelijk: opgedragen aan een derde, maar de gemeente is grotendeels afhankelijk van diezelfde derde voor de opdrachtformulering; de gemeente kan niet of nauwelijks bijsturen.



## 2 Verantwoording

In 34 gemeenten in de Randstad (zie bijlage) is de Inventarisatie Gemeentelijke Zelfstandigheid (IGZ)<sup>3</sup> uitgevoerd. Deze 34 gemeenten zijn geselecteerd op basis van regionale spreiding, urbanisatiegraad en inwoneraantal. De uitvoering vond plaats door het aan deze gemeenten uitreiken van een vragenlijst. Van de 34 gemeenten hebben 25 gemeenten de vragenlijst tijdig geretourneerd.

In de kwantitatieve analyse hebben drie vragen die in de IGZ-vragenlijst per beleidsthema zijn gesteld, centraal gestaan:

- heeft de gemeente op het beleidsterrein beleid ontwikkeld, blijkend uit een beleidsplan
- hoe heeft de gemeente dat beleid ontwikkeld (zelf, uitbesteed met regie, uitbesteed zonder regie)
- hoe voert de gemeente dat beleid uit (zelf, uitbesteed met regie, uitbesteed zonder regie).

De beleidsthema's betreffen:

- ruimtelijke ordening, bouwen, wonen en milieu
- openbare ruimte, infrastructuur, wegen en water
- onderwijs
- werk en inkomen
- welzijn en zorg
- veiligheid
- sport en cultuur.

Naast deze thema's is in de vragenlijst gevraagd naar uitbestedings- en aanbestedingsbeleid en de uitvoering van interne beheeractiviteiten (P&O, ICT/automatisering, Financiën en Facilitair management).

Als toetsingskader hebben wij verondersteld dat een gemeente die in zelfstandigheid kan opereren (beleidsmatig en qua uitvoering) meer betekenis heeft dan een gemeente die in afhankelijkheid van anderen opereert of moet opereren.

Daarnaast is, in de meeste gevallen met de burgemeester en gemeentesecretaris als gesprekspartners, een interview afgenomen om de specifieke situatie van de gemeente te verdiepen.

---

<sup>3</sup> De IGZ is vooraf getoetst bij een vijftal gemeenten buiten de Randstad. Voor meer informatie over de IGZ, zie [www.baseenhoorn.nl](http://www.baseenhoorn.nl) of [www.obmc.nl](http://www.obmc.nl).



In deze interviews is vooral de wijze waarop taken worden vervuld aan de orde geweest. De vragen concentreerden zich op de organisatie van beleidsontwikkeling, uitvoering van taken, handhaving, evaluatie en het sturingsvraagstuk. Centraal stond de vraag of de bestuurder en gemeentemanager van mening zijn dat de randvoorwaarden vervuld zijn om autonome en opgedragen taken naar behoren uit te voeren. Zowel de bestuurlijke als de organisatorische omstandigheden, waarbinnen de gemeente moet functioneren, zijn aan bod gekomen. Als er sprake is van samenwerkingsverbanden of uitbesteding is gevraagd naar de reden, het waarom, van de gekozen oplossingen. Uiteraard is daarbij steeds de vraag gesteld of andere vormen van schaalvergroting, zoals herindeling, zijn overwogen. Er is geprobeerd een helder beeld te krijgen van de problematiek van de schaal als één van de randvoorwaarden voor het adequaat kunnen ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

Op basis van de uitkomsten van de vragenlijst, kwalitatief en verklarend aangevuld door de vraaggesprekken, is geprobeerd een patroon te ontdekken:

- is er onderscheid te maken tussen kleinere en grotere gemeenten?
- doen de gebiedskenmerken er iets toe
- wat betekent de aanwezigheid van een duidelijke centrumgemeente.

In de gesprekken is een aantal keren persoonlijkheid ('uitstraling') van de burgemeester en/of de gemeentesecretaris aan de orde gekomen. De positionering van een gemeente met een dergelijke 'aanvoerder' is in de wijze van het vinden van oplossingen voor schaalproblemen vaak zeer uitgesproken, vooral ten opzichte van buurgemeenten, die met dezelfde problematiek zijn/worden geconfronteerd. In de analyse wordt hier niet op ingegaan, omdat dit element meer zegt over *de werking* van ('hoe doen we het') dan over *de opzet* ('hoe is het geregeld') van de gemeente.

Met betrekking tot de analyse moet worden opgemerkt dat de combinatie van het invullen van de vragenlijst door de gemeente en het vraaggesprek leidt tot een betrouwbare en geldige validering van de uitkomsten. De ontdekte patronen zijn enerzijds een uitkomst van overlappingen en anderzijds juist een erkenning van specifieke omstandigheden en afwegingen.



## 3 Bevindingen

Naast de vragenlijst die per gemeente is ingevuld, zijn in het kader van de IGZ ook vraaggesprekken gehouden met in principe de burgemeester en de gemeentesecretaris. Uit deze gesprekken valt een aantal kwalitatieve beelden over de gemeentelijke zelfstandigheid te destilleren.

In de navolgende paragrafen zullen aan de orde komen:

- kracht of zwakte?
- soorten van samenwerken
- bestuurlijke drukte
- besturen en organiseren
- prioriteitstelling
- geografische aspecten
- afstand burger – bestuur
- financiële aspecten
- proces van samenwerken

### **3.1 Kracht of zwakte?**

Een gemeente die in zelfstandigheid en betekenisvol wil opereren, moet zijn taken adequaat kunnen vervullen.

Uit de analyse van de geretoureerde vragenlijsten valt niet een statistisch significant verband op te maken tussen de omvang van de gemeente en de mate van zelfstandigheid en betekenisvol zijn. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het om een zeer beperkte populatie gaat van 34 gemeenten gaat, waarvan 22 gemeenten de vragenlijst hebben geretourneerd.

De antwoorden op de volgende thema's laten op dit punt een diffuus beeld zien:

- het oordeel over de eigen beleidsruimte,
- het beperkt voelen in het beleid,
- de mate van evaluatie van beleid,
- de mate van controle of de uitvoering het beleid volgt,
- de mate van beleidsinitiatief van de gemeenteraad,
- het opvangen van financiële tegenvallers,
- het wel of niet onder preventief toezicht zijn gesteld
- de ouderdom van het beleid.

In de gesprekken is echter naar voren gekomen dat de omvang van de gemeente niet altijd toestaat dat een gemeente in zelfstandigheid en betekenisvol kan opereren.

De uit te voeren taak kan in zichzelf zo complex zijn (geworden) dat de gemeente onevenredig zou moeten investeren om de taak naar behoren te



kunnen vervullen als die taak in eigen beheer wordt uitgevoerd. Vanuit dat perspectief wordt dan samenwerking gezocht met andere gemeenten of wordt de taak aan een private partij uitbesteed. De benodigde schaal is daarbij variabel. Voor de ene taak volstaat een samenwerking met een centrum- of buurgemeente en voor een andere taak is bij wijze van spreken de regio nauwelijks groot genoeg om de taak naar behoren te kunnen vervullen.

