



2018

Drechtsteden, model voor de toekomst? Het Drechtstedenmodel beschouwd als alternatief voor herindeling.



A.J. (André) Flach

Studentnummer: 5888786

Bestuurs- en

organisatiewetenschappen,

Programma Bestuur en beleid voor
professionals, Utrecht

17-2-2018



Universiteit Utrecht

Opleiding

Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Masterprogramma Bestuur en Beleid voor professionals
Universiteit Utrecht

Student

André Flach
Studentnummer: 5888786
Aflach76@gmail.com

Begeleiders

Afstudeerbegeleider: dr. H.A. Binnema
Tweede lezer: drs. C.E.J. Kuitenbrouwer

Voorwoord

Het schrijven van een voorwoord is mijn laatste opdracht in deze opleiding. Een afsluiting van een boeiende en intensieve periode van het doen van een onderzoek en het schrijven van een scriptie. Een zoektocht die soms meer creativiteit dan kennis of inzicht vroeg. Vaak kwam de metafoor van een boetserende kunstenaar in me op, als ik deze scriptie weer aan het schaven en bijstellen was.

Na ruim twee jaar gestudeerd te hebben kijk ik met heel veel voldoening, plezier, dankbaarheid en tevredenheid terug. Het waren twee mooie jaren waarin ik veel geleerd heb. En dat is meer dan alleen de verruiming van je theoretische basis. Ook de manier van kijken naar dilemma's, de discussies en de verschillende invalshoeken heb ik als een verrijking ervaren.

Ik heb ervan genoten om mijn onderzoek te doen in de Drechtstedensamenwerking, de omgeving waar ik als wethouder van Hendrik-Ido-Ambacht en lid van het Drechtstedenbestuur met veel plezier werk. Ik heb het als zeer boeiend ervaren om vanuit een wetenschappelijke invalshoek in gesprek te zijn met de respondenten.

Ik ben vooral ook dankbaar als ik terug kijk.

Allereerst en vooral gaat mijn dankbaarheid uit naar God Die mij de kracht en het verstand heeft gegeven om deze studie te kunnen doen en de scriptie te kunnen afronden.

Harmen Binnema dank ik hartelijk voor zijn rol in de begeleiding bij dit onderzoek en het schrijven van de scriptie. Zijn nuchtere kijk en heldere feedback hebben me enorm geholpen. Veel dank ook aan Nienke Kuitenbrouwer, voor je rol in de afgelopen twee jaar en als tweede lezer, de docenten en mijn medestudenten voor de kennis, inzichten, persoonlijke ervaringen en mooie momenten die we hebben gedeeld. De 11 respondenten ben ik zeer erkentelijk. De diepgaande en serieuze gesprekken en de tijd die ze hebben geïnvesteerd hebben mij letterlijk ruim 100.000 woorden aan informatie opgeleverd.

Dank ook aan mijn schoonvader die uren besteed heeft om het grootste deel van de interviews minutieus te transcriberen.

Ik sluit af met Relinde. In 2015 hebben we samen de keus gemaakt om hier voor te gaan. En ik weet dat je niet wil dat ik hier veel over zeg. Dank je wel voor de ruimte om dit te doen, je steun, je optimisme en betrokkenheid.

Hendrik-Ido-Ambacht, februari 2018

Samenvatting

Samenwerking tussen gemeenten is een veel besproken onderwerp in 'gemeenteland'. Vanuit de zoektocht naar meer bestuurskracht om taken binnen randvoorwaarden uit te voeren zijn veel gemeenten actief in verschillende samenwerkingsverbanden. Een veelbesproken samenwerkingsvorm is het 'Drechtstedenmodel'. Waarom kiezen de inmiddels zeven deelnemende gemeenten, die nauw samenwerken op tal van terreinen, ervoor om gezien te worden als een samenhangend gebied en een deel van hun zelfstandigheid en autonomie op te geven? En levert de samenwerking wel de gewenste versterking van de bestuurskracht op, of zouden die effecten sterker zijn geweest bij een herindeling tot één Drechtstad? In dit onderzoek is de bijdrage van de samenwerking aan de versterking van de bestuurskracht onderzocht door middel van een casestudie.

De centrale vraag is:

In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel in de periode 2006-2017 bijgedragen aan versterking van de bestuurskracht?

Deze centrale vraag is beantwoord aan de hand van zeven deelvragen. Met behulp van een literatuuronderzoek zijn de eerste vier deelvragen beantwoord. Waar komt de veronderstelde noodzaak van samenwerking tussen of herindeling van gemeenten vandaan? Wat is herindeling van gemeenten en wat zijn de voordelen? Wat zijn de belangrijkste vormen van gemeentelijke samenwerking en hun voordelen? Hoe verhoudt de Drechtsteden samenwerking zich tot andere vormen van samenwerking? De andere drie deelvragen zijn beantwoord door middel van een empirisch onderzoek, opgebouwd uit een combinatie van interviews met elf betrokkenen bij de Drechtsteden samenwerking en documentanalyse. Deze deelvragen hebben betrekking op de mate waarin de samenwerking heeft bijgedragen aan de versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en versterking van de lobbykracht.

Het literatuuronderzoek is opgebouwd aan de hand van de genoemde thema's uit de eerste vier deelvragen.

Wereldwijd richten lokale overheden zich op vier basale maatschappelijke rollen: het bieden van identiteit aan inwoners, het zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen en community governance (Stoker, 2011, p. 15). Om een toekomstbestendige lokale overheid te blijven, moeten deze vier rollen op een behoorlijke manier worden gecombineerd. Nederlandse gemeenten gaan liever op zoek naar partners om mee samen te werken of samen te gaan dan dat zij één van de rollen loslaten of beperken door onvoldoende capaciteit of bestuurskracht.

Aan de ene kant worden professionalisering en versterking van de ambtelijke organisatie in de literatuur genoemd als voordelen van herindeling (Fraanje & Herweijer, 2013). Net zo goed wordt er betoogd dat er weinig bewijs is voor positieve effecten van herindeling op bestuurskracht en efficiency (Hulst, 2012; Allers, 2010; Allers & Geertsema, 2014). Toch is het voldoende aannemelijk uit de literatuur dat een herindeling naast nadelen ook voordelen oplevert. Voor dit onderzoek is daarom aangesloten bij een opsomming van 13 voordelen van herindeling (Korsten, 2016). Die zijn samengevat in drie concepten die samen het begrip bestuurskracht invullen: versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en versterking van de lobbykracht.

Gemeentelijke samenwerking wordt in de literatuur gekoppeld aan vermindering van kwetsbaarheid en kostenvoordelen (Fraanje & Herweijer, 2013). Diezelfde kostenvoordelen worden ook weer tegensproken (Allers & De Greef, 2017). In dit onderzoek is aangesloten bij de typering van samenwerkingsvormen uitgaande van hoe er met de ambtelijke organisatie wordt omgegaan, omdat dat in belangrijke mate de bestuurskracht bepaalt van gemeenten (Fraanje & Herweijer, 2013). In het netwerkmodel treedt een lichte verbetering van kwaliteit en kwetsbaarheid op. Het matrixmodel leidt tot toegenomen efficiency en verbetering van de kwaliteit, met behoud van zelfstandigheid. Het integratiemodel combineert de maximale voordelen van samenwerking, kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid met kostenvoordelen.

De elf interviews met betrokkenen bij de Drechtsteden vormen de kern van het empirisch onderzoek. De samenwerking in de Drechtsteden heeft naar de mening van respondenten voor de regio als totaal bijgedragen aan de versterking van de ambtelijke organisatie. De bundeling van kennis en de netwerkorganisatie die is ontstaan, worden positief gewaardeerd. De professionaliteit, de continuïteit en de slagkracht zijn toegenomen. Dat wordt met name ervaren bij de uitvoerende diensten. Op beleidsmatig niveau worden de slagkracht en de continuïteit minder positief beoordeeld. Op het niveau van de lokale ambtelijke organisaties worden de effecten van de samenwerking wisselend ervaren. Toename van professionaliteit en slagkracht worden meer opgemerkt in gemeenten die geïnvesteerd hebben in de organisatie en los hebben durven laten.

De Drechtstedensamenwerking heeft naar de mening van respondenten bijgedragen aan meer efficiency. De toegenomen financiële en personele efficiency hebben geleid tot besparingen, meer kwaliteit en een fors lagere formatie. Bestuurlijke efficiency wordt niet ervaren, eerder bestuurlijke drukte en verlies van energie en tijd. De toename van de efficiency wordt vooral opgemerkt bij ondersteunende, uitvoerende en sociale taken. Op beleidsmatige onderdelen ervaart men stroperigheid en dubbelingen en dus minder efficiency onder andere door de verschillende keuzes die gemeenten maken. Gemeenten die taken en verantwoordelijkheden los hebben durven laten, profiteren volgens respondenten van de efficiency van de samenwerking.

De samenwerking in de Drechtsteden heeft naar de mening van respondenten bijgedragen aan de versterking van de lobbykracht. De relevantie en invloed bij de provincie wordt substantieel genoemd. De lobbykracht op nationaal niveau wordt sterk wisselend ervaren. Op sociale thema's en binnenlandse zaken worden die goed genoemd, op gebieden als economie en verkeer nog niet goed genoeg onder andere door beperkte ambtelijke capaciteit. Op Europees niveau wordt een minimale lobbykracht ervaren.

De gebruikte literatuur levert tegenstrijdige inzichten op met betrekking tot de verwachte effecten uit de hoofdvraag. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat over het algemeen ervaren wordt dat de samenwerking in de Drechtsteden in redelijke tot aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan versterking van de bestuurskracht. De versterking van de ambtelijke organisatie en de toename van efficiency worden met name ervaren op regionaal niveau en in het bijzonder bij de uitvoerende diensten. Op beleidsmatig niveau worden de slagkracht en de continuïteit minder positief beoordeeld. De lobbykracht is vooral versterkt op provinciaal niveau. Naar de mening van respondenten zijn vooral gemeenten die voldoende middelen ter beschikking hebben gesteld, duidelijke keuzes hebben gemaakt en hebben gewerkt vanuit loslaten en vertrouwen ontwikkeld tot professionelere en efficiëntere organisaties.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding en context.....	7
1.1 Probleem- en vraagstelling.....	9
1.1.1 Probleem- en doelstelling	9
1.1.2 Vraagstelling.....	10
1.2 Relevantie van het onderzoek.....	11
1.2.1 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.2.2 Maatschappelijke relevantie	12
1.3 Leeswijzer	13
2 Lokaal bestuur, bestuurskracht, herindeling, samenwerking en het Drechtstedenmodel.....	14
2.1 Lokaal bestuur en de zoektocht naar bestuurskracht.....	14
2.2 Herindeling van gemeenten en voordelen ervan.....	16
2.3 Vormen van gemeentelijke samenwerking en hun voordelen	19
2.4 Het Drechtstedenmodel en de verhouding tot andere vormen van gemeentelijke samenwerking	23
2.5 Conclusies.....	25
2.5.1 Antwoorden op de deelvragen.....	25
2.5.2 Verwachtingen	28
3 Onderzoek	30
3.1 Onderzoeksstrategie	30
3.2 Positie als onderzoeker	31
3.3 Bronnen	32
3.4 Operationalisering.....	35
3.5 Dataverzameling.....	37
3.6 Data-analyse.....	38
3.7 Kwaliteit.....	39
4 Resultaten.....	41
4.1 De versterking van de ambtelijke organisatie.....	41
4.1.1 Dé (sterke) ambtelijke organisatie	42
4.1.2 Vertreksituatie van de samenwerking.....	43
4.1.3 Professionaliteit van de ambtelijke organisatie	44

4.1.4 Continuïteit van de ambtelijke organisatie	47
4.1.5 Slagkracht van de ambtelijke organisatie.....	48
4.1.6 Effect samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie	48
4.2 Meer efficiency.....	51
4.2.1 Efficiency regionaal en lokaal	51
4.2.2 Financiële efficiency	52
4.2.3 Personele efficiency	55
4.2.4 Bestuurlijke efficiency	56
4.2.5 Effect van de samenwerking op de efficiency	57
4.3 Versterking van de lobbykracht	59
4.3.1 Lobbykracht in de Drechtsteden	60
4.3.2 Relevantie als partner voor andere overheden	60
4.3.3 Invloed van de Drechtsteden op verschillende niveaus.....	61
4.3.4 Resultaten van de lobbykracht.....	62
4.3.5 Effect van de samenwerking op de versterking van de lobbykracht	62
4.4 Samenwerking of herindeling?	64
4.4.1 Samenwerking?	64
4.4.2 Of toch herindeling?	64
4.5 Analyse	65
4.6 Beantwoording empirische deelvragen	68
5 Conclusies en aanbevelingen	70
5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	70
5.2 Empirische toets verwachtingen	71
5.3 Discussie	73
5.4 Aanbevelingen.....	77
Literatuur.....	80

1 Inleiding en context

“Drechtsteden spreekt met Tweede Kamerleden over kansen en zorgen van de regio.”

“DRECHTSTEDEN - Het Drechtsteden bestuur heeft in een bijeenkomst met Tweede Kamerleden aangegeven hoe de regio in samenwerking met het Rijk een krachtige bijdrage kan leveren aan Nederland. Om te zorgen voor economische groei in de Drechtsteden zet de regio stevig in op goede bereikbaarheid, goed wonen en goed werken...” (Drechtsteden, 2017b).

“Samen stad aan het water”, zo profileren de Drechtsteden zich op hun website (Drechtsteden, 2017a). En de kop van het nieuwsbericht waar deze inleiding mee begint, suggereert ook dat er een stad in Nederland is langs geweest in Den Haag. Toch betekent ‘samen stad’ strikt genomen dat je geen stad bent. Op geen enkele topografische kaart is Drechtsteden aangegeven. Toch willen Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht en Alblasserdam graag gezien worden als een gezamenlijk stedelijk gebied (Drechtsteden, 2017a). Ze werken intensief samen in wat wel het ‘Drechtstedenmodel’ wordt genoemd. Maar wat houdt dat nu eigenlijk in? En waarom kiezen deze gemeenten er voor om wél graag gezien te worden als een samenhangend gebied, maar níet te fuseren tot een Drechtstad? Waarom kiezen ze voor een samenwerkingsvorm die bij buitenstaanders de vraag oproept waarom de Drechtsteden niet gewoon fuseren als je zoveel taken samendoet? Veel samenwerkingen worden aangegaan vanwege de versterking van de bestuurskracht die zo’n samenwerking met zich meebrengt. De vraag is dan natuurlijk of de Drechtstedensamenwerking ook leidt tot versterking van de bestuurskracht en of die effecten groter zouden zijn geweest bij een herindeling tot Drechtstad.

Deze vragen leven bij betrokkenen binnen de Drechtsteden. Maar deze vragen leven ook bij betrokkenen en geïnteresseerden buiten de Drechtsteden die de samenwerking volgen, soms kritisch, soms met bewondering of belangstelling. Dit onderzoeksrapport is een neerslag van de zoektocht naar de antwoorden op die vragen.

De regionale samenwerking in de Drechtsteden is een van de voorbeelden in bestuurlijk Nederland van innovatief samenwerken tussen gemeenten. Het is namelijk de enige gemeenschappelijke regeling waar de gemeenteraden echt politiek ‘de baas’ zijn. Het dagelijks bestuur van de regionale samenwerking is vormgegeven door het Drechtstedenbestuur bestaande uit één wethouder per gemeente. Dordrecht levert twee wethouders en de burgemeester van Dordrecht is voorzitter van het Drechtstedenbestuur. Het algemeen bestuur wordt gevormd door de Drechtraad, waarin alle fracties uit de zes gemeenten één plek hebben met een stemgewicht op basis van hun stemmenaantal bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. De ondersteunende taken van de gemeenten worden regionaal uitgevoerd door een shared servicecentrum. Ook de taken uit het sociale domein, zoals Wmo, schuldhulpverlening en inkomensondersteuning worden in een regionale sociale dienst uitgevoerd.

Daarnaast worden de zaken die in complexiteit en belangen het gemeentelijk niveau overstijgen door de zes deelnemende gemeenten op regionale schaal uitgevoerd. Het nieuwsbericht waar dit hoofdstuk mee begint is hier een mooi voorbeeld van.

Tegelijkertijd kunnen de zes autonome gemeenten door hun schaal zelfstandig, kleinschalig en nabij blijven. Voor een aantal gemeenten kan dit een manier zijn om een herindeling te ontlopen.

De Drechtraad bestaat inmiddels ruim dertien jaar (langer dan de gemeenschappelijke regeling dus) en heeft zich ontwikkeld tot een zelfbewust kaderstellend en controlerend politiek orgaan. Maar dat is geen reden om tevreden achterover te leunen. Integendeel, een voortdurende bezinning op de juiste bestuurlijke (samenwerkings)vorm is blijvend actueel door een groeiend takenpakket voor gemeenten, het regeerakkoord van het kabinet, waarin gezegd wordt dat herindeling gewenst is voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken, en herindelingen van omliggende gemeenten (Ministerie van Algemene Zaken 2017, p. 7).

Deze bezinning op de samenwerkingsvorm en de effecten ervan is om drie redenen misschien wel urgenter dan ooit.

Het zwaartepunt van de samenwerking verschuift steeds meer naar de beleidsinhoudelijke en strategische samenwerking. Het belang van de samenwerking voor de afzonderlijke gemeenten neemt dus toe. In de beginfase werkten de zes Drechtstedengemeenten nog vooral samen op uitvoerende taken en de Sociale Dienst Drechtsteden. Vanaf 2010 komt hier steeds meer beleidsmatige samenwerking bij en in 2014 wordt door de Drechtraad een sterk inhoudelijk, regionaal meerjarenprogramma vastgesteld. Alleen al de eerder genoemde passage uit het regeerakkoord over gemeenschappelijke regelingen laat zien dat de voortdurend veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context eigenlijk om een voortdurende bezinning vragen op de vraag of de samenwerkingsvorm nog past bij de opgaven die er liggen.

Als tweede komt daarbij dat de Studiegroep Openbaar Bestuur, in een studie bedoeld voor het recent aangetreden kabinet Rutte III, adviseert om alle gemeenten vanuit hun economische opgaven zich te laten bezinnen op hun bestuurlijke vormgeving. Dat kan door herindeling en dat kan ook door intensivering van intergemeentelijke samenwerking of een centrumgemeenteconstructie (studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, p. 8). De belangrijkste boodschap achter dit advies is dat de discussie over bestuurskracht, schaalgrootte en bestuursvorm niet meer aangevlogen moet worden vanuit de interne organisatorische structuur, maar vanuit de economische opgaven van het gebied of de regio.

De derde reden is dat er steeds openlijker en vanuit meer kanten vraagtekens worden gezet bij de huidige vorm van samenwerken in de regio. Die vragen zijn vanuit wetenschappelijke hoek gesteld door professor Boogers bij de viering van 12,5 jaar Drechtraad. Hij nam de stelling in dat de Drechtsteden niet kan blijven staan waar zij nu staan. De opgaven die er liggen en de eisen die de huidige maatschappij stelt, vragen er in zijn ogen om te kiezen tussen een herindeling of een lichtere structuur van samenwerken. Die vraagtekens over de houdbaarheid van de huidige samenwerkingsvorm worden ook bestuurlijk steeds openlijker geuit. Het meest duidelijk komt dat tot uiting in de opdracht die de gemeente Dordrecht in september 2017 aan Berenschot heeft gegeven, om te onderzoeken of de huidige samenwerkingsvormen waarin Dordrecht participeert nog wel met de goede dingen bezig zijn en in de juiste vorm functioneren.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan deze bezinning, door de vraag te onderzoeken in welke mate de huidige samenwerking in de Drechtsteden een bijdrage levert aan de versterking van de bestuurskracht.

1.1 Probleem- en vraagstelling

1.1.1 Probleem- en doelstelling

De samenwerking tussen zes gemeenten, de Drechtsteden, is een verschijningsvorm van verlengd lokaal bestuur. Inmiddels bestaat het samenwerkingsmodel ruim twaalf jaar vanaf de start van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Hoewel de discussie regelmatig terugkeert, ontbreekt tot op dit moment het politieke draagvlak in de Drechtsteden om te komen tot één Drechtstad. De voordelen van zelfstandigheid worden door de zes gemeenten blijkbaar zwaarder gewogen dan de nadelen. De boeiende maatschappelijke vraag die zich dan voordoet, is of de bestuurders en politici in de Drechtsteden hiermee hun inwoners niet te kort doen. Laten zij de voordelen die in de literatuur worden gekoppeld aan een herindeling niet lopen door hun hang naar zelfstandigheid? In welke mate draagt de intensieve samenwerking in het Drechtstedenmodel bij aan het behalen van meer bestuurskracht? Hiermee is in het kort de probleemstelling van dit onderzoek geschetst.

In het lokaal openbaar bestuur is in de twaalf jaar dat de Drechtstedelijke samenwerking bestaat de door bestuurders veronderstelde noodzaak van samenwerking of herindeling van gemeenten alleen maar toegenomen. De vraag is waar die veronderstelling vandaan komt. En waarom de ene gemeente ervoor kiest om al dan niet intensief te gaan samenwerken met andere gemeenten, terwijl de andere gemeente de keuze maakt om te komen tot herindeling.

De daadwerkelijke schaalvergroting door herindeling van gemeenten is in die periode behoorlijk toegenomen. Op verschillende bestuurlijke niveaus wordt blijkbaar meerwaarde gezien in deze bestuurlijke opschaling. De vraag is welke voordelen zo'n herindeling oplevert en wat er in de literatuur over wordt gezegd. De doelen achter een gemeentelijke herindeling zijn heel divers en het debat over de opbrengsten en effecten ervan wordt in Nederland al decennialang gevoerd. De motivaties om tot een herindeling te komen zijn over het algemeen: schaalgrootte, financiële problemen en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers & Valcke, 2010). Tegenstanders wijzen veelal op het verlies van zelfstandigheid, kleinschaligheid en nabijheid van bestuur. Beide aspecten komen terug in een evaluatie na 10 jaar herindelingen uit 2014. De onderzoekers constateren dat achteraf positief geoordeeld wordt over herindelingen voor de gemeente als organisatorische eenheid. Er wordt een vergroting van de bestuurskracht waargenomen. Dit gaat echter wel ten koste van de gemeente als culturele eenheid (Ferket, Schulz, van Twist & van der Steen, 2014, p. 65).