Een tweede situatie betreft de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Als de omvang daarvan beperkt is, leidt dat tot combinatiefuncties of een taak die door slechts één medewerker wordt afgedekt. Specialisatie op een bepaald beleidsterrein is dan niet mogelijk en in geval van verlof of ziekte ligt de gemeente op die specifieke taak even stil. De inwoners hebben dan misschien wel een nabije gemeente, maar geen werkende gemeente. Verder geldt in een beperkte ambtelijke organisatie dat de financiële ruimte om kwaliteit aan te trekken en goed personeel te behouden niet of nauwelijks aanwezig is<sup>4</sup>.

Een andere situatie betreft het te behalen schaalvoordeel bij aanbestedingen. Het met elkaar genereren van inkoopvolume leidt tot een sterkere positie richting aanbieders, waardoor er voor die gemeenten duidelijke financiële voordelen zijn te behalen<sup>5</sup>.

### **3.2 Soorten van samenwerken**

Uit de gesprekken komt naar voren dat er vele vormen van samenwerking te onderscheiden zijn om de kracht van een gemeente te versterken of een zwakte weg te nemen. Wat daarbij in ieder geval opvalt, is dat bestuurlijke drukte in ieder geval geen argument is gebleken om tot éénvormigheid van de samenwerking te komen. Daarbij is gekozen voor het perspectief van de bestuurder. Interessant zou zijn ook het perspectief van de burgers daarbij te betrekken. Waarbij de meest bekende angsten van burgers, wanneer het gaat over schaalvergroting, zijn: lastenverzwaring; aantasting van voorzieningen; toename afstand burger - bestuur (bureaucratisering). Deze hypothese is het waard getoetst te worden.

---

<sup>4</sup> Alhoewel sommige kleinere gemeenten hebben aangegeven dat dit meevalt, omdat medewerkers ook bewust kunnen kiezen voor een kleine organisatie. Anderen zijn echter een andere mening toegedaan: echte kwaliteit halen we hier nooit binnen en we zijn voor jonge medewerkers vaak een opstapje naar een grotere gemeente.

<sup>5</sup> Als voorbeeld kan hier de gezamenlijke inkoop van zorg in het kader van de WMO worden genoemd. In de gesprekken is aangegeven dat hiermee grote voordelen kunnen worden behaald.





Tal van vormen van samenwerking worden gevonden, waarbij het moeilijk is een bepaalde tendens hierin te duiden. De variatie is groot: van bilaterale uitvoeringcontracten met de centrumgemeente of buurgemeenten (al dan niet inclusief prestatieafspraken) tot het opzetten van nieuwe bestuurlijke en ambtelijke entiteiten (zoals de regionale sociale diensten) en alle tussenvormen daartussen. Interessant is de vorm van een regeling, waarin gedeeltelijk of geheel een gezamenlijk ambtelijke organisatie wordt gevormd. Hierbij kan worden gedacht aan SETA<sup>6</sup>- en federatiemodellen en het op weg zijn naar één ambtelijke organisatie (of in ieder geval onder één leiding gesteld). Deze vormen van samenwerking beperken zich overigens niet alleen tot publiekrechtelijke constructies, maar in toenemende mate zien we ook privaatrechtelijke vormen van samenwerking, zoals NV's, BV's, stichtingen en verenigingen. Hierbij komt de directe democratische besluitvorming nog verder op afstand te staan.

Ook is in de gesprekken het voorbeeld van de extreme vorm van de regiegemeente aan de orde gekomen, met de gemeente Ten Boer in relatie tot de gemeente Groningen dan altijd als voorbeeld. In een ander gesprek kwam de variant naar voren dat er een gemeenschappelijk dienstverleningskantoor zou moeten/kunnen ontstaan voor gemeenten, waarvan elke gemeente in een bepaald gebied van afneemt.

De redenen, waarom is gekozen voor deze of gene vorm van samenwerking, zijn veelal dezelfde<sup>7</sup>, al is de uitkomst steeds zeer verschillend. Met dezelfde argumenten zijn dus kennelijk andere keuzes van samenwerkingsvormen mogelijk. Ook bestuurskrachtmetingen geven vaak argumenten om minder goed lopende delen van het gemeentelijk bestuur en de organisatie uit te besteden of in grotere eenheden onder te brengen. De politiek instrumentele benadering moet het dan afleggen tegen die van de maatschappelijke dienstbaarheid. Het wordt dus vaak als sterkte gezien om samenwerking te zoeken en een minder directe politieke sturing te accepteren.

Voor een aantal gemeenten geldt dat met het kiezen van praktische samenwerkingsvormen de programmalijnen van de 'Andere Overheid' kunnen worden gevolgd (betere dienstverlening, vermindering bureaucratie, reductie van administratieve lasten en het bereiken van een slagvaardige organisatie).

Een aantal geïnterviewden meende evenwel ook op dat laatste punt geen wezenlijk verschil te zien. 'In de uitvoering kunnen we prioriteiten stellen en

---

<sup>6</sup> Samen En Toch Apart.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.1.



wat beleidskeuzen betreft zijn altijd lokaal ingevulde nuances mogelijk', is een vaker gehoorde redenering.

Wat verder opvallend te noemen is, is dat de samenwerking tussen kleine gemeenten en een centrumgemeente in een aantal gevallen verschillend wordt beoordeeld. Waar kleine gemeenten de samenwerking als goed ervaren en de samenwerking ook een goede oplossing biedt voor de knelpunten waarmee ze worden geconfronteerd, zien de grote gemeenten dit soms ook als lastig. Vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel is een grote gemeente veelal graag bereid om de samenwerking aan te gaan. Tegelijkertijd is er ook een verzuchting te bespeuren over het tekort aan professionaliteit van de inbreng van de kleine samenwerkingspartners en het weinig strategisch kunnen benaderen van de samenwerking en de opgaven waarvoor men zich ziet gesteld.

Een van de geïnterviewden gaf aan dat zijn voorkeur uitgaat naar het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten als centrumgemeente met de buurgemeenten voor de 'objectieve' taken. De 'subjectieve' taken kunnen de omliggende gemeente het beste zelf blijven uitvoeren. Het kenmerkende onderscheid tussen objectieve en subjectieve taken betreft de lokale emotie die met deze taken is gemoeid. Bij objectieve taken is daarvan geen of minder sprake, terwijl bij subjectieve daar juist wel sprake van is. Voorbeelden van subjectieve taken zijn ruimtelijke ordening en inrichting van de directe leefomgeving en subsidiebeleid. Vandaar dat de objectieve zonder veel problemen en bemoeienis van raden kan worden opgedragen aan een centrumgemeente of andere samenwerkingspartner, zoals bijvoorbeeld een administratief dienstverleningskantoor of 'belastinghuis'. Voor subjectieve taken geldt dat deze dan beter door de gemeente zelf kunnen worden uitgevoerd, omdat de raden door ook directere bemoeienis mee willen hebben.

Echter: het wachten is vervolgens op een omvangrijke beleids- of uitvoeringsinspanning waar zo'n kleine gemeente zich vervolgens voor ziet gesteld. Als men die niet aankan, zijn de geesten rijp om na te denken over fusie met de centrumgemeente.

### **3.3 Bestuurlijke drukte**

In de gesprekken is keer op keer het onderwerp bestuurlijke drukte aan de orde geweest. Hiermee wordt uiteraard bedoeld op het grote aantal besturen van gemeenschappelijke regelingen en bestuurlijke overlegorganen. Zelden gaven de ondervraagde gemeentebestuurders aan hiermee problemen te hebben. Daar waar in het verleden was gekozen (al dan niet op basis van wettelijke voorschriften) om te komen tot één samenhangend regionaal samenwerkingsorgaan is de tendens nu veel meer in een veelheid van regelingen en bilaterale afspraken, vaak met een centrumgemeente of de buurgemeenten. Het oorspronkelijke 'gewest' is in veel gevallen nu vooral een overlegplatform voor beleidsvragen.