Een besluit om te komen tot een gemeentelijke herindeling is vrijwel altijd het resultaat van een langdurige en vaak politiek verhitte afweging tussen voor- en nadelen. Als autoriteit op het gebied van lokaal openbaar bestuur, herindelingen en gemeentelijke samenwerkingen vat professor Arno Korsten het debat over de voor- en nadelen van herindeling van gemeenten samen in een lijst van 13 voordelen en 17 nadelen (Korsten,

2016). De 13 voordelen lijken een adequate en aannemelijke samenvatting te vormen van de bestuurlijke doelen die worden nagestreefd bij een herindeling. De nadelen zijn in het kader van dit onderzoek niet verder uitgewerkt. De 13 voordelen zijn nogal verschillend van aard en impact. Voor dit onderzoek zijn ze samengevat tot drie concepten: *versterking van de ambtelijke organisatie*, *een grotere lobbykracht* en *meer efficiency*. In hoofdstuk 2.2 is verder toegelicht hoe deze samenvatting tot stand is gekomen.

In dit onderzoek is onderzocht in welke mate betrokkenen bij de Drechtsteden ervaren dat de samenwerking in het Drechtstedenmodel vanaf 2006 tot heden heeft bijgedragen aan het versterken van de bestuurskracht. Bestuurskracht is in dit onderzoek gedefinieerd in termen van de drie eerder genoemde concepten: versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en een grotere lobbykracht. Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.1. De doelstelling van dit onderzoek is om door middel van een kwalitatief onderzoek met een deels beschrijvend en toetsend karakter inzicht te krijgen in de effecten van de samenwerking in het Drechtstedenmodel, op die drie aspecten van bestuurskracht. Het gaat daarbij om de inschatting van de geïnterviewden. De uitkomsten vormen een beeld in welke mate een intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking als het Drechtstedenmodel bijdraagt aan de versterking van de bestuurskracht. Daarmee kan meer gezegd worden over de vraag of dit model, als het gaat om de benoemde voordelen, een alternatief zou kunnen zijn voor herindeling. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat als herindeling of samenwerking in het Drechtstedenmodel volgens de geïnterviewden beter scoort op de genoemde voordelen, dat dat dus de beste keuze zou zijn voor de bestuurlijke inrichting van het gebied. Voor het maken van die keuze moet de politieke afweging gemaakt worden tussen de verwachte voor- en nadelen van zowel een herindeling als samenwerking in het Drechtstedenmodel. Als onderzoeksperiode is gekozen voor de periode van de start van de gemeenschappelijke regeling, in 2006, tot het moment dat de interviews zijn afgenomen in 2017. In het onderzoek is steeds uitgegaan van zes deelnemende gemeenten, omdat Hardinxveld-Giessendam pas in 2018 is toegetreden als zevende deelnemer.

1.1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel in de periode 2006-2017 bijgedragen aan versterking van de bestuurskracht?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen nodig:

Op basis van literatuuronderzoek:

1. Waar komt de veronderstelde noodzaak van samenwerking tussen of herindeling van gemeenten vandaan?
2. Wat is herindeling van gemeenten en wat zijn de in de literatuur genoemde voordelen?
3. Wat zijn de belangrijkste vormen van gemeentelijke samenwerking en wat zijn de in de literatuur genoemde voordelen?

4. Wat houdt samenwerking in het Drechtstedenmodel in en hoe verhoudt deze samenwerking zich tot andere vormen van samenwerking tussen gemeenten?

Op basis van empirisch onderzoek:

5. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan versterking van de ambtelijke organisatie?
6. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan meer efficiency?
7. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan een grotere lobbykracht?

1.2 Relevantie van het onderzoek

1.2.1 Wetenschappelijke relevantie

Er is al veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar gemeentelijke samenwerkingen en herindelingen van gemeenten. Zo zijn er allerlei studies gedaan naar (delen van) de effecten op de bestuurskracht na herindelingen. Verder is er bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de motivaties van de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm.

Wetenschappelijke relevantie is enerzijds gelegen in het iets toevoegen aan of bevestigen van wat er al is. In 2013 is een onderzoek gepubliceerd dat qua probleemstelling verwant is met dit onderzoek. De onderzoekers hebben in kaart gebracht of innoveren in samenwerking een alternatief kan zijn voor herindeling (Fraanje & Herweijer, 2013). De effecten van een aantal samenwerkingsmodellen zijn in dat onderzoek afgezet tegen de opbrengsten van herindelingen en beiden zijn beoordeeld op kwetsbaarheid, kosten en kwaliteit. In het kader van de wetenschappelijke relevantie voegt dit onderzoek naar de samenwerking in de Drechtsteden op vier punten iets toe.

Als eerste is de samenwerking in de Drechtsteden niet in te delen in de genoemde onderverdeling van samenwerkingsvormen zoals die in het onderzoek van Fraanje en Herweijer is gehanteerd: netwerksamenwerking, matrixsamenwerking en ambtelijke integratie (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 66). De samenwerking in de Drechtsteden combineert een aantal kenmerken van de verschillende vormen en is, zoals in paragraaf 2.4 verder is toegelicht, door zijn specifieke kenmerken een model in zichzelf geworden. In dit onderzoek is als tweede naar bredere parameters gekeken dan alleen kwetsbaarheid, kosten en kwaliteit, wat toch voornamelijk interne parameters zijn. Zo komt ook de extern gerichte lobbykracht aan de orde.

Het derde element wat dit onderzoek toevoegt, is dat de aanpak meer inzicht geeft in de door betrokkenen ervaren effecten. Anders dan Fraanje en Herweijer die rekenkamerrapporten en zelfevaluaties gebruiken als onderzoeksmateriaal, geeft dit onderzoek door kwalitatieve semi-gestructureerde interviews rechtstreeks inzicht in de door direct betrokkenen beleefde effecten van de samenwerking op de bestuurskracht. Als vierde is een meerwaarde van dit onderzoek dat het zich specifiek richt op de samenwerking in de Drechtsteden. Want juist door te focussen op deze specifieke

samenwerking is het mogelijk om meer de diepte in te gaan en inzicht te krijgen in dit samenwerkingsmodel.

Een ander element van de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is de toepasbaarheid van de conclusies en aanbevelingen. Aan de ene kant zijn de context en de specificaties van deze case van het Drechtstedenmodel nogal specifiek. Dat maakt de conclusies als totaal van dit onderzoek moeilijk te generaliseren. Aan de andere kant zijn de bevindingen van dit onderzoek uiteengerafeld naar de verschillende processen en onderdelen van de samenwerking. Dat maakt dat delen van de resultaten bruikbaar en toepasbaar zijn voor andere samenwerkingsverbanden. Bovendien een deel van de genoemde ervaringen, conclusie en aanbevelingen horen eigenlijk tot de universele uitgangspunten van iedere samenwerking.

Tot slot: deze studie is geen zoektocht geweest naar een sluitend antwoord of een bewijs op de vraag of de samenwerking in het Drechtstedenmodel een alternatief is voor herindeling, maar de resultaten zijn wel nuttig in een discussie over die vraag.

1.2.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijk relevantie van dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen.

Allereerst hebben bestuurders binnen gemeenten de plicht om hun gemeente op de best mogelijke manier te besturen. Dat is, hoewel sterk geïnstitutionaliseerd, eigenlijk de kern van het sociale contract dat zij hebben met hun inwoners. Het kiezen van de beste bestuursvorm hoort daarbij. Zelfstandigheid of autonomie mag daarbij nooit een absoluut doel zijn. Het kan hooguit een middel zijn om bepaalde zaken te waarborgen. Naast alle praktische en uitvoerende zaken verwachten burgers bestuurskracht van het bestuur, maar ook nabijheid van bestuur, benaderbaarheid en als het kan kleinschaligheid, wat vaak korte lijnen betekent.

Bestuurders in de Drechtsteden hebben in het verleden gekozen voor een combinatie van lokaal bestuur en verlengd lokaal bestuur, in de vorm van een intensieve samenwerking in de Drechtsteden. De beantwoording van de vraag in welke mate de samenwerking in de Drechtsteden heeft bijgedragen aan de versterking van de bestuurskracht is dus per definitie relevant. Dat versterken van de bestuurskracht is voor de bestuurders destijds één van de uitgangspunten geweest om voor de samenwerking te kiezen. De samenwerking en het samenvoegen van een aantal taken heeft veel geld gekost en de bewoner heeft er recht op om te weten of de effecten dat rechtvaardigen. De uitkomsten van dit onderzoek geven burgers meer inzicht hierin en kunnen bestuurders helpen in de verantwoording op dit punt.

Een tweede reden waarom dit onderzoek maatschappelijk relevant is voor bestuurders en inwoners is dat het meer inzicht geeft in de vraag of samenwerking vergelijkbare effecten heeft op bestuurskracht als herindeling. Eerder wetenschappelijk onderzoek heeft als paradoxale conclusie opgeleverd dat na een herindeling bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar ook dat inwoners dat niet waarnemen omdat hun interesse en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64). In een model van gemeentelijke samenwerking hebben de afzonderlijke gemeenten meer mogelijkheden om zelfstandig, kleinschalig en nabij te blijven. Dat kan er voor zorgen dat de maatschappelijke trend van afnemende interesse en betrokkenheid van bewoners geremd wordt.

Juist deze paradoxale conclusie maakt verder onderzoek naar de vraag of gemeentelijke samenwerking op het gebied van bestuurskracht een alternatief voor herindeling kan zijn zo relevant. Daarmee kan gemeentelijke samenwerking voor veel bestuurders en bewoners aantrekkelijk zijn, omdat vooruitgang voor de gemeente als organisatorische eenheid dan niet hoeft te leiden tot verlies voor de gemeente als culturele gemeenschap (Ferket et al., 2014, p. 65). Veel lokale bestuurders en politici zijn op zoek naar dit bijna onbereikbare evenwicht. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan die zoektocht. Uiteindelijk kan dit onderzoek dus een maatschappelijke relevantie hebben niet alleen voor politici en bestuurders binnen de Drechtsteden, maar ook voor de inwoners en ondernemers die gebaat zijn bij respectievelijk een sterke culturele gemeenschap en bestuurskracht.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport kent de volgende indeling. In hoofdstuk 2 is door middel van literatuuronderzoek antwoord gegeven op de eerste vier deelvragen. Verder zijn in dit hoofdstuk richtinggevend conceptuele en theoretische keuzes gemaakt en vindt begripsafbakening plaats. Daarmee is hoofdstuk 2 ook het theoretisch kader van het onderzoek. Hoofdstuk 3 is het methoden hoofdstuk voor het empirisch deel van het onderzoek inclusief de daarbij behorende verantwoording en keuzes. Hoofdstuk 4 bevat de uitkomsten van dat (empirisch) onderzoek met de verwerking van de resultaten van de interviews. Met die uitkomsten zijn de andere drie deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 5 is de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord en zijn aanbevelingen gedaan.

2 Lokaal bestuur, bestuurskracht, herindeling, samenwerking en het Drechtstedenmodel

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader waar binnen dit onderzoek plaatsvindt. Ook vindt in dit hoofdstuk begripsafbakening plaats en zijn richtinggevende conceptuele en theoretische keuzes gemaakt. Vanuit dit theoretisch kader zijn antwoorden geformuleerd op de eerste vier deelvragen. Allereerst komt het belang van voldoende bestuurskracht naar voren vanuit de vier universele rollen die het lokaal bestuur wereldwijd heeft (2.1). Vervolgens komen de twee meest gekozen oplossingsrichtingen aan bod om die bestuurskracht te versterken, namelijk herindeling of samenwerking tussen gemeenten (2.2 en 2.3). Voor een breder perspectief zijn de genoemde zaken niet alleen in nationaal, maar ook in internationaal perspectief bekeken. Vervolgens komt de samenwerking in het Drechtstedenmodel aan de orde en de vraag hoe deze samenwerking zich verhoudt tot andere vormen van gemeentelijke samenwerking (2.4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies, de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 4 en verwachtingen voor het empirisch onderzoek (2.5).

2.1 Lokaal bestuur en de zoektocht naar bestuurskracht

In veel landen is de overheid vormgegeven in een gelaagdheid waarin de centrale overheid en de decentrale overheden elkaar aanvullen of in evenwicht houden. Hoewel er grote verschillen zijn, is het lokale bestuur de overheid die veelal het dichtst bij de inwoner staat. Ondanks de grote overeenkomsten in bestuurlijke inrichting en takenpakket in Nederland is duidelijk dat de verschillen tussen bijvoorbeeld de gemeenten Vlieland en Utrecht enorm groot zijn. De verschillen tussen lokale overheden in verschillende landen zijn nog veel groter. Een dorp in Siberië laat zich slecht vergelijken met Parijs.

Toch zijn er basisovereenkomsten te noemen die internationaal te ontdekken zijn. Stoker betoogt in zijn artikel *'Was local governance such a good idea? A global comparative perspective'*, dat hoe verschillend de lokale overheid wereldwijd ook is ingericht en hoe verschillend de taken ook zijn, er toch overeenkomsten zijn. De lokale overheid in de 21^e eeuw richt zich op vier maatschappelijke rollen: het bieden van een lokale identiteit voor de inwoners, zorgen voor economische ontwikkeling, welzijnsvoorziening en community governance. Dit laatste is een term die staat voor een vorm van bestuur, waarbij de overheid door slechts te coördineren en te faciliteren inwoners in staat stelt zelf keuzes te maken en zaken voor elkaar te krijgen (Stoker, 2011).

Dit framework van de vier maatschappelijke rollen biedt enerzijds mogelijkheden voor een wereldwijd vergelijkend perspectief op lokale overheden. Anderzijds brengt het ook het inzicht dat om een houdbare, toekomstbestendige lokale overheid te blijven deze vier rollen op een behoorlijke manier moeten worden gecombineerd (Stoker, 2011, p. 15). De gedachte dat een lokale overheid in de 21^e eeuw zich slechts hoeft te beperken tot de rol van regisseur in een netwerksamenleving is daarmee niet houdbaar. Een lokale overheid heeft volgens Stoker namelijk een substantiële hoeveelheid 'hard power' nodig om de positie te hebben om 'soft power' te kunnen toepassen (Stoker, 2011, p. 29). De rol van

het bieden van een identiteit kan met 'soft power' bereikt worden. Economische ontwikkeling en welzijnsvoorziening zijn gebaat bij een combinatie van hard en soft power. Community governance kan alleen met 'soft power' bereikt worden. En dat laatste laat de kwetsbaarheid zien van een overheid die zich beperkt tot de rol van netwerkregisseur.

Het behoorlijk combineren van de vier rollen is een taak die voor lokale overheden steeds lastiger wordt door onvoldoende bestuurskracht of capaciteit. En liever dan het loslaten of beperken van een van de rollen kiezen veel gemeenten ervoor om op zoek te gaan naar partners om mee samen te werken of samen te gaan. Ook bij veel Nederlandse gemeenten zouden deze redenen wel eens een verklaring kunnen zijn voor de wens om samen te werken of samen te gaan.

In internationaal vergelijkend perspectief is de Nederlandse overheid stabiel vormgegeven. Het 'huis van Thorbecke' met de 'verticale' verdeling van de macht functioneert al ruim anderhalve eeuw als inrichtingsmodel voor de centrale en decentrale overheden. Ieder van de drie bestuurslagen neemt haar eigen nuttige plek in dat bestuurlijke model in. Met name vanaf het begin van de 21^e eeuw wordt het bestaansrecht van vooral kleine gemeenten regelmatig ter discussie gesteld. Die discussie ontstaat als gevolg van het feit dat de achtereenvolgende kabinetten Balkenende en Rutte de gemeenten steeds meer taken geven. De filosofie daarachter lijkt te zijn dat de gemeenten dichter bij de inwoners staan en die taken dus goedkoper en beter moeten kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd wordt door het toegenomen takenpakket zichtbaar dat veel gemeenten kwetsbaar zijn op het gebied van bestuurskracht en daarom moeite hebben om de veelheid aan taken op een juiste manier te combineren.

Bestuurskracht is een term die in het eerste onderzoek naar herindeling werd geïntroduceerd. In dat onderzoek werd gekeken in hoeverre de na een herindeling ontstane gemeente in staat is om taken naar behoren uit te voeren binnen de gestelde randvoorwaarden (Derksen et al., 1987). Daaraan werd het begrip bestuurskracht gekoppeld. Er zijn ook andere omschrijvingen van bestuurskracht bekend. Daar wordt dan bijvoorbeeld het niveau van dienstverlening, de kwaliteit van het democratisch functioneren en de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan het regionale bestuur onder geschaard (Toonen et al., 1998). Ferket cum suis zet professionalisering van de ambtelijke organisatie en verbetering van de dienstverlening juist weer naast bestuurskracht als extra parameters waarlangs hij de opbrengst van herindelingen evalueert (Ferket et al., 2014).

In de zoektocht van gemeenten naar versterking van die bestuurskracht worden met name twee mogelijke oplossingen zichtbaar. Een veelgemaakte keuze is een bestuurlijke fusie met één of meer andere gemeenten. Paradoxaal genoeg hebben deze gemeenten juist bestuurskracht nodig om iedereen, politici en inwoners, te overtuigen van nut en noodzaak van de gekozen oplossing (Mussari & Ruggiero, 2017).

Veel gehoorde nadelen van herindeling zijn afnemende betrokkenheid van inwoners en een vergroting van de afstand tussen burger en bestuur. Om die reden is voor veel gemeenten, op zoek naar meer bestuurskracht, samenwerking met andere gemeenten een interessant alternatief. Naast de voordelen van zo'n samenwerking leidt deze oplossing wel vaak tot de toename van bestuurlijke drukte. Het aantal overlegmomenten in gemeenschappelijke regelingen is aanzienlijk.

De focus op bestuurskracht als uitgangspunt voor het schaalniveau van een gemeente wordt door een Studiegroep Openbaar Bestuur in 2016 verlegd met het rapport '*Maak verschil*'. De Studiegroep adviseert om de economische opgaven van een gemeente in een samenhangend gebied uitgangspunt te laten zijn in de keuze voor het schaalniveau waarop taken worden vormgegeven. Dat kan in hun ogen door herindeling en dat kan ook door intensivering van intergemeentelijke samenwerking of een centrumgemeenteconstructie (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, p. 8). Het is interessant om te zien dat daarmee het uitgangspunt van de discussie over bestuurlijke schaalniveaus verschuift van bestuurskracht, wat een middel is, naar het doel, namelijk zorgen voor economische ontwikkeling als één van de vier maatschappelijke rollen van Stoker.

2.2 Herindeling van gemeenten en voordelen ervan

Als in dit onderzoek de term herindeling van gemeenten wordt genoemd, gaat het om de meest voorkomende vorm van gemeentelijke herindeling, namelijk de opheffing van enkele bestaande gemeenten waarbij één nieuwe gemeente tot stand komt (Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 2012). Het is dus niet alleen een fusie van ambtelijke organisaties, maar ook een fusie van politiek-bestuurlijke organen. In Nederland wordt herindeling nog altijd gezien als een adequate oplossing voor een gebrekkige bestuurskracht. Tegelijkertijd is een herindeling van gemeenten in Nederland vrijwel altijd een dynamisch en beladen proces. Er komt veel emotie bij los. Dat heeft mogelijk ook een relatie met de manier waarop er in Nederland wordt omgegaan met discussies over schaalgrootte van gemeenten. Die verloopt anders dan in veel andere landen.

Nederland is natuurlijk niet het enige land waar gesproken wordt over schaalgrootte van gemeenten en fusies. Er zijn diverse internationale studies gedaan naar de effecten van herindelingen in verschillende landen en de wijze waarop die zijn uitgevoerd. Interessant is bijvoorbeeld om te kijken naar de overeenkomsten en de verschillen van de manier waarop Nederland en België zijn omgegaan met herindelingen van gemeenten. In beide landen spelen als motivatie dezelfde zaken: de schaalgrootte, financiële problemen en kwaliteit van de ambtelijke organisatie (De Ceuninck, et al., 2010, p. 816). De aanpak is echter totaal verschillend. België heeft een korte top-down golf van herindelingen gehad in 1976 waarin alle gemeenten heringedeeld zijn. Nederland daarentegen is al ruim 60 jaar bezig met herindelingen van onderop met voortdurende discussies als gevolg. Dit laat zien hoe bepalend motivatie, betrokkenheid en aanpak van nationale regeringen kan zijn in de wijze waarop de schaaldiscussie van het openbaar bestuur in een land verloopt.

Een ander mooi voorbeeld hiervan is het verschil tussen Noorwegen en Denemarken als het gaat om hervormingen van hun lokaal openbaar bestuur. Op zichzelf hebben beide landen heel vergelijkbare opgaven. En toch is het resultaat nogal verschillend. Dat heeft te maken met de verschillende insteek die de beide regeringen hebben gehanteerd (Blom-Hansen, Munk Christiansen, Fimreite & Selle, 2012). Hoewel de omstandigheden in Noorwegen iets gunstiger waren, slaagde de operatie van het hervormen van gemeenten en regio's in Denemarken beter. Volgens de onderzoekers komt dat door de actieve en betrokken wijze waarop de Deense regering op zoek is gegaan naar allianties en draagvlak. Noorwegen daarentegen koos voor een meer afwachtende, bijna passieve houding. Hier is dus opnieuw een opvallend verschil tussen twee buurlanden in een

vergelijkbaar vraagstuk. Ook dit voorbeeld laat zien dat een krachtige regierol en een heldere visie van de nationale overheid randvoorwaardelijk lijken te zijn voor het slagen van een dergelijke herziening van het lokale openbaar bestuur.

Het veelgenoemde voordeel van kosteneffectiviteit is ook in het buitenland onderzocht. Een onderzoek in Nieuw-Zeeland naar de kosteneffectiviteit van een herindeling van vijf gemeenten liet zien dat er geen kostenvoordeel viel aan te tonen (Kortt, Dollery & Drew, 2016). Dat komt overigens overeen met Nederlands onderzoek met nagenoeg dezelfde uitkomsten (Allers & Geertsema, 2014).

Nederland kent een lange historie van herindelingen van gemeenten. In 1950 telde ons land nog 1015 zelfstandige gemeenten (Lisci-Wessels, 2004). In 2017 is dat aantal gedaald tot 388. Per provincie zijn grote verschillen zichtbaar in het tempo waarin het aantal gemeenten daalde. In Overijssel werden begin deze eeuw bijvoorbeeld zo goed als alle gemeenten heringedeeld, terwijl in Zuid-Holland eigenlijk in een gestaag tempo wel ergens aan een herindeling wordt gewerkt. Vanaf 1990 treedt er een versnelling op in het aantal gemeentelijke herindelingen. Nog steeds is er in Nederland in de wetenschap weinig consensus over de effecten van herindelingen van gemeenten. Op basis van het bestuderen van vier omvangrijke onderzoeken naar de effecten van herindelingen komen Fraanje en Herweijer tot de paradoxale conclusie dat bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar dat inwoners dat niet waarnemen, omdat hun interesse en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64).

Hulst trekt daarentegen juist de conclusie, dat er ondanks het vele onderzoek dat inmiddels is gedaan naar de effecten van herindeling weinig of geen bewijs is voor positieve effecten op bestuurskracht of efficiency (Hulst, 2012, p.1). Herindelingen lijken sowieso geen positief effect te hebben op het kostenniveau van de fuserende gemeenten (Allers, 2010; Allers & Geertsema, 2014). Naarmate de herindeling langer geleden is, blijkt wel dat zowel aanvankelijke tegenstanders als voorstanders achteraf positief zijn over de gemeentelijke herindeling en het een aantrekkelijker alternatief noemen dan een stapeling van samenwerkingsverbanden (Ferket, et al., 2014 p.65). In lijn met het eerdere onderzoek van Fraanje en Herweijer blijkt dat de betrokkenen winstpunten zien van de gemeentelijke herindeling voor de gemeente als organisatorische eenheid. Dat gaat volgens de respondenten wel ten koste van de gemeente als culturele gemeenschap (Ferket, et al., 2014 p.65).

Hoewel er dus veel discussie is over de effecten van herindelingen, worden veel plannen om te komen tot een herindeling onderbouwd door het argument van de vergroting van bestuurskracht. In 2016 publiceerde professor Korsten een geactualiseerde lijst met 13 voordelen (Korsten, 2016). Hij spreekt over 'verwachte of toegekende voordelen', omdat niet alle voordelen empirisch onderbouwd zijn.

1	Er ontstaat door fusie van gemeenten (zeg twee gemeenten) een grotere, robuustere ambtelijke organisatie die qua productie meer aankan.
2	Fusie als antwoord op decentralisatie van rijkstaken en beperking van de Gemeentefondsuitkering. De capaciteit voor 'Problemverarbeitung' (Duits woord voor beleidsvorming) bij invoering van wetten neemt toe, want na fusie ontstaat een groter apparaat.
3	Het aantal eenmansposten daalt na fusie en de vervangbaarheid van ambtenaren neemt toe. Dus neemt de kwetsbaarheid van de organisatie af.

4	Het aantal ambtenaren op een afdeling stijgt na fusie waardoor ook (meer) arbeidsverdeling en ook specialisatie mogelijk wordt. Nieuwe tijden vergen nieuwe vakmatigheid.
5	Het aantal bestuurders neemt af ten opzichte van het aantal bestuurders van de afzonderlijke gemeenten in de oude situatie van vóór de fusie. Daarmee dalen de bestuurslasten.
6	Er treden na fusie hier en daar meer schaalvoordelen op: spreiding van de kosten van diensten of processen over meer burgers (inwoners, gebruikers), doet de kosten per eenheid dalen.
7	Na fusie minder intergemeentelijke samenwerkingsregelingen. Dat is nogal eens het officiële streven. In de praktijk neemt het aantal samenwerkingen doorgaans niet erg af.
8	Meer budget, dus zijn er ook meer mogelijkheden: meer ruimte voor bestuurlijke ambities.
9	Een grotere plancapaciteit. Meer planmatig werken wordt mogelijk.
10	De bestuurlijke drukte in een regio neemt af doordat minder gemeenten aan tafel zitten. Dat effect treedt vooral op in geval van meerdere fusies. Hier gaat de illusie van meer slagkracht vanuit.
11	Groter, robuuster: ook meer mogelijkheden om effectief te lobbyen bij andere organisaties?
12	Groter, robuuster: daardoor ook meer aandacht voor bovenlokale en regionale maatschappelijke en bestuurlijke opgaven?
13	Een grotere gemeente hoeft minder adviseurs in te huren want ze heeft meer expertise zelf in huis.

Tabel 1: Verwachte of toegekende voordelen van bestuurlijke fusie van gemeenten (Korsten, 2016)

De 13 voordelen lijken een adequate en aannemelijke samenvatting te vormen van de bestuurlijke doelen die worden nagestreefd bij een herindeling en vormen samen een explicitering van het begrip bestuurskracht waar veel gemeenten op weg naar een herindeling naar op zoek zijn. Naast de lijst met voordelen heeft Korsten ook een lijst met 17 nadelen opgesteld. Deze nadelen vallen buiten de scope van dit onderzoek omdat de hoofdvraag zich richt op versterking van de bestuurskracht. Om het begrip bestuurskracht goed te kunnen operationaliseren heb ik voor dit onderzoek een model ontwikkeld waarin de 13 voordelen samengevat worden in 3 concepten:

- *Versterking van de ambtelijke organisatie*: is de samenvatting van de voordelen 1,2,3,4,9 en 13. Korsten noemt onder die punten: meer productiecapaciteit, meer beleidschapaciteit, minder kwetsbaarheid, meer specialisatie, meer planmatig werken en meer expertise in eigen huis. Onder het concept versterking van de ambtelijke organisatie wordt in dit onderzoek dus verstaan: het robuuster maken van een organisatie, zodat deze kwalitatief en kwantitatief meer dan voorheen in staat is om taken op het gebied van beleid, uitvoering en strategie voortvarend en adequaat ter hand te nemen. Als er wordt gesproken over de ambtelijke organisatie, dan wordt daar in dit onderzoek onder verstaan de netwerkorganisatie binnen de Drechtsteden. De netwerkorganisatie is het geheel van ambtelijke organisaties in het netwerk van regio en deelnemende gemeenten. Omdat een netwerkorganisatie niet één gefuseerde ambtelijke organisatie is, is in de operationalisatie gedifferentieerd naar netwerkorganisatie en 'eigen' organisatie.
- *Meer efficiency*: is de samenvatting van de voordelen 5,6,7,8 en 10. Korsten noemt onder die punten: minder bestuurslasten, meer schaalvoordelen, minder

intergemeentelijke samenwerkingsregelingen, meer ruimte voor bestuurlijke ambities, minder bestuurlijke drukte waar de illusie van meer slagkracht van uitgaat. Onder het concept meer efficiency wordt in dit onderzoek dus verstaan: met de beschikbare financiële, personele en materiele middelen een hoger resultaat behalen dan voorheen, of met minder financiële, personele en materiele middelen hetzelfde resultaat behalen als voorheen.

- *Versterking van de lobbykracht*: is de samenvatting van de voordelen 11 en 12. Korsten noemt onder die punten: meer mogelijkheden om effectief te lobbyen bij andere organisaties en meer aandacht voor bovenlokale en regionale maatschappelijke en bestuurlijke opgaven. Onder het concept versterking van de lobbykracht wordt in dit onderzoek dus verstaan: een versterking van mens-, denk- en uitvoeringskracht om effectief invloed uit te oefenen, om zodoende de belangen van de regio als geheel en die van de deelnemende gemeenten te behartigen op provinciaal, nationaal en Europees niveau.

De samenvattende concepten zijn niet alleen tot stand gekomen op basis van de lijst van Korsten, maar hebben ook raakvlakken met drie van de vier opbrengsten waarmee Fraanje en Herweijer opbrengsten van samenwerking tussen gemeenten beoordelen: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 61). De vierde opbrengst waar zij naar kijken in hun studie naar innovatie in samenwerking is democratische legitimiteit, een begrip wat buiten het kader van dit onderzoek valt. Deze vier opbrengsten vatten zij onder het begrip bestuurskracht. Ook de drie concepten versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en versterking van de lobbykracht zijn samen te beschouwen als een invulling van het begrip bestuurskracht en zijn als zodanig ook in dit onderzoek gebruikt. Aansluitend bij het onderscheid dat Ferket cum suis maakt tussen de gemeente als organisatorische eenheid en als culturele gemeenschap is duidelijk dat de drie concepten van bestuurskracht die in dit onderzoek gebruikt zijn, betrekking hebben op de gemeente als organisatorische eenheid en dus niets zeggen over de gemeente als culturele gemeenschap (Ferket et al., 2014). Van de vier eerder benoemde basale maatschappelijke rollen van lokale overheden zijn er drie die een relatie hebben met de drie benoemde concepten (Stoker, 2011). Zowel het zorgdragen voor welzijnsvoorzieningen en economische ontwikkeling, als community governance zijn gebaat bij een sterke ambtelijke organisatie. De economische ontwikkeling is daarnaast gebaat bij een sterke lobbykracht. De vierde rol, het bieden van identiteit aan inwoners, lijkt geen relatie te hebben met de drie concepten en wordt juist vaker gehoord als argument tegen herindelingen.

2.3 Vormen van gemeentelijke samenwerking en hun voordelen

Door de jaren heen is er eigenlijk altijd sprake geweest van samenwerking tussen gemeenten. Een versnelling in het aantal, de intensiteit en diversiteit van gemeentelijke samenwerkingsvormen is zichtbaar vanaf ongeveer 2002 (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64). Het aantal gemeenten in Nederland daalt in 15 jaar tijd van 496 naar 388. Tegelijkertijd is er een sterke opkomst van verschillende vormen van gemeentelijke samenwerking. In deze paragraaf is in beeld gebracht wat de belangrijkste vormen van samenwerking zijn en wat vanuit de literatuur naar voren komt als de voordelen van samenwerking. Het is goed om dit niet alleen vanuit Nederlands perspectief te bekijken. Om de blik te verruimen is eerst gekeken naar een aantal onderzoeken over

gemeentelijke samenwerking in het buitenland. Daarna zijn een aantal verschillende typologieën van samenwerkingsvormen besproken vanuit de literatuur. Om vervolgens toe te lichten waarom de keuze gemaakt is om de typologie van Fraanje en Herweijer te gebruiken als vergelijkingsmateriaal, die uitgaat van een onderverdeling op basis van hoe er met ambtenaren wordt omgegaan (Fraanje & Herweijer, 2013).

Samenwerking tussen gemeenten en de voordelen ervan zijn ook in internationaal verband regelmatig bestudeerd. De uitkomsten van die onderzoeken blijken wereldwijd tegenstrijdige resultaten opleveren (Bel & Warner, 2015). Wel of niet succesvol, wel of geen kostenbesparingen. Beide uitkomsten zijn terug te vinden in de wetenschappelijke literatuur. De verklaring hiervoor kan liggen in de verschillen tussen de rol en taken van gemeenten in diverse continenten (Bel & Warner, 2015, p. 63). In de Verenigde Staten is het heel gebruikelijk dat gemeenten 'high impact' taken uitvoeren op het gebied van veiligheid en gezondheid. In Europa worden dat soort taken vaak uitgevoerd door grotere (regionale) verbanden. Verder is er ook een verschil in de onderzoeksvraag die gebruikt wordt om de gemeentelijke samenwerking te onderzoeken. In de Verenigde Staten wordt vooral gekeken naar wat de doelen en motieven zijn om te gaan samenwerken als gemeenten. De verschillen in bevoegdheden en taken van de diverse gemeenten zijn daar ook groter dan in Europa. In Europese studies wordt vanwege een grotere homogeniteit van gemeenten en hun taken veel meer de nadruk gelegd op de opbrengsten en effecten van intergemeentelijke samenwerkingen (Bel & Warner, 2015, p. 64).

De keuze voor een fusie of samenwerking tussen gemeenten is een vraag die internationaal gemeentebesturen bezighoudt. Een interessante vraag is waarom het ene gemeentebestuur kiest voor een herindeling en het ander voor een samenwerking met een aantal gemeenten. Naast allerlei inhoudelijke afwegingen zijn het vaak de kleine gemeenten met een zwakke bestuurskracht geweest die gefuseerd zijn. Intergemeentelijke samenwerking is juist vooral wijdverspreid onder gemeenten waar het bestuur hervormingsgezin is, waar intensieve sociale contacten zijn tussen de inwoners en die een aantrekkelijke geografische ligging hebben. Dat zijn uitkomsten van een onderzoek naar gemeentelijke samenwerking en herindelingen in Zwitserland (Steiner, 2003). Daarnaast bleek uit dit onderzoek dat zowel in het geval van fusies als in het geval van gemeentelijke samenwerking de gemeentelijke prestaties toenemen, maar dat dit echter zelden een positief effect heeft op de gemeentelijke budgetten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vanwege de specifieke context van Zwitserland niet zomaar te generaliseren naar Nederland, maar bieden wel een interessant perspectief. Recent Nederlands onderzoek bevestigt de bevinding dat gemeentelijke samenwerking niet leidt tot lagere uitgaven (Allers & De Greef, 2017).

In Nederland verschillen de diverse samenwerkingsvormen behoorlijk van elkaar. De keuze voor een verschijningsvorm houdt verband met het type taak en de randvoorwaarden (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 71). En dus is een lichte vorm van samenwerking niet een opmaat naar een zwaardere vorm.

Samenwerkingsvormen zijn op allerlei manieren te rubriceren. Er zijn verschillende bestuurskundige vormen waarin samenwerkingsverbanden worden ingevuld of aangestuurd en samenwerkingen worden bewust al dan niet juridisch ingericht. En als ze juridisch worden ingericht, dan gebeurt dat of op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke wijze. Samenwerkingsvormen kunnen ook worden getypeerd op de as van licht tot zwaar. Voorbeelden van lichte samenwerkingsvormen zijn de informele convenanten,

dienstverleningsovereenkomsten, de regeling zonder meer en het gastheerschap. De zwaarste vorm van samenwerking is een ambtelijke fusie of een integratiemodel (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 66). De veel gebruikte vorm van de gemeenschappelijke regeling kan, al naar gelang de taak en de wijze waarop deze ambtelijk wordt ingezet, worden gebruikt voor een lichte tot een zware samenwerking. Als onderscheid wordt gemaakt naar het type taak waar de samenwerking op gericht is, leidt dat tot een onderverdeling van samenwerkingen gericht op bedrijfsvoering, beleidsinhoudelijke taken of strategische ambities (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 73).

De meest bruikbare indeling om het Drechtstedenmodel mee te vergelijken is de indeling die Fraanje en Herweijer hanteren in hun onderzoek: *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?* (Fraanje & Herweijer, 2013). Allereerst komt aan de orde het onderscheid tussen regionale en intergemeentelijke samenwerking. Onder intergemeentelijke samenwerking wordt verstaan een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 59). Regionale samenwerking richt zich op regionale, gemeente overstijgende vraagstukken. Daarna is uitgewerkt uit dat veel gemeenten samen werken binnen de juridische kaders van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64). Omdat veel gemeenten de kaders van de WGR als knellend ervaren, is het laatste decennium een opkomst zichtbaar van samenwerkingen op basis van de SETA-constructie. Het SETA-concept (Samen En Toch Apart) is een concept dat ontwikkeld is onder leiding van professor Korsten. Zijn definitie is: *"Het SETA-concept impliceert het op vrijwillige basis delen van ambtenaren door een aantal gemeenten, waarbij het politiek bestuur blijft bestaan en projectmatig werkt door opdrachten te verstrekken."* (Korsten, 2004, p. 2).

De vraag blijft welk aspect je leidend maakt bij het opzetten van een indeling van verschillende samenwerkingsvormen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 65). Is dat langs de lijnen van de taakvelden waarop wordt samengewerkt? Of neem je de wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven als uitgangspunt? De auteurs kiezen er uiteindelijk voor om voor de indeling te kijken naar hoe met de ambtelijks organisatie wordt omgegaan (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 65). Dat doen ze omdat dat in belangrijke mate de bestuurskracht van gemeenten bepaalt. En juist omdat Fraanje en Herweijer hun hoofdvormen van gemeentelijke samenwerking afzetten tegen de effecten van herindeling is deze indeling uiteindelijk ook als uitgangspunt in dit theoretisch kader genomen.

Fraanje en Herweijer onderscheiden drie hoofdvormen van gemeentelijke samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 66):

- Het *netwerkmodel* is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Voordelen van deze lichte samenwerkingsvorm zijn dat de partners in de samenwerking aan elkaar kunnen wennen en bestaand wantrouwen vaak wordt weggenomen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 72). Een ander voordeel is dat er een licht verminderde kwetsbaarheid en hogere kwaliteit optreedt. Daar staat tegenover dat dit veel inspanning vergt en niet lijkt te leiden tot kostenbesparingen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 69).
- In het *matrixmodel* nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Bij deze samenwerkingsvorm wordt aan de

voordelenkant vermindering van kwetsbaarheid, efficiënter werken en verbetering van kwaliteit gemeld (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 69). Uiteraard is ook hier sprake van een grote mate van behoud van eigen ambtelijke en bestuurlijke zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Nadelen van deze vorm van samenwerking zijn de veelvuldige afstemmingsmomenten en het toedelingsvraagstuk van kosten en opbrengsten. Ook lijkt er geen sprake te zijn van besparingen en vraagt de vormgeving van de democratische invloedsuitoefening voortdurende aandacht (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 71).

- Bij het *integratiemodel* voegen de samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen. Medewerkers uit deze gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naar toe gedetacheerd. De drie belangrijkste voordelen van deze vorm zijn: de maximale voordelen van samenwerking, zoals versterking van de kwaliteit en vermindering van de kwetsbaarheid, worden benut terwijl er geen vergroting van afstand tussen bestuur en burgers optreedt. De democratische verantwoordingslijnen zijn helder en eenduidig en er is sprake van een wezenlijke besparing van kosten (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 74). Het feit dat deze samenwerkingsvorm kan functioneren als opstap naar een bestuurlijke opschaling wordt gezien als een van de nadelen. Een ambtelijke integratie kan alleen succesvol zijn als er sprake is van eenduidigheid in aansturing en cultuur van een ambtelijke organisatie. Dit kan aanleiding zijn tot botsingen met de vaak verschillende bestuurlijke culturen. Ook kan het voorkomen dat dezelfde ambtelijke organisatie verschillende en soms tegengestelde belangen moet dienen.

Hoofdvorm	Omschrijving	Voordelen	Nadelen
Netwerkmiddel	Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken structureel samen om voordelen te behalen.	Partners kunnen aan elkaar wennen. Bestaand wantrouwen wordt weggenomen. Licht verminderde kwetsbaarheid. Licht hogere kwaliteit.	Veel inspanningen. Weinig tot geen kostenbesparingen.
Matrixmodel	Samenwerkende gemeenten voeren elk één of meer beleidstaken voor alle gemeenten uit.	Vermindering kwetsbaarheid. Efficiënter werken. Behoud ambtelijke en bestuurlijke zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.	Veel afstemmingsmomenten. Lastig toedelingsvraagstuk van kosten. Geen besparingen. Hoe zit het met democratische invloedsuitoefening?

Integratiemodel	Ambtenaren van samenwerkende gemeenten worden samengevoegd in één organisatie-eenheid die op contractbasis diensten verleent aan gemeenten.	Versterking kwaliteit. Vermindering kwetsbaarheid. Afstand tussen burger en bestuur neemt niet toe. Democratische verantwoordingslijnen blijven helder. Wezenlijke besparing van kosten.	Kan opstap zijn naar bestuurlijke opschaling Botsing tussen verschillende ambtelijke culturen. Ambtelijke organisatie moet verschillende en soms tegengestelde belangen dienen.
-----------------	---	--	---

Figuur 1: Schematische weergave drie hoofdvormen samenwerking. Bron: Fraanje & Herweijer, 2013

2.4 Het Drechtstedenmodel en de verhouding tot andere vormen van gemeentelijke samenwerking

In bestuurlijk Nederland is het Drechtstedenmodel inmiddels een bekend begrip. Maar wat houdt het nu eigenlijk in? Om dat duidelijk te maken is het belangrijk om iets van de context van het ontstaan en functioneren van de samenwerking in de Drechtsteden weer te geven. Vervolgens is de samenwerking in het Drechtstedenmodel zo goed mogelijk beschreven en onderscheiden van andere samenwerkingsvormen. Van daaruit zijn verbindingen gelegd met theorie die relevant is voor het begrijpen van dit samenwerkingsmodel.

Wat was destijds de motivatie voor de deelnemende gemeenten om te gaan samenwerken? Rond 2002 startte de hernieuwde samenwerking tussen de zes gemeenten (destijds zeven, 's Gravendeel trad in 2007 uit de gemeenschappelijke regeling in verband met de fusie tot gemeente Binnenmaas). Die hernieuwde samenwerking kwam voort uit de kansen en mogelijkheden die het Grote Steden Beleid bood aan samenwerkende gemeenten. Door beleid op elkaar af te stemmen en regionaal grote projecten te bundelen wisten de Drechtsteden veel provinciale en rijksmiddelen binnen te halen. Deze geslaagde samenwerking smaakte naar meer en besloten werd om een bestuurlijk experiment te starten dat zou moeten uitmonden in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (Berenschot, 2005, p. 29).

Onderzoeksbureau Berenschot, dat in 2005 in opdracht van de gemeenten onderzoek deed naar de afzonderlijke en gezamenlijke bestuurskracht, kwam met drie prioritaire aanbevelingen: *“de gemeenten moeten elkaar ‘hulp en bijstand’ bieden bij bepaalde onderwerpen, de uitvoering moet versterkt worden door de inrichting van de ambtelijke organisatie van de Drechtsteden en bevoegdheden moeten worden overgedragen aan de regio”* (Berenschot, 2005, p. 42). Deze aanbevelingen zorgden dat de focus van de samenwerking zich ging richten op gezamenlijke uitvoering en bestuurskracht. Je kunt dus zeggen dat de motivatie van de deelnemende gemeenten om samen te blijven

werken in het Drechtstedenmodel vooral gelegen is in het versterken van de bestuurskracht.