De politieregio's en de veiligheidsregio's in oprichting, waarvan de overlappende schaal in beduidende mate afwijkt van de vroegere geïntegreerde gemeenschappelijke regelingen in gewestelijk verband lijkt in een aantal gevallen deze afbraak duidelijk te bevorderen.

De keuze van de gemeenten om hun taken naar behoren uit te kunnen (blijven) voeren is duidelijk: voor elke bestuurlijke opgave wordt een vorm en schaal van samenwerking gekozen, die het meest passend wordt gevonden. Daarbij staan doelmatigheid, kostenreductie en praktische werkzaamheid voorop. Aangezien op tal van beleidsterreinen vooral de uitvoering ervan een bepaalde schaal vereist, ontstaan ook allerlei niet congruente samenwerkingsrelaties tussen gemeenten. Dit bevordert de transparantie van het bestuur niet ('bestuurlijke spaghetti'). De betrokkenheid van de raden is daarbij wisselend, maar zoals eerder gesteld veelal afwezig. Dit betekent dat het vooral de leden van het college van B & W zijn, en dan in het bijzonder de burgemeester, die in het bord met bestuurlijke spaghetti roeren.

Anderzijds is er toch ook sprake van een helder geregelde verantwoordingscyclus, waarin ook de gemeenteraad goed wordt gepositioneerd. De feitelijke betrokkenheid van de gemeenteraden, sluit hier echter niet op aan.

Waar tot congruentie wordt gekomen, leidt dat tot vermindering van die bestuurlijke drukte. Tegelijkertijd kan dat ook samengaan met uitholling (of positiever: optimalisatie) van het takenpakket van een gemeente. Een voorbeeld hiervan betreft de inrichting van de veiligheidsregio waarbij in ieder geval brandweer, GHOR en politie bestuurlijk samen moeten gaan komen.

Aanvullend op de bestuurlijke drukte in kwantitatieve zin (het aantal overleggen), kan ook hier nogmaals worden gewezen op de niveauverschillen tussen de gemeenten die elkaar in die overleggen tegenkomen. De ambtelijke voorbereiding op deze vergaderingen verschilt (in grotere gemeenten is de ambtelijke ondersteuning normaal gesproken omvangrijker dan in een kleine gemeente). Deze verschillen in ambtelijke voorbereiding, hebben ook hun effect op de preparatie van de bestuurder. Daarnaast kan er sprake zijn van niveauverschillen in het opereren (meer strategisch versus meer operationeel).

De inbreng van de gemeenteraden op de samenwerkingsverbanden kan op basis van de vraaggesprekken als zeer beperkt tot afwezig worden bestempeld. De samenwerkingsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen staan op grote afstand van de gemeenteraad. De gemeenteraad lijkt ook nauwelijks de behoefte te voelen om al die samenwerkingsconstructies dichterbij zich toe te halen.



### **3.4 Besturen en organiseren**

In alle gesprekken is de positie van de verschillende bestuursorganen aan de orde geweest. Naar buiten toe wordt door gemeenten met één mond gesproken, maar duidelijk is dat in het merendeel van de gemeenten de raden het meest hechten aan het behoud van de eigen zelfstandige gemeente. De legitimatie voor die zelfstandigheid wordt gevonden in de autonome taken. Het bieden van dienstverlening dicht bij huis voor de inwoners en het democratisch proces worden verder als argumenten aangevoerd. Samenwerking met andere gemeenten of het opgaan in een regionaal verband kan dan de oplossing vormen voor de knelpunten in het zijn van een daadwerkelijk zelfstandige gemeente. Gemeentelijke herindeling is evenwel een stap te ver.

De Colleges van B & W neigen naar een zakelijker afweging, waarbij ook de wijze waarop taken in medebewind kunnen worden uitgevoerd worden betrokken. Voor gemeenteraden zijn vormen van samenwerking óf afgedwongen óf de oplossing om eigen onvermogen op te lossen zonder het verlies van de zelfstandige gemeente. Het is daarbij wel opvallend, zo niet paradoxaal, te noemen dat in veel gevallen de raden weinig sturing (kunnen) geven aan de gemeenschappelijke regelingen en aan prestatiecontracten bij vormen van samenwerking en uitbesteding. Het argument van het democratisch proces dan wel legitimatie blijkt dan in de praktijk een loos argument. Tijdens de interviews werd de oorzaak hiervan vaak gezocht in het te ver doorgeschoten dualisme. De inbreng van de gemeenteraden op de samenwerkingsverbanden kan dus op basis van de vraaggesprekken als zeer beperkt tot afwezig worden bestempeld. De samenwerkingsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen staan op grote afstand van de gemeenteraad. De gemeenteraad lijkt ook nauwelijks de behoefte te voelen om al die samenwerkingsconstructies dichter naar zich toe te halen.

Colleges van B & W lijken daarentegen zeer betrokken bij vormen van samenwerking. In veel gevallen staan die onderwerpen als vast punt geagendeerd tijdens B & W-vergaderingen. Het besturen van gemeenschappelijke regelingen geeft ook een extra dimensie aan het bestuur. Vooral als daarbij sprake is van een zekere mate van eigenstandigheid (eigen organisatie, behoorlijk budget en dergelijke) is ook de positie van de betrokken bestuurder daaraan verbonden. Bestuurders zeggen weinig moeite te hebben met het 'twee-petten-probleem'. Het is, in die visie, zeer goed mogelijk tegelijk de belangen van de gemeenschappelijke regeling te dienen als die van de eigen gemeente. Een *good governance*-achtige benadering op dit punt is in de bestuursoptiek geen overweging.

Vanuit de leiding van de ambtelijke organisatie is zeer frequent sprake van een zekere ambivalentie. Algemeen is de erkenning van de groeiende kwetsbaarheid en het gebrek aan voldoende gewenste competenties in het eigen ambtelijke apparaat. De gekozen oplossingsrichtingen zijn hier zeer verschillend. Wel lijken twee tendensen de boventoon te voeren. De één gaat vooral uit van het identificeren van zwakke plekken in de eigen organisatie en



op die gebieden een oplossing te zoeken door het maken van prestatieafspraken per onderwerp. Hiervoor wordt dan gebruik gemaakt van de centrumgemeente, buurgemeente(n), een private partij of een gemeenschappelijke regeling; het komt allemaal voor.

De ander neigt veel meer naar het bouwen, vaak stapsgewijs, van één ambtelijke organisatie voor meerdere gemeenten. De bestuurlijke zelfstandigheid blijft, maar de discussie over prioriteitstelling kan dan op gaan spelen. In de tweede variant is ook aangegeven dat daarin op de langere termijn een vervolgstap mogelijk is: vanuit de gezamenlijke ambtelijke organisatie komen tot één bestuurlijke organisatie door middel van gemeentelijke herindeling.

### **3.5 Prioriteitstelling**

Waar een gemeente niet zelf de beleidsvoorbereiding of –uitvoering doet, kan er sprake zijn van een beperking van de gemeentelijke zelfstandigheid als er op de prioriteitstelling en/of het budgettaire beslag van de opdrachtnemer niet of nauwelijks invloed kan worden uitgeoefend.

In de gevallen waar er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, wordt die zelfstandigheid inderdaad ingeperkt. In nagenoeg alle gevallen is daarbij sprake van besluitvorming bij meerderheid van stemmen, waarbij het streven daarnaast in verregaande mate is gericht op consensus.

De gemeenteraad, die (volgens de bestuurstheorie) de dagelijks bestuurder met een opdracht op pad stuurt naar een gemeenschappelijke regeling, accepteert vrijwel altijd de uitkomst van dat overleg.

Het willens en wetens uittreden omdat de meerderheid van de leden van een gemeenschappelijke regeling een andere weg wil bewandelen is een grote uitzondering. Het is in theorie natuurlijk mogelijk, maar in de praktijk kleven daar voor één gemeente teveel (financiële) haken en ogen aan.

Ook in de andere samenwerkingsovereenkomsten kan sprake zijn van een beperking van de sturingsmogelijkheden op de prioriteitstelling. De centrum- of buurgemeente die de taak uitvoert, heeft zelf bijvoorbeeld even andere prioriteiten, of het vooraf opgestelde werkplan biedt onvoldoende flexibiliteit om daarin te schuiven (bijvoorbeeld als gevolg van de samenhang met de processen in andere gemeenten).

Aangezien er veel meer wordt gekozen voor uitvoeringsgerichte samenwerking en er nuances in het lokale beleid kunnen worden geaccepteerd en veel samenwerkingsovereenkomsten zich op één onderwerp/beleidsthema concentreren, zou kunnen worden gesteld dat de transparantie is toegenomen. Onduidelijke uitruiltransacties, zoals die in traditionele gewestelijke samenwerkingsverbanden zich wel voordeden (de één krijgt wat op het ene beleidsterrein en de andere gemeente mag zijn winst op een ander veld



binnenhalen) liggen ook iets minder voor de hand. Ook van de democratische controle liggen de gemeentebestuurders in meerderheid niet wakker. Immers in theorie is het goed geregeld en dat een raad zich over de aan derden opgedragen taken niet elke dag druk maakt past in de dualistische werkwijze.

Daar staat tegenover dat de veelheid aan samenwerkingsconstructies die we in sommige gemeenten hebben aangetroffen juist niet als transparant moet worden beoordeeld: hier is de term 'bestuurlijke spaghetti' meer op zijn plaats.

In een van de interviews was men zeer duidelijk in het benoemen van het nadeel van een gemeente die door allerlei verschillende samenwerkingsknoeden is gebonden. Parafrazerend: 'Het is niet meer mogelijk om een integrale afweging te maken tussen de verschillende beleidsterreinen. Als wij meer aan onderwijs willen doen en iets minder aan milieu dan moeten we ons eerst met de samenwerkingspartners verstaan. Maar de ambtenaren bij de ene hebben alleen maar oog voor onderwijs en bij de ander alleen maar voor milieu. *Binnen* onderwijs of *binnen* milieu kunnen we misschien wel prioriteiten stellen, maar *tussen* onderwijs en milieu leidt tot paniek. Daarmee raken we een van de belangrijke kenmerken van de gemeente kwijt: de integrale afweging.'

Vanuit het thema prioriteitstelling zijn drie elementen te noemen die een cruciale rol vervullen in het zelfstandig en betekenisvol kunnen zijn van een gemeente:

- taken die vanuit de vraagkant in (en door) de maatschappij worden gedefinieerd
- een zekere massa/omvang
- een duidelijke verdeling van taken over de overheidslagen.

Waar het gaat om taken (voor de gemeenten in een open huishouding) die vanuit de vraagkant in (en door) de maatschappij worden gedefinieerd, is het de gemeente die daarbij als eerste met deze vragen wordt geconfronteerd en daar ook adequaat (inhoudelijk en met voldoende financiële middelen) op moet kunnen reageren.

Verder is het van belang om een zekere massa/omvang te hebben als gemeente om zelf afwegingen op die taken te kunnen maken. In de gesprekken is ons gebleken dat kleine gemeenten veelal een te geringe marge hebben om tot die afweging te kunnen komen. Er is onvoldoende capaciteit in eigen huis beschikbaar en/of de samenwerking met andere overheidspartners belemmert/blokkeert het maken van een eigen integrale afweging.

Daar waar taken door meerdere taken overheidslagen worden behartigd, ontstaat een extreme bestuurlijke drukte en zeer onduidelijke verantwoordelijkheidslijnen. Vanuit dat perspectief is het verdelen van taken over de overheidslagen met de gemeenten als uitgangspunt wenselijk. Die wenselijk vloeit voort uit de voor de hand liggende keuze om de gemeente



voor de burger de poort naar de overheid te laten zijn. Als er sprake is van een eenduidige verdeling van taken over overheidslagen, dan is het voor gemeenten mogelijk om prioriteiten te stellen zonder afhankelijk te zijn van allerlei min of meer verplichtende afspraken die voortvloeien uit samenwerkingsvormen met anderen. Als de gemeenten als uitgangspunt worden genomen, roept dat daarbij gelijk de vraag op of het middenbestuur ook in het midden van de discussie zou moeten komen te staan.

Het belang van de eigen afwegingsmogelijkheid en de noodzaak van enige massa/omvang kan bijvoorbeeld ook worden geïllustreerd met (integraal) veiligheidsbeleid. Eén overheidslaag moet de veiligheidsketen kunnen overzien en regisseren (het gaat niet alleen om repressie, maar ook om pro-actie, preventie, preparatie en nazorg; hoe grijpen die op elkaar in?). Daarnaast moet één overheidslaag ook kunnen overzien hoe de dwarsverbanden met andere beleidsvelden liggen. Wat is bijvoorbeeld de betekenis van de jeugdzorg, de ruimtelijke ordening, onderwijs e.d. voor veiligheid? En tot slot moeten de relaties met allerlei partners in de veiligheidsketen worden aangeknoopt en onderhouden (instellingen voor jeugdzorg, instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg, de politie e.d.).

Uit de interviews blijkt dat alleen een gemeente van een behoorlijke omvang in een dergelijk beleidsthema een richtinggevende rol kan spelen. Om fragmentatie van beleid en uitvoering in een beleidsveld te voorkomen, zullen gemeenten massa moeten hebben om niet weggespeeld te worden.

### **3.6 Geografische aspecten**

Op verschillende manieren spelen geografische omstandigheden een rol bij de keuze voor samenwerking, ongeacht de grootte van de gemeente. Als ruimtelijke ontwikkelingen een grote dynamiek vertonen, en het grondgebied van verschillende gemeenten betreft dan zoeken de gemeenten elkaar op. Die samenwerking is dan gericht op die ruimtelijk gerichte problematiek. 'We zouden eigenlijk één bestuur moeten zijn om sterk te staan tegenover derden in deze ontwikkelingen, en wie weet komt dat er wel van', is de veel uitgesproken gedachte. Ook in gebieden met veel kleine gemeenten met gelijkgerichte ruimtelijke problematiek (het verdedigen van het groen bijvoorbeeld) zien we die samenwerking en daar lijken 'spontane' herindelingen ook het meest aan de orde. In het ene geval wel, elders weer niet. Lokale politieke verhoudingen en persoonlijke overtuiging en inzet lijken dan bepalend voor de gekozen lijn.