Een andere vraag is hoe de samenwerking is te typeren. Is het model een uitwerking van het eerder genoemde SETA-concept? Het Drechtstedenmodel is inderdaad ontstaan als een SETA-constructie. Vooral in de beginjaren bij de start van het Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden leek het hier sterk op. Toch is het Drechtstedenmodel meer dan een uitwerking van het SETA-concept. Dat geldt in *politiek* opzicht: al vanaf 2004 was er een raad bestaande uit gemeenteraadsleden uit de deelnemende gemeenten: de Drechtraad. Op advies van de commissie Scholten II gedroeg die raad zich steeds dualistischer ten opzichte van het Drechtstedenbestuur (Scholten, 2010). In 2014 werd zelfs een griffier benoemd door de Drechtraad, een unicum in een gemeenschappelijk regeling. Verder beschikt de Drechtraad net als een 'normale' raad over een agendacommissie en een presidium. Die dualistisch politieke en regionale sturing is dus een belangrijk onderdeel van het Drechtstedenmodel.

Dat geldt ook in *ambtelijk* opzicht: een ander belangrijke kenmerk van het Drechtstedenmodel is namelijk het netwerk bestaande uit een regionale ambtelijke organisatie en het regionale bestuur en de zes gemeentebesturen met hun eigen ambtelijke organisaties. Alle arbeidsvoorwaarden zijn geharmoniseerd, maar de lokale ambtenaren zijn allemaal nog in dienst van hun eigen organisatie. Het is wel heel gebruikelijk dat vrijwel alle ambtenaren een deel van hun tijd besteden aan of voor de regio. Kijkend naar de onderverdeling van Fraanje en Herweijer zijn alle drie de samenwerkingsvormen zichtbaar in het Drechtstedenmodel (Fraanje & Herweijer, 2013). Het Drechtstedenmodel is dus een hybridemodel. Het integratiemodel is zichtbaar bij het Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden. Op het gebied van openbare ruimte of detailhandelsbeleid wordt er samengewerkt in een netwerkmodel. Het matrixmodel wordt het minst toegepast, maar ook dit komt deels voor in de Drechtsteden. De dienstverlening op het gebied van Burgerzaken wordt vormgegeven in een Drechtstedelijk Klantcontactcentrum. Hierin nemen de vijf andere gemeenten diensten af van Dordrecht in een soort hostingsconstructie.

De verwevenheid die is ontstaan tussen de verschillende partners in het netwerk op het gebied van beleid, uitvoering en strategie is een ander wezenlijk kenmerk van het model. Samenvattend versta ik onder het Drechtstedenmodel in dit onderzoek het volgende: Een regionale netwerksamenwerking waarin deelnemende gemeenten op vrijwillige basis strategische kennis delen en hun uitvoerende taken en die beleidsmatige taken die regionale meerwaarde hebben, laten uitvoeren door een regionale organisatie. Regionale meerwaarde betekent meerwaarde in financiële of kwalitatieve zin voor het gebied als geheel, waarbij dat niet persé meerwaarde voor iedere deelnemende gemeente hoeft te betekenen.

Uit een onderzoek van de universiteit van Twente wordt duidelijk hoe bepalend doelen, structuur en cultuur zijn voor de kosten en de baten van regionaal bestuur (Boogers, Denters en Sanders, 2015). In de onderzochte periode is een duidelijke verschuiving van doelen van de Drechtstedensamenwerking zichtbaar. Bij de start van de gemeenschappelijke regeling was het doel vooral operationele samenwerking. Ongeveer vanaf 2010 kwamen daar ook tactische doelen bij, gericht op versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht. En in het regionaal meerjarenprogramma 2014 is

duidelijk zichtbaar dat de samenwerking zich ook is gaan richten op het behalen van strategische doelen op het gebied van economie en bereikbaarheid (Drechtstedenbestuur, 2014).

In paragraaf 2.3 komt het verschil tussen intergemeentelijke en regionale samenwerking aan de orde. De Drechtstedensamenwerking is feitelijk gestart als een regionale samenwerking met het bundelen van regionale projecten. Door de aanbevelingen uit het rapport naar de bestuurskrachtmetingen verschoof de focus al snel naar samenwerking op uitvoering en kreeg dus meer het karakter van een intergemeentelijke samenwerking. In 2006 startte de Sociale Dienst Drechtsteden en in 2008 het Servicecentrum Drechtsteden. De samenwerking was in die fase dus vooral gericht op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke zes deelnemende gemeenten. In 2005 bleek namelijk uit het onderzoek van Berenschot dat twee van de zes gemeenten matig scoorden op bestuurskracht in hun rol als organisatie en de andere vier niet verder kwamen dan voldoende (Berenschot, 2005, p. 22).

Later en op dit moment zeker is daar de component van regionale samenwerking weer bijgekomen. Dit deel van de samenwerking richt zich veel meer op regionale, gemeente overstijgende vraagstukken. Een gezamenlijke lobbystrategie en economisch beleid zijn hier op dit moment voorbeelden van.

De Drechtstedensamenwerking functioneert dus als een *hybridevorm*, met zowel elementen van intergemeentelijke samenwerking als regionale samenwerking. Voor een goed begrip van het samenwerkingsmodel is dit belangrijk. De in deze paragraaf genoemde kenmerken laten namelijk zien dat de Drechtstedensamenwerking zich niet laat definiëren als één van de hoofdvormen uit de typologie van samenwerkingsvormen van Fraanje en Herweijer. Daarnaast heeft de samenwerking eigen specifieke kenmerken in ambtelijk en politiek opzicht. Door die specifieke kenmerken is de Drechtstedensamenwerking het best te typeren als een samenwerkingsvorm in zichzelf.

2.5 Conclusies

2.5.1 Antwoorden op de deelvragen

Het literatuuronderzoek en het theoretisch kader dat is ontstaan, hebben voldoende informatie opgeleverd om de theoretische deelvragen te beantwoorden.

Deelvraag 1: Waar komt de veronderstelde noodzaak van samenwerking tussen of herindeling van gemeenten vandaan?

Deze vraag is belangrijk om als eerste te beantwoorden om een beeld te krijgen van de drijfveren van gemeenten bij het aangaan van zo iets bestuurlijk ingewikkelds als een samenwerking of herindeling. Waarom zouden gemeenten (een deel van) hun autonomie opgeven in een dergelijke opschaling?

Hoe groot de verschillen tussen gemeenten ook zijn, er zijn vier basale maatschappelijke rollen te definiëren waar lokale overheden in de 21^e eeuw zich wereldwijd op richten: het bieden van identiteit aan inwoners, het zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen en community governance (Stoker, 2011, p. 15). Om een

houdbare, toekomstbestendige lokale overheid te blijven, moeten deze vier rollen op een behoorlijke manier worden gecombineerd (Stoker, 2011, p. 15). Ook voor gemeenten in Nederland wordt het steeds lastiger om die verschillende rollen op een goede manier te blijven combineren door onvoldoende capaciteit of bestuurskracht. Zich beperken tot de rol van netwerkregisseur is niet wat de meeste gemeenten willen en is zoals gezegd ook niet verstandig (Stoker, 2011). En liever dan het loslaten of beperken van één van de rollen kiezen veel gemeenten ervoor om op zoek te gaan naar partners om mee samen te werken of samen te gaan. Dit vormt een in mijn ogen logische verklaring voor de veelgemaakte keuze voor herindeling of samenwerking met andere gemeenten.

Deelvraag 2: Wat is herindeling van gemeenten en wat zijn de in de literatuur genoemde voordelen?

Een herindeling van gemeenten, in de betekenis van opheffing van enkele bestaande gemeenten en de totstandkoming van één nieuwe gemeente, is een dynamisch en beladen proces.

Over de opbrengsten en effecten van herindelingen in Nederland bestaat geen breed gedeelde wetenschappelijke consensus. Aan de ene kant worden professionalisering en versterking van de ambtelijke organisatie in de literatuur genoemd als voordelen van herindeling (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64). Aan de andere kant wordt er betoogd dat er weinig bewijs is voor positieve effecten van herindeling op bestuurskracht of efficiency (o.a. Hulst, 2012, p. 1; Allers, 2010; Allers & Geertsema, 2014). De overheersende wetenschappelijke opvatting komt waarschijnlijk wel redelijk tot uiting in de paradoxale conclusie van een onderzoek uit 2013. Bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren volgens dat onderzoek, maar inwoners nemen dat niet waar, omdat hun interesse en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 64).

Hoe relevant de verschillende oordelen en invalshoeken over de voordelen van herindeling ook zijn, het is voldoende aannemelijk uit de literatuur dat een herindeling naast nadelen ook voordelen oplevert. Voor dit onderzoek is dan ook aansluiting gezocht bij de voordelen uit de eerder genoemde opsomming van Korsten (Korsten, 2016). Ter structurering zijn de genoemde voordelen samengevat in een model met drie concepten: versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en versterking van de lobbykracht. De drie begrippen samen vormen een invulling van het begrip bestuurskracht.

Deelvraag 3: Wat zijn de belangrijkste vormen van gemeentelijke samenwerking en wat zijn de in de literatuur genoemde voordelen?

Er zijn vele vormen van samenwerking tussen gemeenten, onder andere afhankelijk van de taken waarvoor de samenwerking wordt aangegaan, de manier waarop de aansturing plaatsvindt of de juridische vormgeving.

Net als bij herindelingen is er geen wetenschappelijke eenduidigheid over de opbrengsten van gemeentelijke samenwerking. Aan de ene kant worden vermindering van kwetsbaarheid en kostenvoordelen genoemd (Fraanje & Herweijer, 2013). Diezelfde kostenvoordelen worden ook weer tegensproken (Allers & De Greef, 2017). Dat heeft waarschijnlijk iets te maken met de grote diversiteit aan variabelen die er zijn tussen gemeenten onderling. In een zelfde samenwerking kunnen de effecten in een grote gemeente anders beleefd worden dan in een kleine gemeente.

In dit onderzoek is aangesloten bij de ordening van samenwerkingsvormen en hun voordelen zoals Fraanje & Herweijer die hebben opgesteld. In die typologie wordt gekeken naar hoe er in een samenwerking met de ambtelijke organisatie wordt omgegaan (Fraanje & Herweijer, 2013). Dat bepaalt ook in belangrijke mate de bestuurskracht van gemeenten.

De drie samenwerkingsvormen die zij onderscheiden lopen op van licht tot zwaar: netwerkmodel, matrixmodel en het integratiemodel. Als voordelen gelden bij het netwerkmodel dat er gebouwd wordt aan vertrouwen en er een lichte verbetering van kwaliteit en kwetsbaarheid optreedt. Het matrixmodel leidt tot toegenomen efficiency en verbetering van de kwaliteit, onder gelijktijdig behoud van bestuurlijke en ambtelijke zelfstandigheid. Het integratiemodel combineert de maximale voordelen van samenwerking, kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid met substantiële kostenvoordelen. Tegelijkertijd neemt de afstand tussen het bestuur en de burger niet toe.

Deelvraag 4: Wat houdt samenwerking in het Drechtstedenmodel in en hoe verhoudt deze samenwerking zich tot andere vormen van samenwerking tussen gemeenten?

Nu de belangrijkste typering en voordelen van herindeling en samenwerking in beeld zijn, is de vraag hoe de Drechtstedensamenwerking zich verhoudt tot deze vormen van bestuurlijke en ambtelijke opschaling.

De Drechtstedensamenwerking is een gemeenschappelijke regeling met kenmerken van het SETA-concept (Korsten, 2004). De staf- en ondersteunende diensten en de sociale diensten worden bijvoorbeeld regionaal uitgevoerd. Maar in politiek en ambtelijk opzicht gaat de Drechtstedensamenwerking verder.

De zeggenschap over de gemeenschappelijke regeling is bij een dualistisch opererend algemeen bestuur van raadsleden, de Drechtraad neergelegd. Deze raadsleden verenigd in de Drechtraad vormen het algemeen bestuur.

Ambtenaren werken in een netwerk met een grote onderlinge verwevenheid voor de regio en de afzonderlijke gemeenten. Alle arbeidsvoorwaarden zijn geharmoniseerd, maar de lokale ambtenaren zijn allemaal nog in dienst van hun eigen organisatie. Toch is het wel heel gebruikelijk dat veel ambtenaren een deel van hun tijd besteden in, aan of voor de regio.

Het Drechtstedenmodel is dus een hybride model. Alle drie de eerder genoemde samenwerkingsvormen zijn zichtbaar in het Drechtstedenmodel. Het integratiemodel is zichtbaar bij het Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst. Onder andere op het gebied van onderhoud van de openbare ruimte wordt samengewerkt in een netwerkmodel. Het matrixmodel wordt het minst toegepast, maar ook dit komt deels voor in de Drechtsteden, bijvoorbeeld in de dienstverlening in het Klantcontactcentrum. Samenwerkingsvormen zijn verder te onderscheiden een regionale samenwerking of een intergemeentelijke samenwerking. De samenwerking in het Drechtstedenmodel heeft zich vanuit de doelen ontwikkeld van een regionale samenwerking in 2002 naar een meer intergemeentelijke samenwerking vanaf 2006, tot uiteindelijk een combinatie van die twee vanaf 2010 en versterkt vanaf 2014. Samenvattend, het Drechtstedenmodel wijkt af van bestaande samenwerkingsvormen en is eigenlijk een vorm in zichzelf geworden, die de deelnemende gemeenten de bestuurskracht biedt om de door Stoker beschreven basale maatschappelijke rollen van het zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen adequaat uit te voeren (Stoker, 2011).

2.5.2 Verwachtingen

Het literatuuronderzoek en de beantwoording van de theoretische deelvragen geven aanleiding tot het formuleren van een aantal verwachtingen met betrekking tot het empirische deel van het onderzoek. De eerste twee verwachtingen, of hypothesen, vloeien rechtstreeks voort uit het theoretisch kader en zijn van daaruit vertaald naar de topiclijst en getoetst in het empirische deel van het onderzoek. De resultaten daarvan zijn te vinden in paragraaf 5.2 waar de verwachtingen empirisch getoetst zijn. Hoewel deze verwachtingen niet expliciet gekoppeld zijn aan de empirische deelvragen vormen deze resultaten wel een mooie verbinding tussen de theoretische en empirische deelvragen.

Als eerste komt naar voren dat de samenwerking in de Drechtsteden naar alle waarschijnlijkheid een diepere drijfveer kent. Gemeenten vinden het belangrijk om de basale maatschappelijke rollen van de lokale overheid, zoals beschreven door Stoker, goed in te vullen om zo de inwoners en bedrijven van dienst te kunnen zijn (Stoker, 2011). (Vrijwel) alle gemeenten in de Drechtsteden hebben zelfstandig moeite om die rollen goed te combineren, vanuit of een gebrek aan bestuurskracht of capaciteit. Dat is één van de drijfveren achter de samenwerking in de Drechtsteden. Zoals eerder benoemd biedt de samenwerking de mogelijkheid om die bestuurskracht te versterken en om zodoende de basale maatschappelijke rollen van het zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen adequaat uit te voeren.

De verwachting op basis van het literatuuronderzoek is dat respondenten een voorkeur hebben voor samenwerken boven herindelen vanwege die bestuurskracht die de samenwerking kan bieden, gekoppeld aan de opvatting dat de beide andere basale rollen van het bieden van een identiteit aan inwoners en community governance gebaat zijn bij kleinschaligheid en nabijheid van een zelfstandige gemeente.

Het tweede thema betreft de effecten van een herindeling. Enerzijds is duidelijk dat er in de bestuurskundige wetenschap voortdurend discussie over bestaat. Maar natuurlijk wordt het debat over de effecten van herindeling niet alleen gevoerd op basis van rationele of wetenschappelijke gronden. Ook gevoelsmatige of emotionele benaderingen spelen een rol. Dat wordt misschien wel verklaard door de conclusie uit het onderzoek van Ferket cum suis. Eerder zagen we dat betrokkenen bij een herindeling vrijwel allemaal positief terugkijken op de effecten van herindeling op de gemeente als organisatorische eenheid, maar dat dat ten koste is gegaan van de gemeente als culturele gemeenschap (Ferket et al., 2014, p. 65). De weging van de voordelen en nadelen speelt dus een belangrijke rol.

De verwachting op basis van het literatuuronderzoek is dat de meeste respondenten een voorkeur hebben voor samenwerken boven herindelen, omdat zij de nadelen van een herindeling voor de gemeente als culturele gemeenschap zwaarder wegen dan de organisatorische voordelen.

De derde verwachting naar aanleiding van het literatuuronderzoek komt niet letterlijk terug in de topiclijst. Het is te verwachten dat dit in de interviews aan de orde komt op het moment dat de respondenten hun ervaringen specifiek vertalen naar individuele gemeenten. De verwachting is dat deze bevinding uit het Zwitserse onderzoek naar herindelingen en gemeentelijke samenwerkingen behulpzaam kan zijn in het begrijpen en

duiden van de interviewdata (Steiner, 2003). In paragraaf 5.2 is beschreven of deze verwachting ook is uitgekomen.

Naast allerlei inhoudelijke afwegingen zijn het in Zwitserland vaak de kleine gemeenten met een zwakke bestuurskracht geweest die gefuseerd zijn. Intergemeentelijke samenwerking is daar juist vooral wijdverspreid onder gemeenten waar het bestuur hervormingsgezind is en waar intensieve sociale contacten zijn tussen de inwoners. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vanwege de specifieke context van Zwitserland niet zomaar te generaliseren naar Nederland, maar bieden wel een interessant perspectief. De bestuurskrachtmetingen van Berenschot uit 2005 lieten behoorlijke verschillen zien in bestuurskracht tussen de Drechtsteden gemeenten.

De verwachting op basis van het literatuuronderzoek is dat gemeenten met een zwakkere bestuurskracht in 2005 minder effect hebben ervaren van de samenwerking op het gebied van bestuurskracht, of dat zij minder actief hebben geparticipeerd. Andersom is ook te verwachten dat de gemeenten met een wat sterkere bestuurskracht in 2005 meer hebben geprofiteerd van de effecten van de samenwerking en meer hebben geparticipeerd.

3 Onderzoek

In dit hoofdstuk ga ik in op de wijze waarop het empirisch onderzoek is opgezet en uitgevoerd: welke onderzoeksstrategie is gebruikt (3.1), wat is mijn (wetenschapsfilosofische) positie als onderzoeker (3.2)? Welke bronnen zijn gebruikt en hoe zijn de concepten geoperationaliseerd (3.4)? Hoe zijn de data verzameld (3.5) en geanalyseerd (3.6)? Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de kwaliteit in de vorm van betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (3.7).

3.1 Onderzoeksstrategie

Effecten van samenwerkingen tussen gemeenten en van herindelingen zijn door de jaren heen vaak onderzocht. Zowel door middel van kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeken hebben wetenschappers zich gebogen over de vraag wat de effecten en opbrengsten zijn van deze vormen van gemeentelijke opschaling.

Voor de beantwoording van de empirische deelvragen uit dit onderzoek wil ik gebruik maken van de kwalitatieve onderzoeksmethode. Tegelijkertijd ligt er vanuit de literatuur al een vrij strak theoretisch kader, waardoor het onderzoek ook deels toetsend is geweest. De keuze voor deze onderzoeksstrategie heb ik om drie redenen gemaakt:

Bij de bestuurlijke keuze om een gemeentelijke samenwerking of herindeling aan te gaan spelen naast de rationele argumenten vanuit het theoretisch kader ook waardeoordelen, inschattingen en zelfs emoties van betrokken bestuurders een belangrijke rol. Het is juist deze combinatie van rationele en gevoelsmatige argumenten die goed aansluit bij een kwalitatieve aanpak met een verkennend en deels toetsend karakter. Daarom heb ik me in dit onderzoek niet primair gericht op het kwantitatief meten van de resultaten van samenwerking in het Drechtstedenmodel op het gebied van bestuurskracht. Het is veel meer gegaan om het oordeel of de inschatting van de geïnterviewden over de vraag in welke mate zij vinden dat de samenwerking in het Drechtstedenmodel heeft bijgedragen aan versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en versterking van de lobbykracht.

Een tweede reden die nauw met de eerste verwant is, is dat de waardeoordelen van betrokkenen over de effecten van de samenwerking lang niet altijd worden bepaald door objectief meetbare feiten, maar ook in belangrijke mate door gevoelsmatige aspecten zoals onderlinge relaties en wederzijdse percepties. Het zijn vaak juist dit soort zaken die de tevredenheid over de samenwerking en het gekozen model bepalen. Dit onderzoek is niet specifiek gericht op die elementen. Maar een kwalitatieve aanpak biedt wel meer ruimte voor die elementen in de beantwoording. De combinatie van een kwalitatieve aanpak met een deels toetsend karakter heeft geholpen om meer diepte aan te brengen in de beantwoording van de deelvragen. En in die zin heeft deze vorm van onderzoek in dit geval ook geleid tot interessantere en meer gelaagde uitkomsten.

In dit onderzoek heb ik er voor gekozen om de periode van 2006 tot en met 2017 te overzien, vanaf de start van de gemeenschappelijke regeling tot heden. De ontwikkeling van de samenwerking in die periode is geleidelijk en soms bijna ongemerkt verlopen. Het

is daarom vrijwel onmogelijk om de geïnterviewden antwoorden te laten geven op vragen over een specifiek tijdsblok in die samenwerking. Het is onvermijdelijk dat bij de beantwoording van vragen herinneringen door elkaar lopen. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om de periode van bijna 12 jaar vanaf de start van de gemeenschappelijke regeling als totaal als onderzoeksperiode te nemen. En dat is de derde reden waarom kwalitatief onderzoek meer voor de hand ligt en tot betekenisvollere data heeft geleid. Het gaat er in dit onderzoek namelijk niet om dat de respondenten exact aan kunnen geven wat de samenwerking precies heeft opgeleverd, in welk jaar of tijdvak. De vraag is veel meer, wat is het oordeel of de inschatting van de respondenten over de periode van samenwerking als geheel.

De keuze voor kwalitatief onderzoek met een verkennend en toetsend karakter op basis van ervaringen en de bijbehorende argumentatie heeft gevolgen voor het design. Dit onderzoek is uitgevoerd als een beschrijvende casestudie. Bij een casestudie is het belangrijk dat die in zijn context plaatsvindt, dat data op verschillende niveaus is verzameld en dat er gestreefd is naar het toepassen van meerdere methoden van dataverzameling (Boeije, 2005). Daarom is methodentriangulatie toegepast door naast de interviews ook documentanalyse toe te passen.

3.2 Positie als onderzoeker

Mijn positie als onderzoeker, zowel wetenschapsfilosofisch als ten opzichte van de te onderzoeken case Drechtsteden, is van wezenlijk belang geweest bij de opzet, dataverzameling, analyse en conclusies van dit onderzoek.

Al bij het formuleren van de probleemstelling ben ik aangelopen tegen één van de belangrijkste dilemma's uit de wetenschapsfilosofie (Rosenberg, 2015, p. 11). Ga ik in dit onderzoek op zoek naar de objectief kenbare werkelijkheid of naar betekenisgeving en duiding? Het antwoord op die vraag is van belang bij de keuze voor een kwantitatief of een kwalitatief onderzoek. In paragraaf 3.1 is uitgewerkt waarom ik de keuze heb gemaakt om kwalitatief onderzoek te doen. Daarnaast sluit deze wetenschapsfilosofische positionering ook aan bij hoe ik zelf tegen menselijke interacties in de samenleving aankijk. Op basis van mijn eerdere ervaringen in zowel het bedrijfsleven als het openbaar bestuur ben ik van mening dat zaken als cultuur, vooroordelen en relaties, hoewel vaak onbenoemd, even belangrijk zijn bij het maken van keuzes als meetbare feiten en rationele argumenten. De betekenis die mensen geven aan die feiten en argumenten bepalen vaak de richting van hun keuzes. Dat is de reden dat mijn interesse ligt bij deze onderzoekstrategie die toetsend is en gebaseerd op een mix van ervaren feiten en waardeoordelen.

De keuze voor het thema van dit onderzoek heb ik niet toevallig gemaakt. Als lid van het Drechtstedenbestuur ben ik intrinsiek betrokken bij en geïnteresseerd in alles wat er speelt rondom de samenwerking in de Drechtsteden. Toch is dat niet bepalend voor mijn wetenschapsfilosofische positiebepaling op de as die loopt van neutraliteit tot betrokkenheid. Uit de doelstelling van dit onderzoek blijkt dat ik heb geanticipeerd op datgene wat er kan worden gedaan met de uitkomsten van het onderzoek. Het feit dat ik als doel heb benoemd om te beschouwen of het Drechtstedenmodel een alternatief kan zijn voor herindeling, laat bijna normatief zien hoe ik sta ten opzichte van herindeling van

gemeenten (Rosenberg, 2015, p. 284). Ik ben dus betrokken en waardegeladen in mijn onderwerpkeuze en doelstelling (Rosenberg, 2015, p. 284). In de vraagstelling, operationalisatie, dataverzameling en analyse heb ik geprobeerd een zo neutraal mogelijke positie in te nemen.

Bij dit alles blijft natuurlijk wel staan dat mijn rol als bestuurder mede mijn kijk op de Drechtstedelijke werkelijkheid bepaalt. Dat brengt bepaalde (voor)oordelen over de Drechtsteden met zich mee. Gedurende het hele onderzoek heb ik dus nadrukkelijk onderscheid moeten maken tussen mijn rol als dagelijkse collega of Drechtstedenbestuurslid en de rol als onderzoeker. Tijdens de interviews is dat soms letterlijk afgebakend. De eerste vijf minuten de collegiale rol, maar zodra de bandopname wordt gestart, heb ik de formele rol aangenomen. Dat betekent dat ik soms afstandelijke formuleringen heb toegepast in plaats van het gevoel van 'onder ons' te creëren. Door bij deze scheiding van rollen goed stil te staan aan het begin van de interviews hebben de respondenten ook in de meeste gevallen een formele respondentenrol ingenomen. Tijdens het proces van analyse heb ik nadrukkelijk mijn best gedaan om mijn bestuurlijke mening over de data buiten te sluiten. Dat heb ik gedaan door voortdurend alert te zijn op voldoende en goede onderbouwing en door in de formuleringen zo dicht mogelijk bij de tekst van de respondenten te blijven.

Mijn wetenschapsfilosofische keuzes voor een kwalitatief onderzoek met een verkennend, toetsend karakter, deels vanuit betrokkenheid en deels vanuit neutraliteit, hebben consequenties voor de methodes van dataverzameling en analyse, voor de selectie van respondenten en andere bronnen en de validiteit. Daar ga ik in de volgende paragrafen verder op in.

3.3 Bronnen

Om de validiteit van dit onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn heb ik in dit onderzoek methodentriangulatie toegepast. Primair is de data verkregen uit 11 semi-gestructureerde interviews, aangevuld met verschillende documenten uit de regio Drechtsteden vanuit de periode 2006-2017.

Voor dit onderzoek heb ik 11 respondenten geïnterviewd. Voor de neutraliteit in de fase van dataverzameling is het belangrijk om op een zo objectief mogelijke wijze te komen tot een keuze voor deelnemers aan het onderzoek. Gezien de periode die het onderzoek bestrijkt, is als doelpopulatie gekozen voor respondenten die minstens 6 jaar actief zijn betrokken bij het netwerk van de Drechtsteden (Boeije, Scheepers & Tobi, 2016, p. 172). Bij een casestudie is het belangrijk dat de onderzoeksdata uit de interviews op zoveel mogelijk verschillende niveaus is verzameld (Boeije, 2005). Om die reden zijn geïnterviewden binnen het Drechtstedennetwerk geselecteerd uit raadsleden binnen en buiten de Drechtraad, wethouders binnen en buiten het Drechtstedenbestuur, een burgemeester, een gemeentesecretaris en de regiosecretaris. Daarbij is rekening gehouden met politieke differentiatie en spreiding over de zes gemeenten. Daarnaast zijn twee personen van buiten het Drechtstedennetwerk geselecteerd om ook hun bevindingen en inschattingen van buitenaf te betrekken in het onderzoek. De eerste is de secretaris van de provincie Zuid-Holland. Vanwege de bijzondere omstandigheid dat hij eerder enige tijd gemeentesecretaris van Dordrecht en regiosecretaris in de Drechtsteden is geweest, is in zijn geval afgeweken van het eerste selectie criterium van minimaal 6

jaar betrokkenheid bij het netwerk van de Drechtsteden. Tot slot is iemand geselecteerd van de controlerend accountant van het Drechtstedennetwerk, Deloitte, om met name de vragen rond efficiency en kracht van de ambtelijke organisatie te beantwoorden. Hiervoor is de partner gevraagd die ruim zeven jaar alle gemeenten in de regio en de regio Drechtsteden zelf onder zijn supervisie heeft gehad.

Functie	Gemeente of organisatie	Partij	Regionale ervaring
Lid Drechtsteden bestuur	Sliedrecht	SGP-CU	Raadslid van 1998-2008, wethouder van 2008-heden, lid Drechtstedenbestuur 2008 tot heden. Binnen dat Drechtstedenbestuur 6 jaar verantwoordelijk geweest voor bedrijfsvoering. Vanaf 2014 verantwoordelijk voor fysieke portefeuille
Wethouder	Papendrecht	CDA	Ambtenaar in Alblisserdam geweest (diverse functies). Facilitair manager SCD vanaf 2008. Vanaf 2010-heden wethouder
Lid Drechtstraad	Papendrecht	Groen Links	Raadslid vanaf 2002 met twee jaar onderbreking. Lid van de Drechtstraad vanaf 2010-heden, verschillende rollen gehad zoals carrousselvoorzitter en lid van de agendacommissie.
Lid Drechtstraad (plv)	Zwijndrecht	ABZ lokaal	Raadslid vanaf 1995. Lid van de Drechtstraad van 2006-2010. Vanaf 2010 actief in verschillende rollen zoals lid agendacommissie en carrousselvoorzitter.
Gemeenteraadslid	Zwijndrecht	VVD	Raadslid van 2003-2010. Wethouder van 2010-2014. Raadslid van 2014-heden. Lid van de Drechtstraad van 2004-2010
Gemeenteraadslid	Dordrecht	BVD lokaal	Raadslid van 2002-heden
Burgemeester	Alblisserdam	nvt	Griffier 2002-2008. Coördinerend griffier Drechtsteden 2004-2008. Burgemeester van 2015-heden.
Gemeentesecretaris	H.I.Ambacht	nvt	Directeur bedrijfsvoering 2008-2010. Gemeentesecretaris 2011-heden. Lid van Overleg Netwerk Secretarissen Drechtsteden (ONS-D) van 2011-heden.
Regiosecretaris	Regio Drechtsteden	nvt	Raadslid in de jaren negentig. Ambtenaar 2000-2006, Algemeen directeur regio 2010-2012. Algemeen directeur/Regiosecretaris 2013-2017
Provinciesecretarissen	Provincie Zuid-Holland	nvt	Gemeentesecretaris 2010-2011. Regiosecretaris 2012. Provinciesecretaris 2015-heden
Accountant (partner)	Deloitte	nvt	Accountant Zwijndrecht van 2002-2017. Accountant Drechtsteden en (bijna) alle

			Drechtstedengemeenten 2007-2017.
--	--	--	----------------------------------

Tabel 2: Schematische weergave respondenten

Het grootste deel van de geïnterviewden heeft verschillende rollen gehad binnen de samenwerking die niet qualitate qua bij de functie horen. Een lid van de Drechtraad moet bijvoorbeeld ook altijd een lokaal raadslid zijn, net als dat een lid van het Drechtstedenbestuur altijd een wethouder of burgemeester moet zijn uit één van de deelnemende gemeenten.

De wethouder uit Sliedrecht is eerst 10 jaar raadslid geweest in zijn gemeente, voordat hij wethouder en lid van het Drechtstedenbestuur werd. De wethouder uit Papendrecht is in Alblasserdam actief geweest in verschillende ambtelijke rollen, werd daarna facilitair manager en vanaf 2010 wethouder. Eén van de gemeenteraadsleden uit Zwijndrecht was ruim 7 jaar raadslid om vervolgens 4 jaar wethouder te worden en vanaf 2014 is hij weer actief als raadslid. De burgemeester van Alblasserdam was bijna zes jaar griffier in Dordrecht, bijna vier jaar coördinerend griffier voor de Drechtstedelijke samenwerking en is na een poosje uit de Drechtsteden weggeweest te zijn nu ruim tweeënhalf burgemeester. De regiosecretaris was raadslid in de negentiger jaren in Alblasserdam en werkte vervolgens 6 jaar als ambtenaar in Zwijndrecht. Na een afwezigheid van ruim 4 jaar kwam hij terug als algemeen directeur en later algemeen directeur/secretaris van de Drechtsteden. De provinciesecretaris was gemeentesecretaris in Dordrecht, werd regiosecretaris en heeft nu regelmatig te maken met de Drechtsteden vanuit zijn rol als provinciesecretaris.

Vast staat dat respondenten stuk voor stuk over voldoende regionale ervaring beschikken om relevante antwoorden te kunnen geven in de interviews.

Er is gekozen voor een half anonieme weergave van de geïnterviewden. Enerzijds zorgt dit ervoor dat zij niet op basis van hun naam met zoekmachines te koppelen zijn aan hun uitspraken en zich dus vrijer kunnen uiten. Anderzijds is het voor ingewijden in de samenwerking op basis van de omschrijving van de combinatie van functie, organisatie en de partijachtergrond wel duidelijk om wie het gaat. Dit is ook zo met de geïnterviewden besproken.

Voor de documentanalyse is gebruik gemaakt van interne documenten uit de Drechtsteden.

Een goed vertrekpunt voor de analyse zijn de rapporten van Berenschot geweest met betrekking tot de bestuurskrachtmetingen in de Drechtstedengemeenten en het regionaal aanvullende onderzoek (Berenschot, 2005a; Berenschot, 2005b). Deze bestuurskrachtmetingen geven een relevant beeld van de bestuurskracht voorafgaand aan de periode die dit onderzoek beslaat en hebben bijna het karakter van een 'nulmeting' op sommige onderdelen van de bestuurskracht.

De bestuurskrachtmetingen worden in latere documenten genoemd als één van de aanleidingen om te komen tot een verregaande vorm van samenwerking op het gebied van de sociale diensten en de staf- en ondersteunende diensten (PWC, 2011). De rapporten van Berenschot hebben een beeld gegeven van de bestuurskracht in de onderscheiden Drechtstedengemeenten voorafgaand aan de onderzoeksperiode. Ook hebben deze rapporten informatie geleverd over de aanleiding voor de zoektocht naar de versterking van de bestuurskracht, zoals die vanuit de literatuur besproken is in paragraaf 2.1, die geleid heeft tot de Drechtstedensamenwerking.

Een bestuursplan tot oprichting van het Servicecentrum uit 2007, een rekenkamerrapport voor vier gemeenten uit 2009 en een evaluatierapport van dat Servicecentrum uit 2011

hebben met name relevante informatie opgeleverd over de personele en financiële efficiency op regionaal niveau van verschillende onderdelen van de samenwerking (NDD, 2006; De Vaan, Wils & Junte, 2009; PWC, 2011).

3.4 Operationalisering

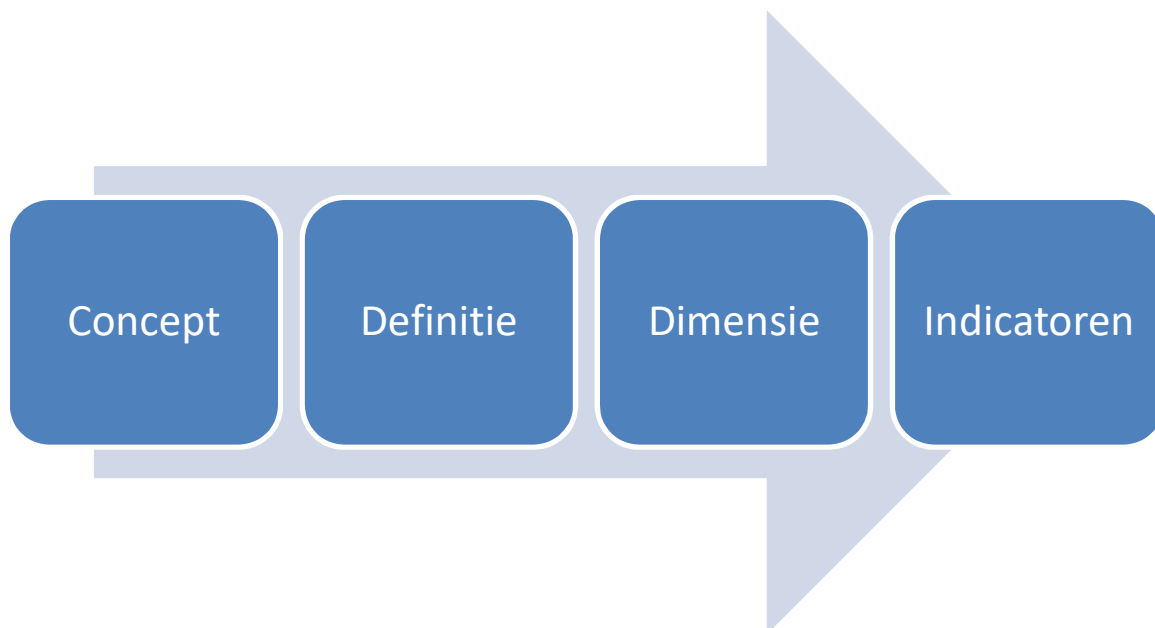
In een kwalitatief onderzoek ligt de nadruk normaal gesproken wat meer op een inductieve wijze van operationaliseren (Boeije, Scheepers & Tobi, 2016, p. 111). Op die manier wordt vanuit empirie en samenhangende aspecten van concepten, die als 'sensitizing concepts' naar voren komen uit het onderzoeksmateriaal, gekomen tot theorievorming.

Vanuit de literatuur is er al veel bekend over bestuurskracht en de verschillende onderdelen daarvan. Dat betekent dat de beschrijving daarvan in hoofdstuk 2 al een behoorlijk strak theoretisch kader vormt. Van daaruit heb ik er voor gekozen om ook een wat strakkere manier van operationaliseren te gebruiken. In paragraaf 2.2 is aan de orde gekomen hoe ik een model heb ontwikkeld dat het begrip bestuurskracht samenvat in drie concepten.

Deze drie concepten laden het overkoepelende begrip bestuurskracht voldoende en zijn bruikbaar om verder te operationaliseren. Daarvoor heb ik een concept-indicator model gebruikt als aanpak. In dit model wordt eerst van een concept naar een definitie gewerkt. Om van daaruit via dimensies en indicatoren bij vragen terecht te komen. Het vullen van de diverse stappen in het model heb ik gedaan met input vanuit het theoretische kader (o.a. Korsten, 2016). Dit model is nuttig om de samenhangende aspecten van een concept te concretiseren.

Het concept-indicator model is vooral goed toepasbaar bij kwantitatief onderzoek. Omdat ik het nadrukkelijk toepas in de context van een kwalitatief onderzoek is het belangrijk om te zeggen dat het doel is om de drie abstracte concepten te concretiseren en te operationaliseren. Het is niet bedoeld om de concepten te operationaliseren naar meetbare eenheden. Wel is het zo dat de toepassing van deze strakke manier van operationaliseren met het concept-indicator model betekent dat het onderzoek ook deels een toetsend karakter heeft gekregen.

Om niet te sturend te zijn in de vraagstelling van de semi-gestructureerde interviews zijn de vragen niet geformuleerd vanaf het niveau van indicatoren, maar vanaf het niveau van dimensies. Zo blijft er voldoende ruimte voor ervaringen van de respondenten. De onderwerpen die vervolgens bij indicatoren aan de orde komen, zijn gebruikt als een soort denkrichting of topic voor de geïnterviewden. In figuur 2 is het concept-indicator model schematisch weergegeven. Figuur 3 laat een schematische uitwerking zien van de drie concepten in het concept-indicator model.



Figuur 2: Concept-indicator model schematisch weergegeven



Figuur 3: de drie concepten van bestuurskracht uitgewerkt volgens het concept-indicator model.

3.5 Dataverzameling

De antwoorden op de empirische deelvragen van dit onderzoek zijn primair verzameld met behulp van semi-gestructureerde interviews. Die interviews zijn samengesteld uit een deel gesloten vragen met een vaste volgorde en formulering. Anderzijds is er ook ruimte geweest voor een aantal open vragen met de gelegenheid om door te vragen als door de respondent iets interessants werd gezegd (Reulink & Lindeman, 2005, p. 13). Dit heeft geleid tot meer gelaagdheid in de antwoorden en gedetailleerdere informatie.

In de interviews is gevraagd naar het oordeel en de inschatting van de respondenten over de onderdelen van bestuurskracht die aan de orde komen in de deelvragen.

5. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan versterking van de ambtelijke organisatie?
6. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan meer efficiency?
7. In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan een grotere lobbykracht?

In hoofdstuk 4 is uitgewerkt wat dat heeft opgeleverd. Vanuit het literatuuronderzoek is een model ontwikkeld met drie bruikbare concepten die het begrip bestuurskracht dekken. Die begrippen, *versterking ambtelijke organisatie*, *meer efficiency* en *meer lobbykracht* zijn rechtstreeks vertaald naar de drie empirische deelvragen. Vervolgens zijn deze concepten geoperationaliseerd (3.4). Op basis van die operationalisering is een topiclijst opgesteld met topics en voorbeeldvragen. Deze topiclijst is een belangrijke leidraad geweest tijdens de interviews. Enerzijds gaf dit structuur aan de interviews. Anderzijds heeft dit ook de ruimte gegeven om vanuit die topics door te vragen op interessante thema's of uitspraken die de geïnterviewden naar voren hebben gebracht.

In de praktijk is gebleken dat niet alle respondenten dezelfde kennis of hetzelfde overzicht hebben van het geheel van de samenwerking. Vooraf is ook de verwachting geweest dat door de hybride en ingewikkelde structuur van de Drechtsteden de meeste betrokkenen een algemeen beeld hebben en geneigd zijn dat toe te passen op de gehele samenwerking. Als geïnterviewden het hebben over de regio of de Drechtstedenorganisatie waar doelen ze dan exact op? De verwachting daarbij is geweest dat de werkelijke ervaringen veel genuanceerder liggen en variëren per onderdeel van de samenwerking. Ook is de ene respondent in zijn antwoord dichterbij de vraag gebleven dan de ander. Hierdoor is in veel gevallen goed doorvragen nodig geweest om tot relevante antwoorden te komen.

In alle gesprekken zijn de topics uit de topiclijst wel aan de orde gekomen, hoewel er verschillen zijn in welke thema's dieper zijn besproken. De interviews zijn afgenomen op de werklocatie van de geïnterviewde. In het geval van de raadsleden vond het in drie gevallen plaats in een vergaderruimte in de regio en in één geval bij de geïnterviewde thuis. De lengte van de interviews varieerde van drie kwartier tot ruim een uur. Alle interviews zijn opgenomen met toestemming van de geïnterviewden.

De documenten hebben vooral informatie opgeleverd die iets zegt over de mate waarin de samenwerking heeft bijgedragen aan meer efficiency op financieel en personeel vlak.

Deze informatie is van ondersteunend belang geweest bij het beantwoorden van deelvraag 6. In beperkte mate heeft de evaluatie van het Servicecentrum uit 2011 een bijdrage kunnen leveren aan deelvraag 5 en dan met name rond de professionaliteit van de ambtelijke organisatie en de sturingsvraagstukken ervan (PWC, 2011). Hoewel er veel meer documenten zijn verzameld hebben uiteindelijk de volgende 5 documenten relevante informatie opgeleverd.