'Het getal telt en dus is in de Nederlandse verhoudingen massa nodig anders wordt er niet naar je geluisterd', is de overtuiging, die bij een groot aantal lokale bestuurders kan worden beluisterd. Zij halen daarbij ook vaak de Europese dimensie aan. Voor kleine gemeenten in een omgeving van gemeenten met een grotere schaal is het dan de strategisch opgave om elkaar



proberen te versterken. Herindeling is dan een bijna onvermijdelijk eindpunt van een dergelijke bestuurlijke vrijage.

Uit de gesprekken is ook gebleken dat de mogelijke knelpunten die voor kleinere gemeenten worden genoemd (knelpunten in professionaliteit, kwaliteit, kwetsbaarheid, behoud van personeel e.d.), moeten worden gezien in het licht van de gebiedsontwikkelingen. Een kleine gemeente kan in een enclave van rust prima functioneren, terwijl een kleine gemeente van dezelfde omvang in een gebied waar sprake is van bijvoorbeeld een omvangrijke ruimtelijke of economische opgave al snel tegen de grenzen van de zelfstandigheid aan loopt.

### **3.7 Afstand burger – bestuur**

De afstand tussen de burger en het bestuur, verdient nadere aandacht. Het is een van de thema's die in de gesprekken aan de orde is gekomen. Deze afstand kan worden onderscheiden in een mentale en een fysieke afstand. Met de fysieke afstand wordt bijvoorbeeld bedoeld op de nabijheid van het gemeentehuis of nog concreter het gemeentelijke loket voor de aanvraag van een paspoort, rijbewijs of een vergunning. Deze afstand mag volgens sommigen niet te groot zijn, omdat daardoor bijvoorbeeld de dienstverlening aan de burger dan wel het gemak voor de burger in het gedrang kan komen. Anderen daarentegen zien dit als een gelegenheidsargument om vast te kunnen blijven houden aan de huidige gemeentelijke schaal. Immers: hoe vaak komt het nu voor dat een inwoner van de gemeente voor een paspoort, rijbewijs of een bouwvergunning naar het gemeenteloket moet? Verder geldt dat een groot aantal zaken tegenwoordig ook thuis via het internet met de gemeente kunnen worden afgehandeld (zie bijvoorbeeld allerlei internettoepassingen en DigiD).

De mentale afstand wordt wezenlijker geacht. Als bewoners het idee hebben dat de gemeente op grote afstand staat van de lokale zaken waar zij in hun directe leefomgeving mee te maken hebben en daar niet adequaat op weet te reageren, dan doet afstand er wel toe. Hier ligt dan de uitdaging voor het gemeentebestuur om op een adequate wijze de band tussen burger en bestuur opnieuw tot stand te brengen dan wel te versterken. Een aantal gemeenten heeft daartoe succesvolle werkwijzen geïntroduceerd.

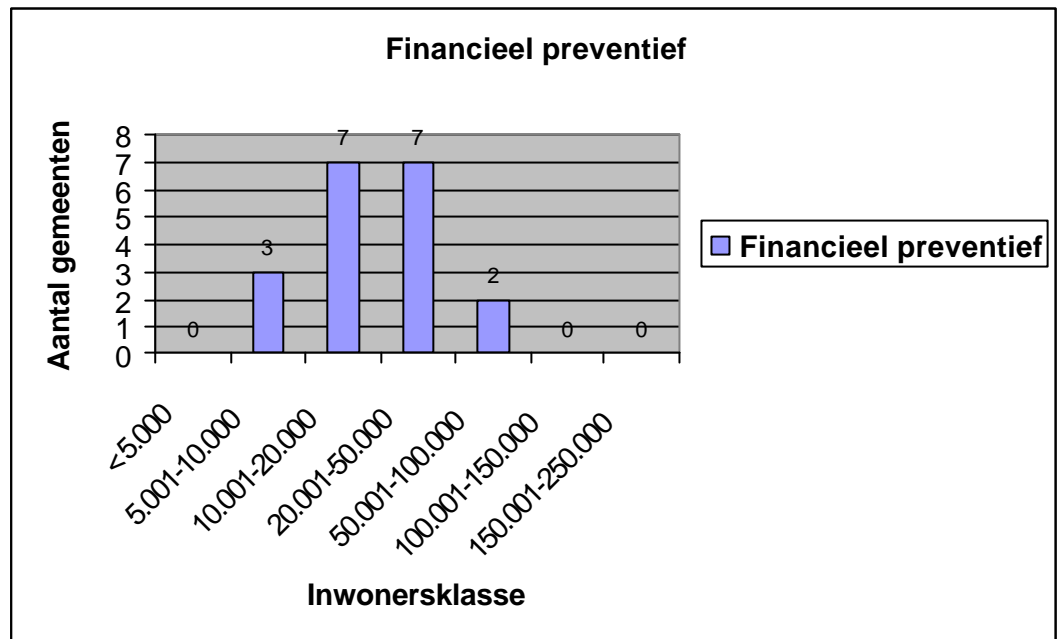
### **3.8 Financiële situatie**

Als een gemeente in zelfstandigheid en betekenisvol wil kunnen opereren, zal er sprake moeten zijn van een gezonde financiële situatie. Hiervoor is een analyse uitgevoerd met behulp van (gegevensmateriaal van) de Inspectie Financiën Lagere Overheden, waarbij specifiek is gekeken naar onder preventief toezicht gesteld gemeenten.





Uit de analyse van de onder preventief toezicht gestelde gemeenten<sup>8</sup> naar inwoneraantal en als gevolg van financiële problematiek<sup>9</sup> blijkt dat het aantal gemeenten onder preventief toezicht in 2006 hier een normaalverdeling volgt, waarbij de top zich bevindt in de gemeenteklassen 10.000 – 50.000 inwoners.



Als de onder preventief toezicht gestelde gemeenten in de Randstad worden vergeleken met het aantal gemeenten in de overige provincies dan valt op dat naar verhouding in de categorie 'financieel' de Randstadgemeenten twee keer zo vaak onder preventief toezicht worden gesteld. Het betreft hier tien gemeenten, waaronder vijf onder de 20.000 inwoners, drie tussen de 20.000 en 50.000 inwoners en één tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.

---

<sup>8</sup> Het betreft hier alle gemeenten in Nederland, dus niet alleen de gemeenten in de Randstadprovincies.

<sup>9</sup> De IFLO hanteert naast de categorie financieel preventief ook de categorieën 'termijn' en 'ARHI'.



	financieel %	termijn %	arhi %
Randstad (NH, ZH, Utrecht)	6%	4%	5%
Overige provincies	3%	2%	4%

In de volgende tabel is voor alle gemeenten (onder financieel preventief toezicht), aangegeven wat als oorzaak voor de financiële problemen kan worden gezien.

Inwonersklasse	Stijging (noodzakelijke) lasten	Sanerings- /bezuinigingstraject (gedeeltelijk) nog te realiseren	Achterstallig onderhoud / ontbreken actuele beheerplannen / geen vertaling in begroting
< 5.000			
5.001-10.000			3
10.001-20.000	2	3	6
20.001-50.000	2	4	4
50.001-100.000	1	1	
100.001-150.000			
150.001-250.000			
<b>Totaal</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>

De conclusie die hier kan worden getrokken is dat kleine gemeenten tot 20.000 inwoners, kennelijk meer moeite hebben om tijdig onderhoud te plegen, beheerplannen actueel te houden en een en ander ook door te vertalen in de begroting. Zij lijken hierdoor sneller financieel in de knel te komen; de financiële armslag is gering.