Jaar	Document	Auteur
2005	<i>Bestuurskrachtmetering Drechtsteden gemeente Hendrik-Ido-Ambacht</i>	Berenschot
2005	<i>Bestuurskrachtmetering Drechtsteden. Regionaal aanvullend onderzoek</i>	Berenschot
2006	<i>Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden</i>	Netwerkdirectie Drechtsteden+
2009	<i>Sturen met de burens, samen werken werkt!</i>	De Vaan, Wils & Junte
2011	<i>Evaluatie Servicecentrum Drechtsteden-Evalueren om door te ontwikkelen</i>	PWC

Tabel 3: Schematische weergave documenten

3.6 Data-analyse

Om tot wetenschappelijk verantwoorde beantwoording van de empirische deelvragen en uiteindelijk tot conclusies te komen is een goede data-analyse belangrijk. Als eerste stap daarin heb ik alle interviews woordelijk getranscribeerd. Daarna kon het proces van kwalitatief analyseren van start gaan. Twee routes waren daarbij mogelijk. Vanuit de theoretische concepten, definities en dimensies een codeboom maken en op basis daarvan de data uit de interviews ordenen. Of op basis van de tekst komen tot codes en uiteindelijk een codeboom en deze daarna afzetten tegen de concepten vanuit het theoretisch kader. Ik heb gekozen voor een combinatie van beiden. De eerste fase van het analyseren laat zich in het kader van dit onderzoek het best typeren als halfopen coderen. Dat houdt in een topiclijst die van te voren gevuld is met begrippen uit het theoretisch kader op het niveau van concepten, definities en dimensies. Vervolgens heb ik gecodeerd vanuit de tekst van de interviews, waarbij de begrippen uit de topiclijst zoveel mogelijk gebruikt zijn. Maar doordat ik me daardoor niet heb laten beperken, zijn er ook een behoorlijk aantal nieuwe codes ontstaan die een verrijking en verdieping van de analyse betekenen. In de tweede fase heb ik de 79 codes uit de eerste fase gegroepeerd in hoofdthema's afkomstig uit de topiclijst. In die fase zijn ook de onderlinge verbanden zichtbaar geworden. Die verbanden zijn uiteindelijk uitgewerkt in de resultaten van het empirische deel van het onderzoek in hoofdstuk 4.

De analyse van de documenten is goed verlopen. Alvorens informatie uit de documenten op te nemen in dit rapport heb ik er steeds naar gestreefd om dezelfde of bevestigende informatie in meerdere documenten te vinden. Dat is ook wel complicerend geweest, omdat met name de cijfermatige informatie voortdurend herzien is en aan voortschrijdend inzicht onderhevig is geweest. Dat heeft geduld en nauwkeurigheid geëist.

3.7 Kwaliteit

Zoals veel kwalitatieve onderzoeken heeft ook dit onderzoek te maken hebben met een spanningsveld op het gebied van betrouwbaarheid. Het onderzoek is wel herhaalbaar volgens hetzelfde design en dezelfde methoden, maar de wisselende politieke en bestuurlijke context waaronder de interviews zouden worden afgenomen kan de antwoorden beïnvloeden.

Twee contextfactoren die een rol hebben gespeeld in het kader van dit onderzoek zijn relevant om te noemen. In september 2017 heeft de gemeente Dordrecht opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de samenwerkingen waarin Dordrecht vertegenwoordigd is. De onderzoekers hebben de vraag mee gekregen om te kijken of Dordrecht haar taken nog wel op de juiste schaal belegt heeft en of zij voldoende invloed heeft binnen die samenwerkingen. Deze eenzijdige opdracht vanuit Dordrecht heeft vooral in de beginfase tot irritatie en onbegrip geleid binnen de Drechtsteden. Het onderzoek is door Berenschot uitgevoerd in november en december, parallel aan dit onderzoek dus. De tweede belangrijke contextfactor is het feit dat er in maart 2018 weer verkiezingen zijn voor de gemeenteraden. Doordat de meeste van de interviews bewust al in oktober zijn afgenomen is het effect van beide contextfactoren naar mijn mening verwaarloosbaar geweest. Hoewel het onderzoek van Berenschot wel een paar keer genoemd is tijdens de interviews, heb ik geen aanwijzingen waargenomen dat beide factoren een versturende rol hebben gespeeld bij dit onderzoek.

Om de betrouwbaarheid te vergroten heb ik methodentriangulatie toegepast (Boeije, Scheepers & Tobi, 2016, p. 301). De data uit de semi-gestructureerde interviews is onderbouwd en aangevuld met documentanalyse. Verder heb ik door een zorgvuldige interviewtechniek gestreefd naar een zo context onafhankelijk mogelijk beantwoording. In het inleidende deel van alle interviews heb ik nadrukkelijk de tijd genomen voor een goede reflectie op mijn rol van onderzoeker. Ik heb daarbij aangegeven dat geïnterviewden zich niet beïnvloed moeten voelen door de politiek/bestuurlijke rol van de onderzoeker en los van vooroordelen of politieke stellingname hun antwoorden kunnen geven. Allen hebben aangegeven zich daarvan bewust te zijn en dat ook te doen. In het kader van reflexiviteit heb ik richting geïnterviewden expliciet benoemd dat ik, ondanks mijn rol in het Drechtstedenmodel als eindverantwoordelijk bestuurslid, streef naar neutraliteit in de vraagstelling, dataverzameling, analyse en bevindingen. Al deze maatregelen op het gebied van betrouwbaarheid hebben er naar mijn mening voor gezorgd dat de interne validiteit van dit onderzoek goed is.

De externe validiteit van dit onderzoek is redelijk. Aan de ene kant zijn de context en de specificaties van deze case van het Drechtstedenmodel nogal specifiek. Het onderzoek richt zich op veel aspecten, heeft te maken met veelsoortige respondenten en bestrijkt een lange periode. Dat maakt de resultaten van dit onderzoek moeilijk te generaliseren. Aan de andere kant zijn de bevindingen van dit onderzoek uiteengerafeld naar de verschillende processen en onderdelen van de samenwerking. Dat maakt dat delen van de resultaten bruikbaar en toepasbaar zijn voor andere samenwerkingsverbanden. En bovendien zitten een aantal van de in het resultatenhoofdstuk genoemde ervaringen en waardeoordelen, van de conclusies en zelfs van de aanbevelingen op het niveau van universele uitgangspunten die gelden voor iedere samenwerkingsvorm in het openbaar bestuur. Dat is misschien wel de verrassing van dit onderzoek. Hoe specifiek de case van

het Drechtstedenmodel in zijn vorm is, zo verrassend algemeen toepasbaar zijn de bevindingen.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk komt de kern van het empirische deel van het onderzoek aan de orde. Die kern bestaat uit de uitkomsten van de 11 interviews met betrokkenen bij de samenwerking in de Drechtsteden en de documentanalyse. De volgorde waarin de resultaten zijn weergegeven is gelijk aan de volgorde van de drie empirische deelvragen.

De eerste paragraaf is een weergave van hoe de respondenten de effecten van de samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie hebben ervaren (4.1). Dit is aangevuld met informatie uit de documentanalyse. Deze paragraaf omvat de informatie die nodig is om *deelvraag 5* te beantwoorden.

Hoe de geïnterviewden de bijdrage van de samenwerking aan het behalen van meer efficiency ervaren komt aan de orde in de volgende paragraaf (4.2). Ook hier levert documentanalyse aanvullende informatie op. Deze paragraaf bevat de informatie om *deelvraag 6* te beantwoorden.

Wat de samenwerking heeft bijgedragen aan de versterking van de lobbykracht komt aan de orde in de derde paragraaf (4.3). Met deze informatie kan *deelvraag 7* worden beantwoord.

Daarna wordt weergegeven hoe de respondenten het totaal van de effecten van de samenwerking beoordelen en de mate waarin deze aan hun verwachtingen heeft voldaan. Daaraan gekoppeld komt ook de vraag aan de orde of ze met de kennis van nu wellicht in het verleden de keuze voor een herindeling hadden gemaakt (4.4). Deze paragraaf heeft een rol gespeeld bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en heeft bijgedragen aan het neerzetten van een vergelijkend perspectief tussen samenwerking en herindeling.

Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de bevindingen (4.5) en de beantwoording van de drie empirische deelvragen (4.6).

4.1 De versterking van de ambtelijke organisatie

In deze paragraaf is in beeld gebracht hoe de respondenten de effecten van de samenwerking in de Drechtsteden op de versterking van de ambtelijke organisatie hebben ervaren. Documentanalyse ondersteunt deze bevindingen door extra informatie en achtergrond.

Eerst zijn de beschrijvingen van 'de ambtelijke organisatie' en 'versterking van de ambtelijke organisatie' benoemd en afgezet tegen de duidingen die de respondenten aan die begrippen geven (4.1.1). Omdat in de interviews regelmatig zaken zijn gezegd over, of vergeleken met het verleden, is de vertreksituatie van de samenwerking beschreven als historische achtergrond. Dit is gebaseerd zowel op de interviews als op documenten (4.1.2). Daarna komen de professionaliteit (4.1.3), de continuïteit (4.1.4) en de slagkracht (4.1.5) van de ambtelijke organisatie aan de orde. Op basis van die drie elementen geven de respondenten hun beoordeling over het effect wat de samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie heeft gehad (4.1.6).

4.1.1 Dé (sterke) ambtelijke organisatie

Het begrip 'dé ambtelijke organisatie' is eerder beschreven als: 'de netwerkorganisatie binnen de Drechtsteden. De netwerkorganisatie is het geheel van ambtelijke organisaties in het netwerk van regio en deelnemende gemeenten' (2.2).

Het concept 'versterking van de ambtelijke organisatie' is als volgt beschreven: 'het robuuster maken van een organisatie, zodat deze kwalitatief en kwantitatief meer dan voorheen in staat is om taken op het gebied van beleid, uitvoering en strategie voortvarend en adequaat ter hand te nemen' (2.2).

Vrijwel alle respondenten geven aan dat zij bij de dé ambtelijke organisatie denken aan het geheel van de individuele gemeentelijke organisaties en de regionale ambtelijke organisatie samen. De mate van éénheid binnen dé ambtelijke organisatie tussen de regionale organisatie en de individuele gemeentelijke organisaties wordt verschillend beleefd. Enkele respondenten gebruiken het begrip netwerkorganisatie om het geheel aan te duiden. Een ander deel van respondenten zien de lokale en de regionale organisatie nadrukkelijk als één geheel. Zij gebruiken daar woorden als 'combinatie' en 'verlengstuk van de gemeenten' voor. Andere respondenten zien wel een samenhangend geheel, maar daar binnen is er voor hen wel een differentiatie tussen de lokale organisatie en de regionale organisatie.

De beschrijving uit paragraaf 2.2 komt vrijwel één op één terug in de reacties van de respondenten.

"Dé ambtelijke organisatie is de organisatie van de gemeenten individueel en samen. En wat mij betreft is de optelsom van die gezamenlijke organisaties de gezamenlijke organisatie.... Ik kijk er altijd naar als een verlengstuk van onszelf". (burgemeester Alblasterdam)

Opvallend is dat de accountant spreekt over twee onderscheiden werelden en vindt dat de verschillen te groot zijn om één geheel te zijn.

Als het gaat om de vraag hoe de respondenten een sterke ambtelijke organisatie zouden duiden, dan blijkt kennis en kunde en kwaliteit van dienstverlening als zeer belangrijk te worden ervaren. Een sterke ambtelijke organisatie is wat de respondenten betreft allereerst sterk naar buiten: contact met de samenleving, gericht op de dienstverlening aan de burger, van hoge kwaliteit en met veel kennis en vooral vraaggericht en in staat om de maatschappelijke vraag goed te beantwoorden. Tegelijkertijd is een sterke ambtelijke organisatie ook sterk naar binnen. Begrippen die worden genoemd zijn: flexibel, met een hoog niveau van kennis en kunde in huis of snel te organiseren, effectief en efficiënt, daadkrachtig, een goede rolopvatting en voldoende kritisch vermogen naar het bestuur.

De beschrijvingen van de respondenten vormen een verdieping van de beschrijving van het concept 'versterking van de ambtelijke organisatie' uit paragraaf 2.2. Met name de gerichtheid naar buiten is nadrukkelijk aangevuld door de respondenten.

"Je moet als eerste betrouwbaar zijn in de dienstverlening. Het tweede is dat je je moet kunnen aanpassen aan de omstandigheden.... Het derde is efficiency...met zo min mogelijk tussenlagen je dienstverlening moet doen....Advies is de laatste poot. Je moet ook wel kritisch vermogen kunnen organiseren richting je bestuur". (regiosecretaris)

4.1.2 Vertreksituatie van de samenwerking

De interviews en de documentanalyse leveren beelden op van het verleden van de samenwerking in de Drechtsteden. Die beelden hebben zowel betrekking op de lokale situatie voor de samenwerking, als op de eerste jaren van de samenwerking waarin het Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden werden opgericht.

Aanleidingen samenwerking

De verregaande samenwerking op het gebied van de sociale diensten en staf- en ondersteunende diensten kende een drietal aanleidingen. Allereerst was dat de wens naar aanleiding van het Grote Steden Beleid om als Drechtsteden een sterkere positie te hebben naast grote broer Rotterdam (PWC, 2011, P. 3). Daarnaast adviseerde de commissie Dijkstal de gemeenten in de Drechtsteden om zich meer te gaan richten op de gemeentelijke kerntaken. De in 2005 door Berenschot in alle gemeenten in de Drechtsteden uitgevoerde bestuurskrachtmetingen vormden de derde aanleiding. Deze bestuurskrachtmetingen geven een relevant beeld van de bestuurskracht voorafgaand aan de periode die dit onderzoek beslaat en hebben bijna het karakter van een 'nulmeting' op sommige onderdelen van de bestuurskracht.

Bestuurskrachtmetingen Berenschot

Bij de beoordeling van de gemeenten in de Drechtsteden op hun rol als organisatie is in 2005 gebruik gemaakt van twee benchmarkinstrumenten, het ontwikkelingsniveau van de staf en ondersteunende functies en de formatie omvang (Berenschot 2005b, p. 22). Verder is er gekeken naar de mate waarin planmatig gestuurd en gewerkt wordt. Van de zes Drechtstedengemeenten krijgen vier gemeenten de beoordeling 'voldoende' voor deze rol. Twee gemeenten waaronder Hendrik-Ido-Ambacht krijgen het bestuurskrachtoordeel 'matig'. Dat houdt in dat er niet voldoende gestructureerd en planmatig wordt gewerkt (Berenschot, 2005a, p. 27).

Op de kwaliteit van de staf en ondersteunende diensten scoren de gemeenten nogal wisselend (Berenschot, 2005b, p. 24). Het ontwikkelingsniveau van de organisaties in Dordrecht en Sliedrecht is vrij hoog, terwijl Hendrik-Ido-Ambacht een laag ontwikkelingsniveau heeft. Op vrijwel alle onderdelen: P&O, informatisering, financiën, juridische zaken, bestuurszaken, communicatie, facilitair en secretariaten zijn de verschillen tussen gemeenten substantieel. Het algemene beeld is dat Dordrecht, Zwijndrecht en Sliedrecht er positief uitschieten, terwijl Hendrik-Ido-Ambacht en in mindere mate Alblasterdam achterblijven.

De totale omvang van het ambtelijk apparaat is in alle gemeenten hoger dan gemiddeld in de bijbehorende grootteklasse (Berenschot, 2005b, p. 27).

Het advies van Berenschot is om de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting te gebruiken om elkaar als gemeenten verder te brengen, om als geheel de bestuurskracht te vergroten (Berenschot, 2005b, p. 42). Een shared servicecentrum kan door het schaalvoordeel op termijn leiden tot doelmatiger werken en meer kwaliteit. De onderzoekers adviseren om de besluitvorming over de ambtelijke organisatie niet verder te vertragen, omdat dit zal leiden tot een vertraging in de inhoudelijke en bestuurlijke ontwikkeling (Berenschot, 2005b, p. 34).

Start regionale diensten

Ruim een jaar later wordt in het bestuursplan van het Servicecentrum Drechtsteden duidelijk dat dit advies één van de belangrijke overwegingen is bij de opzet van het servicecentrum (NDD, 2006, P. 9). In het bestuursplan worden nog drie andere belangwekkende overwegingen genoemd. **1)** In het concept van een netwerkstad past dat staf- en ondersteunende processen buiten de gemeenten worden georganiseerd. Dat maakt de kernorganisaties van de gemeenten wendbaarder. **2)** Het servicecentrum wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor andere regionaliseringsprocessen zoals de vorming van de intergemeentelijke sociale dienst. **3)** Tot slot wordt het servicecentrum een middel genoemd om regionaal synergie in de uitvoering te behalen in de vorm van efficiency, continuïteit en professionalisering.

Verschillende respondenten hebben nog beelden en ervaringen uit die tijd. Die beelden laten in retrospectief zien hoe zij de vorming van de grote regionale diensten hebben ervaren. Een waarneming uit de documentanalyse is dat de vorming van de Sociale Dienst Drechtsteden op een heel andere wijze heeft plaatsgevonden dan die van het Servicecentrum Drechtsteden. Dat komt ook terug in de ervaringen van de respondenten. Bij de Sociale Dienst Drechtsteden is er voor gekozen om de dienst direct te dimensioneren op het niveau van driehonderdduizend inwoners. Het niveau van de medewerkers en de inrichting van de organisatie werden daarop aangepast. Bij het Servicecentrum Drechtsteden werd dat anders aangepakt. Dat ging op 1 april 2008 van start met de medewerkers die de gemeenten wilden leveren. Verschillende respondenten gebruiken de term 'big bang'. Er was geen sprake van een ingroeimodel of een overgangsfase. Doordat iedere gemeente een plaatsingsrecht had voor een aantal medewerkers is deze 'big bang' in de beleving van sommige respondenten ook gebruikt als een vorm van interne reorganisatie, met alle gevolgen van dien op het gebied van kwaliteit, informatie en efficiency.

"Er is natuurlijk in het verleden de keuze gemaakt voor een zogenaamde big bang... de hele organisatie bij elkaar te vegen. Moet ik wel heel eerlijk zeggen.....dat ik wel de schaduwzijden daarvan gezien heb. De charme was dat je heel snel een klap maaktJa, dan zie je dat we daar wel een hele grote inhaalslag hebben moeten maken". (wethouder Sliedrecht)

In de evaluatie van 2011 van het Servicecentrum Drechtsteden worden een aantal problemen bij de start en in de eerste jaren gekoppeld aan de gemaakte keuzes bij de start (PWC, 2011, p. 22). Een aantal van de redenen die genoemd worden zijn: er is onvoldoende realistisch gekeken naar het concept van het Servicecentrum Drechtsteden, de startdatum bleek te vroeg en de keuze voor een big-bang riep verdeelde reacties op.

4.1.3 Professionaliteit van de ambtelijke organisatie

Onder professionaliteit van de ambtelijke organisatie wordt in dit onderzoek vooral verstaan specialisatie en planmatig werken. Door de respondenten zijn daar nog een aantal begrippen aan toegevoegd, namelijk: ontsluiting van kennis, procesbeheersing en zakelijke sturing. Professionaliteit van de ambtelijke organisatie is voor veel respondenten synoniem aan de kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

De bundeling en uitwisseling van kennis die zich als gevolg van de samenwerking voordoet, is door alle respondenten positief geduid. Gemeenten profiteren op die manier

van de hogere kwaliteit die beschikbaar is in de regio en maken daardoor het verschil. Dat wordt overigens door respondenten met een achtergrond in Dordrecht wel minder ervaren dan in de andere gemeenten. De ervaring is dat de bundeling van kennis steeds meer leidt tot een netwerkorganisatie, in plaats van op zich zelf staande gemeentelijke organisaties en een regionale organisatie. Daarbij wordt opgemerkt dat sommigen het lastig vinden om te functioneren op een schaal van driehonderdduizend inwoners. Een ander aandachtspunt is dat de ambtelijke organisatie het contact en de binding met de lokale inwoners kwijtraakt door de specialisatie en opschaling die het gevolg zijn van de samenwerking (o.a. raadslid Zwijndrecht 2).

De professionaliteit binnen de *regionale* ambtelijke organisatie wordt door de meeste respondenten als goed ontwikkeld gezien. Die professionaliteit is gegroeid en een aantal kennisdomeinen zijn versterkt of er is voorkomen dat ze uitgehold zijn geraakt. Een genoemd effect van deze gegroeide professionalisering is dat Bureau Drechtsteden onbedoeld en wellicht zelfs ongewenst een dominante positie in de samenwerking heeft gekregen.

".. En op een gegeven moment ontstond er een fase en misschien is dat nog wel een beetje zo, dat eigenlijk het accent en het gewicht nog meer bij het Drechtstedenbureau kwam te liggen dan bij de deelnemende gemeenten inclusief eigenlijk Dordrecht. En dat was misschien een beetje als ik er naar kijk een averechts effect". (provinciesecretaris)

De accountant is van mening dat de professionaliteit de laatste jaren heeft stilgestaan en dat er sprake is van een langzame uitholling. Dat is in zijn ogen veroorzaakt doordat er ambtelijk en bestuurlijk in de regio onvoldoende is meebewogen met de politieke verschuiving en de veranderende visie op samenwerking zoals die vanaf ongeveer 2012 manifester zichtbaar werd.

De professionaliteit op *lokaal* niveau laat een wisselend beeld zien. Hendrik-Ido-Ambacht en Alblisserdam zijn volgens een aantal respondenten professioneel gegroeid. Zij weten kennis op een goede manier te ontsluiten en te profiteren van de kennis en expertise op Drechtstedelijk niveau. Hoewel er sprake lijkt van een lichte afvlakking van de professionaliteit van Dordrecht, is bij deze gemeente het inschakelen van de juiste specialismen is goed op orde (provinciesecretaris/regiosecretaris). Een aantal gemeenten is volgens een deel van de respondenten achteruit gegaan in kennis, kunde en professionaliteit. Zwijndrecht en Sliedrecht worden daarbij genoemd. In Sliedrecht wordt dit ook zelf onderkend en wordt net als in Dordrecht voorzichtig een relatie gelegd tussen het overdragen van een aantal taken naar de regio en het kwetsbaarder worden van de lokale organisatie.