Als laatste kan hier de inzet van het instrument 'begrotingscan' van de IFLO worden genoemd. Uit de gegevens van de IFLO blijkt dat dit instrument vaker in de vaker in de Randstadgemeenten wordt ingezet dan elders in het land. Voorts blijkt dat het dan in 60% van de gevallen gaat om gemeenten onder de 20.000 inwoners, terwijl dat buiten de Randstad om 30% van de gevallen gaat. Het is derhalve geenszins uit te sluiten dat die factor twee een sterke samenhang vertoont met het feit dat in de Randstadprovincies twee keer zoveel gemeenten onder de 20.000 inwoners voorkomen als in de overige provincies.



### **3.9 Proces van samenwerken**

In tal van gesprekken bleek de dynamiek van het proces van samenwerken. De gekozen oplossingen werden door veel gesprekspartners gezien als een stap in de richting van een uiteindelijke fusie van gemeenten. Niet zozeer de verdergaande decentralisatie van taken speelt in die gedachte een rol, maar veeleer de wens om uiteindelijk één op één de bestuurlijke sturing te kunnen realiseren.

Uiteraard werd ook de andere kant belicht: fusie van gemeenten is helemaal niet aan de orde. Juist omdat we samenwerken, kunnen we onze taken adequaat blijven vervullen en blijven we verankerd in de gemeenschap. Zij zien de gemeente als organisatie nog steeds als min of meer synoniem met de lokale gemeenschap. Een gemeentelijke fusie is niet gewenst, omdat dit de band met die lokale gemeenschap doorsnijdt.<sup>10</sup>

Vooraf vanuit het paradigma van de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau, waarin de gemeente de legitimiteit, haar bestaanrecht vindt (naar de mening van een aantal bestuurders en gemeentemanagers) is die lijn dominant ten opzichte van een probleemgerichte aanpak.

Vanuit het eerste paradigma kan in de visie van een aantal gesprekspartners de integrale benadering van het gemeentelijke bestuur alleen gehandhaafd worden als in eigen beheer de beleidsontwikkeling en uitvoering van gemeentelijke taken plaats heeft. In die visie is het onvermijdelijk dat een gemeente een grootte dient te hebben om de meeste taken in zelfstandigheid te kunnen verrichten. Dit betekent natuurlijk niet dat deze gemeenten naar een ver doorgeschoten gemeentelijke autarkie streven. Er zijn immers voldoende voorbeelden van gemeenten, die al tal van jaren veel beleidsvoorbereiding door derden laten doen en taken door derden laten uitvoeren zonder dat zulks leidt tot 'ongelukken'.

Blijft de vraag waar de ratio van de zelfstandigheid van de kleine gemeente kan worden gevonden. Velen wijzen dan op de 'kloof', de afstand tussen bestuur en burger, die door intense participatie van de bevolking in kleinere gemeenten niet zou voorkomen. 'Dat is een groot goed, dat we niet te grabbel willen gooien'.

---

<sup>10</sup> Opvallend was dat een burgemeester van een fusiegemeente zich op dat standpunt stelde voor zijn *huidige* gemeente. Fusie met een buurgemeente zou tot grote problemen leiden, omdat de *ene* gemeenschap in zijn gemeente volstrekt anders is dan de gemeenschap in de buurgemeente. Dat zijn huidige gemeente recent was samengevoegd en uit *twee* gemeenschappen bestaat, was kennelijk al uit het gemeentelijke dan wel bestuurlijke geheugen gewist. Althans, het leidde niet tot problemen in de huidige relatie van het gemeentebestuur/de gemeente tot die gemeenschappen.



Anderen, die in kleinere gemeenten werkzaam zijn geweest en door herindeling of anderszins in grotere gemeenten terecht zijn gekomen, wijzen echter ook op de benauwdheid te nauwe betrokkenheid: een te kleine afstand van het bestuur tot de inwoners kan ook leiden tot 'pappen en nathouden', ontwijkgedrag, vriendjespolitiek en alles met de mantel der liefde toedekken<sup>11</sup>. Of ze wijzen erop dat inwoners in kleine gemeenten ook kwaliteit van dienstverlening kan worden onthouden, omdat er eigenlijk geen goede ambtelijke organisatie in de lucht kan worden gehouden.

Met andere woorden: het proces van samenwerking en schaalvergroting heeft voor gemeenten een zeer verschillende annotatie. Om de kwetsbaarheid van (kleine) gemeenten op te lossen en de kracht van gemeenten te versterken is het de vraag of de weg van samenwerking op den duur naar zelfstandigheid leidt. Of is dit een opmaat naar gemeentelijke fusies die zo een duurzame oplossing bieden voor een kwetsbare ambtelijke en bestuurlijke organisatie in relatie tot de complexe opgaven, waarvoor de gemeenten staan?

---

<sup>11</sup> Deze 'kloof' kan zoals bij andere geherindeelde gemeenten is gebleken, worden gedicht door het voeren van actief kernenbeleid.



## **4 Conclusies, politiek-bestuurlijke keuzen en aanbevelingen**

### **4.1 Conclusies**

Het vervolgonderzoek naar aanleiding van de inventarisatie van de bestuurskrachtmetingen in de Randstadgemeenten leidt tot de volgende conclusies.

Op het eerste oog is er sprake van een diffuus beeld, waarbij gemeenten in grote mate van diversiteit hun eigen zelfstandige en betekenisvolle positie beoordelen. Nadere beschouwing levert echter een beeld op van gemeenten die samenwerken om vanuit al dan niet geconstateerde kracht of zwakte hun positie proberen te verbeteren.

Bij de kleinere gemeenten in ons onderzoek wordt die samenwerking in hoofdzaak gezocht om de kwetsbaarheid van de eigen organisatie op te vangen. Samenwerking is voor hen noodzakelijk. De grotere gemeenten gaan samenwerkingsverbanden aan om de efficiency van de organisatie te vergroten. Er is geen echte noodzaak, maar het te behalen schaalvoordeel laat men natuurlijk ook niet lopen. Anderzijds zijn de grotere gemeenten ook bereid om de hulpvraag van kleinere buurgemeenten te beantwoorden en kan het ook strategisch inzicht getuigen om op deze wijze de positie in de regio te versterken.

De kleinere gemeenten percipiëren hun samenwerkingsverbanden echter verschillend. De ene groep ziet de groei van allerlei taken die buiten de eigen gemeente beleidsmatig worden voorbereid en/of uitgevoerd gepaard gaan met het kwijtraken van de grip op de gemeentelijke taken en het niet of in mindere mate kunnen komen van een integrale bestuurlijke afweging. Ook worden vraagtekens gezet bij de bestuurlijke drukte die door allerlei samenwerkingsverbanden ontstaan. Zij zien samenwerking als opmaat voor schaalvergroting langs de lijnen van gemeentelijke fusies. Veelal wordt daarbij evenwel ook tegen de gemeenteraad aangelopen die vast wil houden aan de eigen gemeentelijke zelfstandigheid.

De andere groep van kleine gemeenten ziet het aangaan van samenwerkingsrelaties voor de uitvoering van die taken als een oplossing om dicht bij de gemeenschap te blijven en op die wijze de eigen zelfstandige gemeente te behouden. Samenwerking wordt hier gezien als een bewijs van kracht/sterkte van de gemeente. De toegenomen bestuurlijke drukte is daarbij een misschien onvermijdelijke maar ook overkomelijke consequentie.



#### **4.2 Politiek-bestuurlijke keuzen**

Gegeven de in dit rapport geschetste beelden over de wijze waarop de gemeenten in zelfstandigheid en betekenisvol hun taken kunnen uitvoeren en de verschillende opvattingen die bij de gemeenten daarover leven, dringt zich de vraag op wat dit nu betekent voor de te maken politiek-bestuurlijke keuzen.

Het voort laten bestaan van de huidige situatie beoordelen wij daarbij als minder gewenst:

- de bestuurlijke drukte zal niet verminderen,
- de bestuurlijke transparantie wordt niet vergroot,
- de democratische legitimatie kan ondergeschikt raken
- een structurele, robuuste oplossing voor de kwetsbaarheid van kleine gemeenten wordt niet geboden.

Tegelijkertijd beseffen we ons terdege dat een politiek-bestuurlijke keuze om in de huidige situatie verandering te brengen in een gemeentelijk landschap waarin verschillend over dit thema wordt gedacht (tussen gemeenten, maar ook in gemeenten) niet alom met applaus zal worden begroet.

Verder geldt dat als bij verdergaande decentralisatie er meer taken richting de gemeenten gaan de samenwerking verder zal intensiveren. Voor de kleine gemeenten geldt dat zij enige aarzeling hebben met betrekking tot nut en noodzaak van verdergaande decentralisatie. Grotere gemeenten staan daar meer open voor, maar dan moet decentralisatie wel vergezeld gaan van een bij die taken passend budget.

Vanuit onze expertise zien wij op basis van onze onderzoeken bij de Randstadgemeenten een driedeling, met daarbij de opmerking dat een ideale schaal voor een gemeente niet bestaat<sup>12</sup>:

- bij gemeenten tot 20.000 inwoners is er in het algemeen sprake van noodzaak om de kwetsbaarheid van die gemeenten op te lossen
- bij gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners is die kwetsbaarheid vooralsnog te beheersen, maar zal er in toenemende mate sprake zijn van onvoldoende massa om toekomstige opgaven goed te kunnen vervullen (zie bijvoorbeeld ook de invoering van de WMO, de jeugdzorg e.d.)

---

<sup>12</sup> Sommige taken kan elke gemeente, hoe groot of klein ook, met gemak aan, bij andere taken is het voorstelbaar dat zelfs de grootste gemeenten te klein zijn en samenwerking zoeken.



- boven de 50.000 inwoners is er sprake van voldoende massa, maar kunnen geografische omstandigheden aanleiding geven tot bezinning op de omvang van de gemeente.

Een passende politiek-bestuurlijke keuze is daarbij dat een gemeente in staat moet zijn om een integrale afweging in eigen huis moet kunnen maken, dat kwetsbaarheid moet worden teruggedrongen en samenwerking vanuit toegevoegde waarde moet worden ingezet in plaats van uit noodzaak. Dit leidt naar onze mening tot een keuze voor gemeenten met minimaal 20.000 tot 50.000 inwoners.

Gegeven onze eerdere opmerkingen dat de ideale maat voor een gemeente niet bestaat, is deze bandbreedte tot op zekere hoogte arbitrair. Vandaar dat wij bij een negental gemeenten in deze bandbreedte (van 20.000 – 50.000) hebben gevraagd hoe zij vanuit hun eigen perspectief de ideale omvang van een gemeente zien. Die nadere analyse leidt niet van een arbitraire naar een objectieve situatie, maar biedt wel een extra element bij de kwalitatieve analyse<sup>13</sup>.

De minimale maat van 20.000 inwoners werd hierin erkend. Met daarbij wel de kanttekening dat geografische omstandigheden en de opgaven waarvoor men zich ziet gesteld zeker zaken zijn die ook op dat minimumniveau inspelen. In een 'rustige omgeving' is het mogelijk om de 20.000 als ondergrens te zien. In een 'drukke omgeving' moet aan minimaal een omvang van 50.000 inwoners worden gedacht. In dat geval kan er voldoende professioneel worden gewerkt, kan er kwaliteit worden geleverd en zijn er ook voldoende hoogwaardige medewerkers aan te trekken en te behouden. Een 'rustige' of 'drukke' omgeving wordt daarbij mede bepaald door de context van de regionale problematiek.

De verdergaande decentralisatie van taken en de toenemende complexiteit van de maatschappij nopen om kwetsbare gemeenten weer robuust te maken. Wij sluiten daarbij niet uit dat gemeenten die zich nu nog in een rustige omgeving bevinden, op de langere termijn ook een omvang van minmaal 50.000 inwoners zullen moeten gaan verkrijgen.

Vanuit de interviews kan ook worden opgemaakt dat bij een schaal van 50.000 inwoners er ook nog beperkingen te onderkennen zijn in de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van automatisering en ICT. Ook was de opmerking dat bij een gemeente van 50.000 inwoners er toch nog een te kleine basis is

---

<sup>13</sup> Voor een summier kwantitatieve analyse wordt verwezen naar bijlage 2.



om bij inkopen voldoende krachtig vanuit de vraagzijde te opereren. Een goede inkooppositie vergt een grotere omvang. Deze constatering kan daarmee ook als een waarschuwing voor het te zeer blind staren op de omvang van gemeenten worden gezien. Welk schaalniveau ook als optimaal wordt gekozen, er zal altijd sprake zijn van een samenwerkingsbehoefte.

Het verschil tussen de huidige situatie en de situatie waarin grotere gemeenten zijn ontstaan, is echter dat in de huidige situatie samenwerking mede wordt bepaald door zwakte als gevolg van structurele kenmerken en in een mogelijk toekomstige situatie zal worden bepaald door kracht.

De te kiezen, wenselijke schaal van een gemeente moet daarnaast niet als doel op zichzelf gaan fungeren. Het is vele malen belangrijker om de samenwerking/fusie van gemeenten te bezien in samenhang met de geografische omgeving van de gemeente.

### **4.3 Aanbevelingen**

Buiten de opdracht en de orde van het onderzoek, maar wel voortvloeiend uit de gesprekken komen wij, als onderzoekers tot de volgende aanbevelingen.

Een dergelijke politiek-bestuurlijke keuze zoals hiervoor genoemd zal tot een ingrijpende, in onze visie meer en meer noodzakelijke, hervorming van het gemeentelijke landschap in de Randstad leiden. Het is daarbij evident dat die keuze ook consequenties voor het middenbestuur heeft. Een betere afbakening tussen waar het middenbestuur dan voor staat en wat de dan grotere gemeenten tot hun taken moeten rekenen (in een eenduidige toekenning van die taken) is daarbij de wens die in een aantal interviews is geuit.

Indien een dergelijke lijn door gemeenten, middenbestuur en het rijksbestuur wordt gevolgd, dan zou dat tot een tweeledige opdracht voor de Randstadprovincies leiden:

1. doe in samenspraak met de gemeenten voorstellen over de inrichting van het lokaal bestuur in de Randstad, rekening houdend met de omvang en aard van het takenpakket van de gemeenten.
2. formuleer als provincies de consequenties voor de eigen bestuurslaag in het geval van schaalvergroting bij de gemeenten.