"..En je worstelt dan ook natuurlijk met het punt, hoe geef je op een goeie manier je opdrachtgeverschap vorm hé. Wat verwacht je nou van zo'n organisatie die op afstand is gezet.... En, tweede is ook wel, maar heeft misschien met de grootte van mijn eigen organisatie te maken. Ja, dat je toch wel kwetsbaar bent". (wethouder Sliedrecht)

Er worden twee verklaringen genoemd voor de verschillen in mate van professionaliteit van de lokale organisaties. Als lokale organisatie maak je niet volledig gebruik van de kwaliteiten van de regionale organisatie, of van die van andere gemeenten als je geen middelen vrijmaakt of je als organisatie niet aanpast (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht). De tweede verklaring is: als je als gemeenten taken en verantwoordelijkheden los kunt laten en massa kunt maken, kun je de vrijgekomen aandacht inzetten in de

verbinding met de lokale gemeenschap. Dat wordt waargenomen in de gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht en Alblasserdam, terwijl die verbinding in Sliedrecht en Zwijndrecht als te laag wordt gezien (regiosecretaris).

De verhouding tussen de regionale organisatie en de lokale organisaties is het beste te omschrijven als dubbel.

Aan de ene kant is er de waardering voor de kennis, kunde en specialisatie die er is op regionaal niveau. Duidelijk aanwezig is het besef dat gemeenten dat niet allemaal zelf meer kunnen organiseren en dat de samenwerking kwaliteitsverbetering met zich mee heeft gebracht.

"Door de gemeenschappelijke kracht zie ik ontwikkelingen, kwalitatief, kwantitatief, makkelijker van buiten naar binnen kunnen halen en anticiperen op landelijk beleid. Dat vind ik nadrukkelijk een versterking ten opzichte van het verleden". (wethouder Sliedrecht)

Tegelijkertijd wordt er soms gesproken over slechte onderlinge communicatie, klagen en discussies over waar bevoegdheden liggen. Er zijn teveel afstemmings- en prioriteringsvraagstukken. Daarbij kijken de respondenten kritisch naar de gemeenten zelf. Daar ontbreekt het volgens hen in sommige gevallen aan voldoende participeren in de regio, aan eigenaarschap en wordt geworsteld met goed opdrachtgeverschap. Er is soms onvoldoende respect voor de professionaliteit van anderen omdat men vast wil houden aan de eigen cultuur en werkwijze.

Ook al in een evaluatie van het Servicecentrum Drechtsteden in 2011 is geconcludeerd dat er een platform voor collectief opdrachtgeverschap ontbreekt en dat er onduidelijkheid is over wie waarover beslist in de regio (PWC, 2011, p. 45)

"Wat ik gezegd heb bij een recente samenkost van de gemeentesecretarissen,.. het ONS-D... dat ik teveel een achtste organisatie zie en niet meer die organisatie die in het woord ons ook echt ons mag beleven. En dat wordt gevoed door.. de wijze waarop daar dagelijks vorm aan wordt gegeven. Maar ook wordt dat gevormd door de wijze waarop daar eigenaarschap wordt getoond. Van twee kanten". (burgemeester Alblasserdam)

Alle respondenten zijn van mening dat de professionaliteit van de ambtelijke organisatie duidelijk gegroeid en ontwikkeld is ten opzichte van de periode dat gemeenten nog alles zelf deden. Dat wordt ook grotendeels toegeschreven aan de regionale samenwerking. De periode vanaf 2008 tot 2012 wordt verschillend gewaardeerd. Enerzijds wordt die eerste periode van de Sociale Dienst Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden gezien als een periode met een duidelijke ontwikkeling, onder andere door de heldere doelen die toen golden van meer bestuurskracht, betere lobby en efficiency.

"De GR Drechtsteden dan heb ik het vooral over de gemeenschappelijke regeling, ik denk dat die sterk gegroeid is, dat ie zich goed ontwikkeld heeft. Als ik kijk naar het SCD waren er in het begin heel veel klachten.., maar ik denk dat het een stabiele organisatie aan het worden is... Daar ben ik positief over Als ik kijk naar de SDD, dat is een pareltje". (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht)

Tegelijkertijd is dit volgens sommigen een periode waarin kwalitatief achteruit geboerd is door de samenvoeging van verschillende ambtelijke culturen en werkmethoden. Voor het Servicecentrum Drechtsteden komt rond 2011 een einde aan die opstart- en implementatiefase. Bij de Sociale Dienst Drechtsteden ligt dat punt wat eerder. Volgens de regiosecretaris heeft dat alles te maken met het feit dat de Sociale Dienst Drechtsteden zich eerst ontwikkeld heeft tot een sterke professionele organisatie waarin

uniformiteit leidend is, terwijl het Servicecentrum Drechtsteden, naast bijna permanente bezuinigingen vanaf de start, voortdurend te maken heeft gehad met de vraag om maatwerk vanuit de gemeenten.

De meeste respondenten geven een duidelijke ontwikkeling van de professionaliteit aan in de periode vanaf 2011, 2012. Alleen de accountant constateert dat de ontwikkeling van de professionaliteit stopt vanaf 2012. Hij wijt dat aan de bezuinigingen die dan plaatsvinden, maar ook aan het veranderende politieke klimaat waarin het samen doelen bereiken minder belangrijk wordt, het geven en nemen minder in balans is en weer over herindeling wordt gesproken.

4.1.4 Continuïteit van de ambtelijke organisatie

De continuïteit van de ambtelijke organisatie, die iets zegt over de kwetsbaarheid, de stabiliteit en de onderlinge vervangbaarheid, wordt op regionale schaal positief ervaren.

"Die kwetsbaarheid is echt afgenomen...Nu is er gewoon een heel nest van die ambtenaren die ook weer elkaar goed op de hoogte houden". (raadslid Papendrecht)

De onderlinge vervangbaarheid is goed geregeld, er is een geleidelijker verloop van medewerkers en doordat mensen promotie maken binnen het netwerk van de Drechtsteden blijven ze langer behouden ten bate van de gemeenten. De accountant nuanceert dit beeld. Hij is van mening dat de Drechtsteden vooral interessanter is als werkgever, maar dat de kwetsbaarheid op de adviserende, beleidsmatige sleutelposities eigenlijk nog hetzelfde is. Daar draait het nog steeds maar om een paar mensen. Alleen op de uitvoerende productiewerkzaamheden signaleert hij een betere continuïteit.

De continuïteit van de *regionale* organisatie is gegroeid en sterker geworden. Door sommigen wordt dat verbijzonderd tot de uitvoerende diensten. Bij andere samenwerkingsvormen binnen de regio Drechtsteden wordt de kanttekening geplaatst dat de continuïteit nog niet van dat hoge niveau is. Verklaringen of redenen die worden genoemd voor de sterke continuïteit zijn een goede aansturing en een goede communicatie tussen de verschillende dochters van de GR en tussen de GR en de gemeenten. Ook vertrouwen wordt genoemd. De continuïteit neemt toe als er vertrouwen is in de dienstverlening en de efficiency.

De continuïteit op het niveau van de *lokale* organisaties wordt wisselend gewaardeerd. Niet alle respondenten geven een specifiek oordeel over de continuïteit van de lokale organisaties. De respondenten uit Alblasterdam en Hendrik-Ido-Ambacht zijn positief over de continuïteit van hun ambtelijke organisatie. Hoewel het lastig is voor een kleine organisatie om die continuïteit goed te houden, worden er een aantal manieren genoemd waardoor dit toch lukt. Dat is onder andere integraal werken, waarbij de organisatie verandert van specialisten naar generalisten met een hoger opleidingsniveau. Ook wordt genoemd het maken van duidelijke bestuurlijke keuzes over vragen als: hoe autonoom een gemeentelijke organisatie moet zijn, wanneer 'afgetapt' moet worden uit de regionale organisatie (burgemeester Alblasterdam). Als derde wordt het vrij maken van tijd en middelen daarvoor genoemd.

"En daarom zie je dus ook in netwerkverband in het totaal daarbij weer grote verschillen. En daarbij zie ik bij sommige deelnemers is de continuïteit en stabiliteit bedroevend....daar moet je middelen voor ter beschikking stellen, tijd voor maken(gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht)

In Sliedrecht zijn zorgen over de continuïteit en de kwetsbaarheid van de lokale ambtelijke organisatie. Doordat er veel taken naar de regio zijn gegaan blijven op veel functies eenpitters over. Dat maakt de organisatie kwetsbaar (wethouder Sliedrecht).

4.1.5 Slagkracht van de ambtelijke organisatie

De slagkracht van de ambtelijke organisatie, die iets zegt over de productiecapaciteit, de beleids capaciteit en de snelheid van handelen, wordt op regionaal niveau door de meeste respondenten als goed ervaren. Dat wordt onder andere toegeschreven aan de professionaliteit van ambtenaren (raadslid Zwiindrecht 1). De slagkracht blijkt vooral ervaren te worden bij de uitvoerende diensten en met name bij de Sociale Dienst Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden.

"En kijk, Sociale dienst floreert vooral goed als je goeie fatsoenlijke routines hebt. Dan krijg je dat het ook beter loopt". (raadslid Papendrecht)

Beleidsmatige slagkracht in de Drechtsteden wordt minder positief gewaardeerd. Die staat volgens sommigen onder druk door het ontbreken van een eenduidige grondslag en visie waar de regio met elkaar naar toe wil. Er is een gebrek aan focus en iedereen wil van alles iets vinden in het gebied. Een andere bedreiging voor de beleidsmatige slagkracht is onderlinge irritatie en het ontbreken van een open heldere relatie waarin zaken kunnen worden benoemd (accountant). Dat alles leidt er toe dat de beleidsmatige slagkracht onvoldoende gericht is, waardoor er kansen blijven liggen en waarbij het de vraag is of de regionale organisatie de maatschappelijke ontwikkelingen kan bijhouden (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht).

"Beleidsmatige slagkracht, ik ben daar niet onverdeeld positief over. Eigenlijk zou ik het zo willen formuleren: als ik het grosso modo bekijk over de periode van nu 13 jaar heen, dat we de schade hebben weten te beperken". (burgemeester Alblasterdam)

De slagkracht op lokaal niveau wordt wisselend ervaren. De gemeentesecretaris van Hendrik-Ido-Ambacht noemt de slagkracht in zijn gemeente redelijk groot door de aanwezigheid van een redelijk aantal goede generalisten in een relatief kleine organisatie. In Sliedrecht zijn zorgen over de slagkracht en kwetsbaarheid doordat er eenpitters achterblijven op veel functies (wethouder Sliedrecht). Volgens de regiosecretaris is de beleidsmatige slagkracht vanuit de gemeenten op regionale thema's niet goed genoeg. Hij is van mening dat die eigenlijk nooit goed genoeg geweest is in de meeste gemeenten. Alleen Dordrecht heeft dat en brengt dat in, voor de rest wordt dat in zijn ogen verschoven naar de regio.

4.1.6 Effect samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie

Uiteindelijk zijn bijna alle respondenten positief over de effecten die de samenwerking heeft gehad op de versterking van de ambtelijke organisatie. De meeste respondenten zijn ronduit positief, een aantal respondenten bevinden zich tussen neutraal en positief. Als positieve effecten worden een aantal zaken genoemd. Door de massa en het schaalvoordeel is er meer kracht gemaakt. De ambtelijke organisatie is van een hogere

kwaliteit. Er is sprake van meer professionaliteit en de daadkracht is groter. Er wordt meer ruimte waargenomen voor verbinding met de samenleving.

"Ik denk zeker dat dat zo is. Want wat ik hier voor zei, je hebt een bepaalde massa nodig. Ook om de professionaliteit, daadkracht en innovatie te laten zien, want dat zijn mijn drie elementen zeg maar. En daar heeft die samenwerking absoluut voor gewerkt" (regiosecretaris)

Men ervaart dat zaken makkelijker van buiten naar binnen worden gehaald en dat er beter geanticipeerd wordt op landelijk beleid. Daarnaast vindt men de nabijheid van het bestuur en de organisatie ten opzichte van de inwoners goed georganiseerd. Zo kunnen de afzonderlijke gemeenten hun eigen identiteit en cultuur behouden.

De aarzeling bij de respondenten die niet uitgesproken positief zijn heeft verschillende oorzaken. Het raadslid uit Dordrecht denkt wel dat de ambtelijke organisatie versterkt is door de samenwerking, maar ziet het onvoldoende terug in het resultaat. De burgemeester van Alblasterdam en de accountant zijn van mening dat die versterking alleen in de eerste periode heeft plaatsgevonden van 2006 tot 2010-2012. Er was toen in hun ogen sprake van focus op verbetering, vernieuwing, groei en perspectief. Kortom er was een eenduidige gedeelde visie waar het heen moest met de samenwerking. In de jaren daarna stond die versterking stil of ging die zelfs achteruit in de ogen van de accountant.

"Ik denk dat.. de professionaliteit van de organisatie.. van de ambtelijke organisatie, gelijk gebleven is. Als ik die hele periode overzie. In het begin nam die wat toe maar later nam die ook wel weer af. Financiën, belastingen en sociale zaken doen het vrij goed. Maar er zijn andere gebieden waar het wat moeizamer gaat. Maar alles overziende, denk ik dat het niet per se veel beter is geworden". (accountant)

De provinciesecretaris spreekt niet zozeer over versterking van de ambtelijke organisatie, maar omschrijft het dat de gemeenten elkaar boven de grens hebben gehouden. En dat de samenwerking een manier is schaalvergroting te zoeken zonder herindeling. Drie van de vier die aarzelen bij de effecten van de samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie hebben een achtergrond in Dordrecht en de vierde is de accountant.

In dit verband komt ongevraagd bij drie respondenten het onderwerp van een verdergaande ambtelijke integratie, oftewel van één ambtelijke organisatie aan de orde. Een aantal respondenten zijn van mening zijn dat het puur theoretisch en met het doel om de ambtelijke organisatie te versterken beter zou zijn dan deze samenwerking. Wel geeft de wethouder van Sliedrecht aan dat het geen doel op zich is en dat hij zoekt naar een combinatie van de kracht van de regio en de kracht van nabijheid als organisatie en bestuur, omdat hij niet gelooft in een ambtelijke organisatie op afstand.

De wethouder van Sliedrecht is de enige die verwacht dat het effect op de versterking van de ambtelijke organisatie bij een herindeling sterker zou zijn dan nu bij de samenwerking. Hij voegt daar wel aan toe dat dat alleen geldt als je iets zou hebben kunnen organiseren op het gebied van wijken en buurten. De provinciesecretaris wijst er verder nog op dat samenwerken ontzettend ingewikkeld is en dat de schaal van de meeste gemeenten te klein is om het optimale eruit te halen. Puur vanuit die optiek zou een herindeling tot een beter resultaat kunnen leiden voor de versterking van de ambtelijke organisatie. Maar hij wijst ook op optredende schaalnadelen en het feit dat bestuurskracht niet voor iedereen een doel op zich is.

Verreweg de meeste respondenten zijn van mening dat een herindeling niet een sterker effect zou hebben op de versterking van de ambtelijke organisatie. Zij hebben daar verschillende argumenten bij. Sommigen wijzen op de grote weerstand die dat oplevert, de dwang die daarmee gepaard gaat en de energie die daarmee verloren gaat.

"Dan moeten dingen in elkaar geschoven worden. En dan spreek je over revolutie. Dan moeten er koppen rollen. Dan moet er met force, met dwang, cultuur in elkaar geschoven worden. Dat is heel wat anders dan de evolutie die er nu heeft plaats gevonden". (raadslid Papendrecht)

Een eventueel effect zou daarmee ook pas later zijn gerealiseerd, terwijl het afbreukrisico te groot is (burgemeester Alblasserdam). Herindeling gaat uit van machtsdenken (wethouder Papendrecht). Anderen zien wel effecten zoals snellere afstemming, maar wijzen op het verlies aan integraliteit en maatwerk voor de gemeenten (regiosecretaris en accountant).

Tussenconclusie versterking ambtelijke organisatie

De bundeling van kennis als gevolg van de samenwerking leidt tot een soort netwerkorganisatie en wordt positief ervaren vanuit alle gemeenten en de regio, hoewel Dordrecht er minder van lijkt te profiteren.

De professionaliteit van de regionale organisatie wordt als goed ontwikkeld ervaren. Hendrik-Ido-Ambacht en Alblasserdam worden gezien als professioneel ontwikkelde lokale organisaties. In iets mindere mate geldt dit ook voor Dordrecht, terwijl Sliedrecht en Zwijndrecht achteruit gegaan lijken te zijn in professionaliteit. Het vrijmaken van voldoende middelen, vertrouwen en loslaten van taken en verantwoordelijkheden worden als sleutels naar de ontwikkeling van professionaliteit op lokaal niveau genoemd. In de verhouding tussen de regionale en lokale organisaties is enerzijds sprake van waardering van kennis, kunde en kwaliteit. Anderzijds zijn er kritische geluiden over slechte communicatie en veel afstemmings- en prioriteringsvraagstukken als gevolg van een onduidelijk belegd opdrachtgeverschap. De respondenten ervaren breed dat, na een moeizame fase van 2008 tot 2012 die wisselend wordt gewaardeerd, de professionaliteit van de ambtelijke organisatie gegroeid is tot een sterk ontwikkeld niveau.

De continuïteit van de regionale organisatie wordt positief ervaren. De onderlinge vervangbaarheid is goed geregeld. Dat geldt vooral voor de uitvoerende diensten, bij andere onderdelen van de samenwerking wordt de continuïteit minder ervaren. Goede aansturing, goede communicatie en vertrouwen worden als verklaringen genoemd. De continuïteit van de gemeentelijke organisaties wordt wisselend gewaardeerd. Het niveau van de lokale continuïteit wordt gekoppeld aan het maken van duidelijke bestuurlijke keuzes over wat soort organisatie je wilt zijn als gemeente, aan integraal werken en aan het vrijmaken van voldoende middelen.

De slagkracht van de regionale ambtelijke organisatie wordt overwegend positief ervaren. Dat geldt vooral voor de uitvoerende diensten. De beleidsmatige slagkracht van de regionale organisatie wordt minder positief gewaardeerd onder andere door het ontbreken van een eenduidige visie en focus. De slagkracht van de lokale organisaties wordt verschillend gewaardeerd. De beleidsmatige slagkracht van de lokale organisaties

met betrekking tot regionale vraagstukken is, behalve in Dordrecht, in alle gemeenten zwak.

Alle respondenten zijn uiteindelijk neutraal tot positief over de effecten van de samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie. Daarbij worden daadkracht, massa en professionaliteit genoemd. De respondenten met een achtergrond in Dordrecht zijn over het algemeen minder positief over deze effecten dan de andere respondenten. Enkele respondenten noemen ongevraagd één ambtelijke organisatie beter voor de versterking van de ambtelijke organisatie dan de huidige samenwerking, omdat dit minder regievoering en afstemming met zich meebrengt. Deze opvatting lijkt niet een vurig gekoesterde wens, maar meer een theoretische benadering. De respondenten noemen ook nadelen van één (te) grote ambtelijke organisatie. Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat herindeling niet tot een sterker effect zou hebben geleid voor de versterking van de ambtelijke organisatie. Weerstand, afbreukrisico en verlies aan integraliteit en maatwerk worden als negatieve effecten van herindeling genoemd.

4.2 Meer efficiency

In deze paragraaf is in beeld gebracht hoe de respondenten de effecten van de samenwerking in de Drechtsteden op de efficiency beoordelen. Die bevindingen zijn ingekleurd en ondersteund door informatie vanuit de documentanalyse.

Allereerst komt de efficiency in het algemeen aan bod op regionaal en lokaal niveau (4.2.1). Daarna komen achtereenvolgens financiële efficiency (4.2.2), personele efficiency (4.2.3) en bestuurlijke efficiency (4.2.4) aan de orde. Op basis van die drie elementen geven de respondenten hun beoordeling over het effect wat de samenwerking heeft gehad op het behalen van meer efficiency (4.2.5).

4.2.1 Efficiency regionaal en lokaal

Het concept 'meer efficiency' is in paragraaf 2.2 als volgt beschreven: 'met de beschikbare financiële, personele en materiele middelen een hoger resultaat behalen dan voorheen, of met minder financiële, personele en materiele middelen hetzelfde resultaat behalen als voorheen.'

De ervaring die respondenten hebben van de efficiency in het totaal van de regio varieert van positief tot twijfelend en zelfs negatief. Enerzijds zijn er duidelijk positieve reflecties:

"..Zie ik wel degelijk dat we een efficiëncyslag hebben gemaakt. Of het nou is het onderhoud en het beheer van lantaarnpalen of bijvoorbeeld de SDD. Dan denk ik dat waar we nu staan dat we niet die efficiëncyslag zo hadden kunnen maken als waar we nu met deze samenwerking staan. Dat geloof ik zeker". (raadslid Dordrecht)

Er zijn een aantal twijfelende reacties die hinken op twee gedachten en aangeven dat er zaken goed gaan, maar dat er ook zeker een aantal dingen beter zouden kunnen. Daarbij is aangegeven dat de zwakste schakel de efficiency bepaalt en dat er moet worden

losgelaten en keuzes gemaakt moeten worden. Een aantal respondenten geven aan dat ze niet tevreden zijn, of dat er niet veel efficiency is geweest in de samenwerking.

"Dan ben ik daar niet tevreden over. Dan vind ik dat dat veel beter kan. Volgens mij is dat niet zo moeilijk. Volgens mij betekent het nog steeds meer loslaten, dus op basis van vertrouwen werken, opdrachtgeverschap beter regelen. Ik vind dat dat in een paar gemeenten heel slecht geregeld is". (regiosecretaris)

Toch zit er meer lijn in de antwoorden dan op het eerste gezicht lijkt. De respondenten zijn het er over eens dat er sprake is geweest van een efficiencyslag op *regionale* schaal door het samenvoegen van de sociale diensten en de staf- en ondersteunende diensten. Door de toegenomen complexiteit hadden een aantal gemeenten die taken ook niet meer zelfstandig kunnen uitvoeren. De wat minder positieve ervaringen met betrekking tot efficiency hebben vooral betrekking op het beleidsmatige deel van de samenwerking en de verschillende keuzes die gemeenten daarin maken. Redenen die genoemd worden voor de achterblijvende efficiency zijn een gebrek aan focus, vertrouwen en het feit dat de meeste bestuurders primair gaan voor hun lokale belang.