Het ligt daarbij alleszins voor de hand om de Randstadgemeenten en –provincies twee jaar de tijd te geven om op basis van eigen initiatief tot concrete invulling en uitvoering van deze opdrachten te komen. Na één jaar is het raadzaam om een tussenbalans op te maken en na die twee jaar een eindbalans. Waar na die twee jaar onvoldoende vooruitgang is geboekt, is het alsdan wenselijk dat de minister van BZK de procesverantwoordelijkheid van de provincies jegens de gemeenten overneemt en tot een aanwijzing kan komen.





In een aantal gesprekken is ons er op gewezen dat gemeenten niet in staat zullen zijn om zelf met voorstellen voor herindeling te komen, omdat zij zelf met de consequenties daarvan zullen worden geconfronteerd<sup>14</sup>. In die visie ware het raadzamer om van bovenaf meer directief aan dit proces sturing te geven. Als gemeenten inderdaad niet in staat zouden blijken te zijn om zelf in samenwerking met de buurgemeenten tot adequate oplossingen te komen, kan dat in de eerste plaats als illustratief voor de gesignaleerde strategische tekortkoming worden gezien. In de tweede plaats zou het dan raadzaam zijn om de hiervoor genoemde tussenbalans reeds eerder uit te voeren (na een half jaar) om te bezien of de gemeenten vooruitgang boeken in het proces van schaalvergroting.

Naast een actieve rol van de provincie om dit proces in samenwerking met de gemeenten succesvol uit te werken, is ook goede communicatie richting de gemeenten van belang over de einddoelen, achtergronden en te volgen werkwijzen.

Of en in hoeverre deze aanpak voor de Randstadgemeenten ook tot consequenties leidt voor de overige gemeenten valt buiten het bereik van onze rapportage, maar het ware raadzaam om die vragen in de besluitvorming mee te nemen.

Wassenaar/Voorburg, 3 oktober 2006

drs. H.B. Eenhoorn en drs. P.F. Rozenberg MPA

---

<sup>14</sup> Het bekende dilemma van de kalkoen en het kerstdiner.



## Bijlage 1: Deelnemende gemeenten

Gemeente	Provincie	Vragenlijst retour
Alphen a/d Rijn	Zuid-Holland	nee
Amstelveen	Noord-Holland	ja
Baarn	Utrecht	ja
Bergen	Noord-Holland	ja
Beverwijk	Noord-Holland	ja
Bloemendaal	Noord-Holland	ja
Bussum	Noord-Holland	nee
Castricum	Noord-Holland	nee
De Ronde Venen	Utrecht	ja
Dirksland	Zuid-Holland	ja
Gorinchem	Zuid-Holland	ja
Heemstede	Noord-Holland	nee
Hilversum	Noord-Holland	ja
Krimpen a/d IJssel	Zuid-Holland	ja
Landsmeer	Noord-Holland	ja
Lisse	Zuid-Holland	ja
Loenen	Utrecht	ja
Montfoort	Utrecht	nee
Noordwijk	Zuid-Holland	nee
Rhenen	Utrecht	ja
Rijswijk	Zuid-Holland	ja
Schermer	Noord-Holland	ja
Schoonhoven	Zuid-Holland	nee
Sliedrecht	Zuid-Holland	ja
Stede Broec	Noord-Holland	ja
Texel	Noord-Holland	ja
Vlaardingen	Zuid-Holland	ja
Wassenaar	Zuid-Holland	ja
Wieringen	Noord-Holland	nee
Wijk bij Duurstede	Utrecht	ja
Woerden	Utrecht	nee
Zederik	Zuid-Holland	ja
Zijpe	Noord-Holland	ja
Zoeterwoude	Zuid-Holland	nee
Zwijndrecht	Zuid-Holland	ja

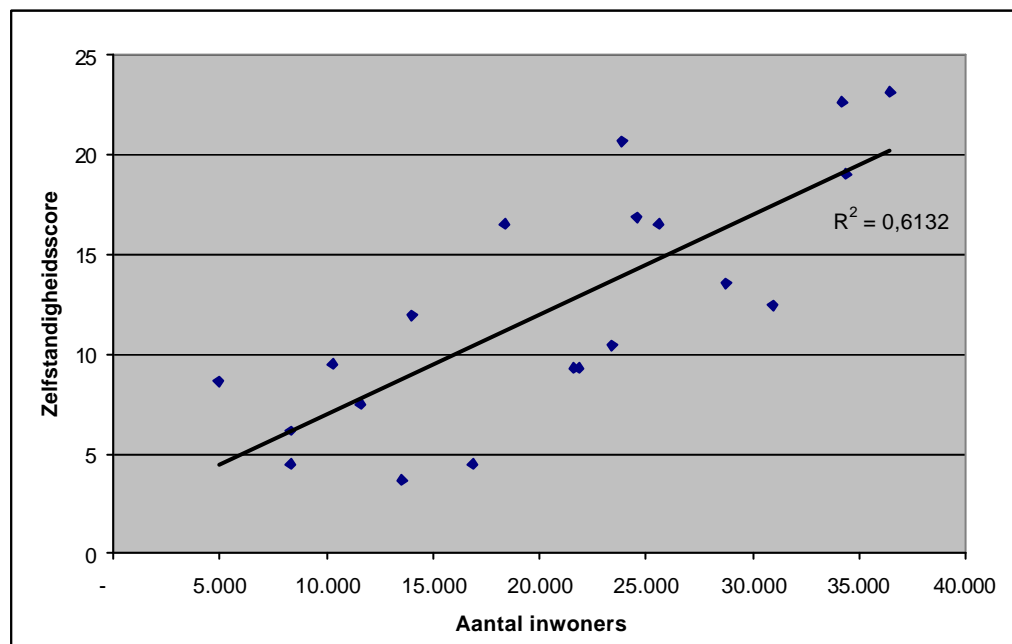


## Bijlage 2: Kwantitatieve analyse

Aan de hand van de IGZ<sup>15</sup>-vragenlijsten is een kwantitatieve analyse uitgevoerd om te komen tot een zelfstandigheidsscore. Hierbij staan drie hoofdindicatoren centraal:

- is er beleid ontwikkeld
- is dit beleid in zelfstandigheid tot stand gekomen
- wordt het beleid in zelfstandigheid uitgevoerd.

De scores van de gemeenten op de beleidsvelden in de IGZ-vragenlijsten op deze drie hoofdindicatoren, zijn vervolgens gerangschikt van laagste naar hoogste score en gemiddeld. Dit leidt tot een eindscore per gemeente. De combinatie van eindscore en omvang van de gemeente is weergegeven in de volgende grafiek.



<sup>15</sup> IGZ = Inventarisatie Gemeentelijke Zelfstandigheid.



Aan de hand van de eindscores is vervolgens de correlatie tussen de omvang van de gemeente en de hoogte van de zelfstandigheidsscore bepaald.

Bij deze uitkomsten gelden in ieder geval als kanttekeningen dat er sprake is van een beperkte populatie en dat het IGZ-onderzoek een quick scan karakter heeft gehad. Deze uitkomsten moeten dus meer worden gezien als een extra element in aanvulling op de kwalitatieve analyse, dan als op zichzelf staand statistisch bewijs.