Die verschillende keuzes van gemeenten komen ook naar voren als er wordt ingezoomd op de ervaring met betrekking tot de efficiency op *lokaal* niveau. Gemeenten die taken en verantwoordelijkheden los durven laten, lijken beter te functioneren op het gebied van efficiency. Zij kunnen met minder mensen het werk doen en zich beter richten op lokale taken (regiosecretaris). Alblisserdam en Hendrik-Ido-Ambacht worden hierbij genoemd. In Dordrecht wordt een toegenomen efficiencyesignaleerd, maar die gaat ten koste van kracht en strategisch vermogen. Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht hebben nog relatief weinig geprofiteerd van de efficiencyslag doordat zij nog veel controleren en dus dubbelingen hebben in hun organisaties. Voor Zwijndrecht worden nog specifiek de gebrekkige interne communicatie en slagkracht genoemd. Die zijn mede het gevolg van de onhandigheid van het bestuur (raadslid 2 Zwijndrecht). Ook bij Sliedrecht worden bestuurlijke problemen genoemd als reden waarom zij nog niet geprofiteerd lijken te hebben van de efficiency van de samenwerking (regiosecretaris).

4.2.2 Financiële efficiency

De financiële efficiency van de samenwerking was vanaf het begin niet alleen één van de belangrijke argumenten, maar ook een belangrijke drijfveer en aanjager van de samenwerking. Hoewel dit onderzoek zich primair richt op de ervaring van respondenten bij de verschillende onderdelen van de bestuurskracht in de samenwerking, is dit onderdeel goed in te kleuren met informatie vanuit de documentanalyse. Zo zijn voorafgaand aan de start van de twee grootste dochters van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, de Sociale Dienst Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden, financiële doelstellingen geformuleerd. Een rekenkamerrapport uit 2009 en de evaluatie van het Servicecentrum Drechtsteden uit 2011 geven een beeld van de eerste financiële effecten. Dit soort informatie is niet beschikbaar over een langere of latere periode.

Sociale Dienst Drechtsteden

Uit het eerder genoemde rekenkamerrapport blijkt dat de beoogde besparingen op de apparaatskosten van de Sociale Dienst Drechtsteden, die per gemeente waren berekend,

in de praktijk ook behaald worden. In 2007 blijken de doelstellingen duidelijk gehaald (De Vaan, Wils & Junte, 2009, p. 44). Sterker nog, zoals uit onderstaande tabel blijkt, is ook op de overige kosten voordeel behaald ten opzichte van de situatie voor de Sociale Dienst Drechtsteden.

Tabel 2: Overzicht besparingen per gemeente over 2007 (x €1.000)

		Verwachte besparing	Verwachte besparing/tekort na wijziging begroting***	**
Alblasserdam	Apparaatskosten Overige kosten Totaal	724	485	717 <u>396</u> 1113
Dordrecht	Apparaatskosten Overige kosten Totaal	573	-2325	1667 <u>3432</u> 5099
Hendrik-Ido-Ambacht	Apparaatskosten Overige kosten Totaal	837	678	817 <u>-168</u> 649
Sliedrecht	Apparaatskosten Overige kosten Totaal	154	-142	311 <u>224</u> 535

** tabel is afkomstig uit een rekenkamerrapport wat in opdracht van de rekenkamers van vier gemeenten is opgesteld. Dat is de reden dat hier de gegevens van vier gemeenten zijn vermeld en niet van zes (De Vaan, Wils & Junte, 2009, p. 44).

*** Door formatie-uitbreiding voor de WMO trad een wijziging op in de apparaatskosten ten opzichte van de oorspronkelijke berekening waarin de situatie voor en met de Sociale dienst Drechtsteden is vergeleken. Het verwachte voordeel is daarmee niet meer actueel.

In 2008 blijkt uit de conceptjaarrekening dat de resultaten als gevolg van hogere kosten voor externe inhuur van de Sociale Dienst Drechtsteden bijna 2 miljoen achterblijven bij de verwachtingen bij de begroting. Alles overziend concluderen de onderzoekers dat de resultaten van de Sociale Dienst Drechtsteden, zowel financieel als inhoudelijk, tot en met 2008 redelijk goed zijn (De Vaan, Wils, Junte, 2009, p. 45). De jaarrekeningen vanaf 2009 tot en met 2016 laten regelmatig positieve resultaten zien voor de Sociale Dienst Drechtsteden. Toch zijn die resultaten hier buiten beschouwing gelaten, omdat niet duidelijk is welke aannames ten grondslag hebben gelegen aan het opstellen van de begrotingen ten opzichte waarvan de jaarrekeningen de afwijkingen rapporteren.

Servicecentrum Drechtsteden

In het bestuursplan Servicecentrum Drechtsteden is ten behoeve van de besluitvorming door de afzonderlijke gemeenten de financiële impact van de vorming van het Servicecentrum Drechtsteden in kaart gebracht. Rekening houdend met gemeentelijke regiekosten na het vertrek van de staf- en ondersteunende diensten is becijferd dat het Servicecentrum Drechtsteden de genoemde taken structureel voor 5,3 miljoen euro minder kan uitvoeren dan de afzonderlijke gemeenten (NDD, 2006, p. 38). Daar staat tegenover dat er aan de gemeentelijke kant 13 miljoen euro aan transitie- en frictiekosten moet worden goedgeemaakt. Ook zal er op regionale schaal een projectbudget van 2,1 miljoen euro nodig zijn om de transitiekosten daar op te vangen. Op basis van gemeentelijke impactanalyses wordt duidelijk dat, uitgaande van bovenstaande cijfers, vijf van de zes gemeenten na een overzichtelijke terugverdiendtijd een structureel voordeel kunnen inboeken als gevolg van de vorming van het Servicecentrum Drechtsteden. Alleen Papendrecht komt negatief uit de impactanalyse

waardoor voor deze gemeente maatwerkafspraken nodig zijn. Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht en Dordrecht zijn de gemeenten met de grootste positieve impact. Een impactanalyse in 2008 laat een nog gunstiger beeld zien van het besparingspotentieel (PWC, 2011, p.13). Dat loopt zelfs op naar 7 tot 8,5 miljoen euro structureel, waarbij de voordelen vrijwel volledig aan Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht en Dordrecht toevallen.

In 2009 laten vier gemeenten hun rekenkamers een gezamenlijk onderzoek doen, onder andere naar de financiële effecten van de samenwerking in de Drechtsteden. Twee dingen vallen daarbij op. De basisbegroting van het Servicecentrum Drechtsteden is in 2008 twee keer bijgesteld. De verwachte financiële voordelen zijn fors teruggelopen. De gemeente Alblisserdam verwacht vanaf 2011 223.000 euro structureel voordeel te hebben van de vorming van het Servicecentrum Drechtsteden, terwijl de verwachting ten tijde van besluitvorming drie keer zo hoog was (De Vaan, Wils & Juntte, 2009, p. 57). Daarnaast blijken de transitiekosten van het Servicecentrum Drechtsteden zelf, die ten tijde van de besluitvorming begroot waren op 2,1 miljoen euro, met 5,2 miljoen euro fors hoger uit te vallen. Dat is met name veroorzaakt door knelpunten op het gebied van ICT. De onderzoekers concluderen dat voor het Servicecentrum Drechtsteden zal moeten blijken in hoeverre de structurele besparingen vanaf 2011 gerealiseerd gaan worden (De Vaan, Wils & Juntte, 2009, p. 108).

Twee jaar later constateert PWC in een evaluatie van het Servicecentrum Drechtsteden dat de beoogde besparingen deels gerealiseerd zijn (PWC, 2011, p. 45). Op macro niveau hebben de gemeenten minder hoeven bij te dragen dan begroot aan de taken die tot het basispakket van het Servicecentrum Drechtsteden worden gerekend. Belangrijk hierbij is dat de onderzoekers deze conclusie trekken ten opzichte van de in de eerder genoemde impactanalyse uit 2008 begrootte bijdragen en dus niet ten opzichte van de exploitatielasten die gemeenten voor 2008 kwijt waren aan het uitvoeren van de taken. Dat betekent dat de in de evaluatie genoemde besparingen opgeteld moeten worden bij de in de impactanalyse becijferde voordelen. Relativeringen bij deze conclusie zijn dat gemeenten toch weer een deel van de aan het Servicecentrum Drechtsteden toebedeelde taken in eigen huis georganiseerd hebben en ze meer mensen nodig hebben voor de regiefunctie dan verwacht. Ook de ICT kosten vielen hoger uit dan verwacht en een deel van de transitiekosten van het Servicecentrum Drechtsteden zijn toch door de gemeenten gedragen.

Vrijwel alle respondenten bevestigen in de interviews dat de samenwerking heeft geleid tot financiële efficiency. Sommigen doen dat vol overtuiging.

"Voor alle gemeenten zeker, heel veel besparingen, klopt, het waren natuurlijk allemaal functietjes, die je, nou ja, centraliseert, ja". (wethouder Papendrecht)

Er wordt gewezen naar grote slagen die gemaakt zijn in de bedrijfsvoering en dat veel gemeenten een bezuiniging hebben ingeboekt. De burgemeester van Alblisserdam erkent dat er financiële efficiency is geweest, maar geeft daarbij aan dat door alle bezuinigingen waarmee dat gepaard ging alle lucht uit de organisatie is geperst. Daarbij vraagt hij zich af of je, als je de keuze had gehad, het wel had gewild op de manier zoals het gegaan is.

Anderen ervaren iets meer aarzeling. Bij raadsleden speelt mee dat die financiële efficiency moeilijk zichtbaar te maken is.

"De moeilijkheid voor het raadslid is om te kunnen beoordelen, zijn die miljoenen nu bespaard die de directeur zegt dat hij bespaard heeft? Want het is niet zichtbaar". (respondent 4)

Vanuit Dordrecht is het gevoel dat Dordrecht meer in de 'geefstand' heeft gestaan en dus wat minder heeft geprofiteerd van de financiële efficiency die zich heeft voorgedaan (raadslid Dordrecht en provinciesecretaris).

De regiosecretaris geeft aan dat er na een piek in de efficiency bij de start sprake is geweest van een dip omdat 6 culturen, 6 werkwijzen en 6 financiële systemen moesten worden geïntegreerd. Vanaf 2012, 2013 is er in zijn ogen sprake van het halen van de doelstellingen, wordt de kwaliteit beter en dalen de kosten langzaam.

Enkele respondenten zijn van mening dat de samenwerking in de Drechtsteden niet heeft geleid tot financiële efficiency. De provinciesecretaris vindt het financieel effect van de samenwerking niet aantoonbaar. Het zit hem vooral in de extra kwaliteit die geleverd is. De regio is in zijn ogen gelijk(matig) met de gemeenten in budget omlaag gegaan ten tijde van de bezuinigingen. Ook de accountant is van mening dat schaalvergroting niet tot efficiency leidt, hooguit is er sprake van kwaliteitsverbetering. Misschien is het zelfs wel duurder geworden. Overigens zijn beide respondenten inderdaad van mening dat in de Drechtsteden sprake is van kwaliteitsslagen als gevolg van de samenwerking.

4.2.3 Personele efficiency

De meeste respondenten vinden dat de personele efficiency is toegenomen door de samenwerking in de Drechtsteden. Volgens de regiosecretaris worden de taken die zijn overgeheveld van de gemeenten naar de regio uitgevoerd door 25% minder mensen dan toen gemeenten dit nog zelf deden. Elke organisatieonderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden heeft de productie per medewerker opgevoerd. "Personele efficiency is echt een meetlat", vindt hij. De evaluatie van het Servicecentrum Drechtsteden uit 2011 onderbouwt zijn verhaal. In de eerste drie jaar van het Servicecentrum Drechtsteden is de personeelsformatie teruggebracht van 449 naar 390 (PWC, 2011, p. 15). De onderzoekers concluderen dat de conclusie gerechtvaardigd is dat de invoering van het Servicecentrum Drechtsteden tot een aanzienlijk lagere personeelsinzet heeft geleid voor de betreffende taken. Als minpunt komt een aantal keer het afstemmingsvraagstuk naar voren. Dat heeft er ook mee te maken dat jarenlang de afspraken tussen organisaties alleen op secretarisniveau genomen zijn.

Voor een aantal respondenten betekent personele efficiency ook dat de kwaliteit van de medewerkers toeneemt. De lokale organisaties moeten zich daar ook aan aanpassen door niet alles te gaan controleren, maar te investeren in mensen die de goede vragen kunnen stellen en het opdrachtgeverschap goed vorm kunnen geven.

"... Voor de rest ga je langzaam transformeren naar mensen met andere kwaliteiten, met andere competenties met mensen die naar buiten kunnen kijken. Die breder kunnen kijken, die de vraag kunnen stellen, die een opdracht kunnen geven". (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht)

Door enkele respondenten worden ook schaduwzijden van de personele efficiency benoemd. Doordat de organisaties jarenlang uitgeknepen zijn, is de ambtelijke regelruimte verdwenen en is er jaren niet geïnvesteerd in ontwikkeling van mensen. Pas de laatste twee jaar wordt daar weer geld in gestoken. Eén van de respondenten vraagt zich zelfs af of de personele efficiency niet is doorgeslagen en of de huidige bezetting de taken nog wel aankan (raadslid Papendrecht).

Bij dit onderdeel is een duidelijk verschil zichtbaar in de ontwikkeling van het Servicecentrum Drechtsteden enerzijds en de Sociale Dienst Drechtsteden anderzijds. De Sociale Dienst Drechtsteden bouwt sterk voort op de organisatiestructuur van Dordrecht waar de dienst uit voortkomt. Van daaruit heeft ook de werving en plaatsing van personeel plaatsgevonden. Dat heeft er toe geleid dat deze dienst in personele zin en kwaliteit snel een stap kon maken (De Vaan, Wils & Juntte, 2009, p. 108). Het Servicecentrum Drechtsteden start in 2008 met een volledig nieuwe structuur en de plaatsing van nieuwe mensen wordt sterk beïnvloed doordat iedere gemeente recht heeft op het plaatsen van een aantal medewerkers. Door de startproblemen die dat oplevert, kan de efficiëncyslag bij het Servicecentrum Drechtsteden pas veel later plaatsvinden.

"Van de eerste twintig managers die we hadden in het service centrum hadden wij er binnen een jaar wel twintig vervangen en in het tweede jaar nog een keer negentien extra. Dus zo is dat gegaan. Dat zegt ook iets dat je dus niet in een keer op het goede niveau hebt ingestoken. Want wij deden het met de mensen die we hadden". (regiosecretaris)

Voor raadsleden is de personele efficiency moeilijk waarneembaar. Vanuit Dordrecht wordt opnieuw aangegeven dat kleinere gemeenten hier meer van lijken te profiteren dan Dordrecht.

De accountant is van mening dat de samenwerking niet geleid heeft tot grote personele efficiency. Het is misschien kwalitatief beter en uniformer geworden. Veel functies die overgeheveld waren, ziet hij al weer lokaal ingevuld. Deels wordt dat bevestigd in de evaluatie van PWC. Daar wordt gemeld dat 27,75 fte zich bij gemeenten bezighouden met taken die naar de mening van gemeenten thuis horen bij het Servicecentrum Drechtsteden (PWC, 2011, p. 16).

4.2.4 Bestuurlijke efficiency

Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat er geen sprake is van bestuurlijke efficiency in of als gevolg van de samenwerking. Integendeel, men ervaart een toegenomen bestuurlijke drukte. Er wordt een dubbeling waargenomen. Bepaalde zaken worden zowel lokaal als regionaal behandeld. En dat stoort, omdat raadsleden en wethouders daardoor meer tijd kwijt zijn dan voorheen. Er wordt vooral geklaagd over de eindeloze hoeveelheid overleggen en afstemmingsmomenten waarvan de effectiviteit laag is.

"Maar het is absoluut een niet efficiënte bestuursvorm. Het is knetter arbeidsintensief. Dus je moet je de benen onder je lijf vandaan lopen om het voor elkaar te krijgen. Want per definitie: het kan nooit voorkomen dat als er zes zeven partijen zijn, dat die alle zeven hetzelfde vinden. Dus over ieder onderwerp moet je met elkaar in debat". (provinciesecretaris)

Er worden twee effecten van die bestuurlijke drukte gesignaleerd, waarvan de één te maken heeft met teveel en de ander met te weinig betrokkenheid. Het eerste effect is verlies van tijd en energie van regionale portefeuillehouders in het Drechtstedenbestuur door teveel betrokkenheid van hun lokale collega's. Die regionale portefeuillehouders bespreken alle plannen in portefeuillehoudersoverleggen met hun lokale collega's. De regiosecretaris noemt de positie van die overleggen een ontwerpfout. Een aantal lokale wethouders ontleent een deel van hun takenpakket aan die overleggen en bemoeien zich naar zijn mening met alle zaken die op de regionale tafel liggen. Dat

zuigt energie en tijd weg bij de regionale portefeuillehouders, die daardoor veel te weinig toekomen aan de goede dingen en innovatie.

Het tweede effect is een soort tweedeling die ontstaat. De wethouder uit Sliedrecht signaleert dat er enerzijds een kleine groep bestuurders is die lol heeft in de regionale samenwerking en daar ook een stapje harder voor wil lopen. Dat is een groep die bestaat uit leden van het Drechtstedenbestuur en een aantal mensen er omheen. Een groter deel van de bestuurders heeft weinig met de regionale samenwerking en heeft weinig zin om zich daarvoor in te spannen. Diezelfde tweedeling neemt hij waar bij de raadsleden. Hoewel de algemene opvatting is dat er meer bestuurders zijn dan dat er werk is in de regio en er dus eigenlijk teveel bestuurders zijn, zit daar volgens de burgemeester van Alblasterdam ook een keerzijde aan. Je voegt daarmee ook extra denkkracht toe.

Het valt op dat er enkele respondenten aangeven dat de bestuurlijke efficiency is toegenomen. Het betreft raadsleden die al lang actief zijn in de Drechtstraad. De toegenomen efficiency waar zij op wijzen gaat dan ook veel meer over de toegenomen politieke efficiency en de procesmatige kant ervan. Doordat raadsleden elkaar meer ontmoeten, lopen discussies beter en doordat de Drechtstraad geprofessionaliseerd is, loopt het politieke proces beter en kunnen burgers rechtsreeks inspreken.

4.2.5 Effect van de samenwerking op de efficiency

Uiteindelijk zijn de meeste respondenten neutraal tot positief over de effecten die de samenwerking heeft gehad op de efficiency. De ingeboekte bezuinigingen en het aantoonbaar lager aantal mensen wat de taken uitvoert die de gemeenten voorheen zelf uitvoerden, worden als positieve effecten genoemd. Het raadslid uit Dordrecht merkt wel op dat deze effecten zich waarschijnlijk sterker hebben voorgedaan in de andere gemeenten dan in Dordrecht.

De positieve effecten van de samenwerking op de efficiency worden vooral opgemerkt op het gebied van de bedrijfsvoering. Aan de beleidsmatige kant wordt dit veel minder ervaren. De burgemeester van Alblasterdam merkt zelfs op dat de Drechtsteden aan de beleidsmatige kant hebben ingeboet aan efficiency ten opzicht van het beginpunt. Naar zijn mening is dat een periode veroorzaakt door noodgedwongen een overmatige focus op de bedrijfsvoering vanaf 2008 en later door beleidsmatige grensgevechten aan het begin van de raadsperiode in 2014.

Naast de positieve effecten worden door diverse respondenten kanttekeningen geplaatst. Niet op alle onderwerpen wordt de meerwaarde van de samenwerking op de efficiency ervaren. Het gevoel dat dingen dubbel gebeuren, komt een aantal keer terug. Ook de stroperigheid door de vele afstemmingsmomenten wordt een aantal keer genoemd. De gemeentesecretaris van Hendrik-Ido-Ambacht merkt op dat een gemeente goed ingericht moet zijn en aan moet sluiten op de GR om te kunnen profiteren van de efficiency van de samenwerking.

De provinciesecretaris is als enige niet positief over de effecten van de samenwerking op de efficiency. Letterlijk zegt hij:

"...mijn beeld is eigenlijk dat als je er voor kiest om zo bestuurskrachtig mogelijk te willen zijn tegen zo weinig mogelijk kosten, dan moet je natuurlijk niet gaan samenwerken. Daar is dat niet

voor. Samenwerking is niet voor efficiency. Samenwerking is voor samenwerking".
(provinciesecretaris)

Hij voegt daar wel aan toe dat samenwerking aansluit bij de bestuurlijke realiteit dat de regio niet één gemeente is. In zijn ogen is de bestuurlijke realiteit en de sociaal-culturele identiteit van een gemeente belangrijker dan ambtelijke efficiency.

De vraag of de effecten op efficiency bij een herindeling sterker zouden zijn geweest levert vier (gradueel) verschillende visies op. Een aantal respondenten denkt op puur technische gronden dat die effecten voor de efficiency inderdaad sterker zouden zijn. Een tweede visie is een aarzeling tussen aan de ene kant de efficiency van de schaal en aan de andere kant de schaduwzijden van een grote ambtelijke organisatie en de verkokering waarmee die gepaard gaat. Een aantal andere respondenten denkt wel dat herindeling een sterker effect zou kunnen hebben op de efficiency, maar geven daarbij nadrukkelijk aan dat de verschillen in cultuur tussen de gemeenten en de weerstand die herindeling oproept voor hen zwaarder wegen. De vierde visie is dat de effecten op de efficiency minder sterk zouden zijn geweest bij herindeling.

"Ik durf wel te stellen dat een herindeling niet per definitie zou leiden tot meer efficiency dan nu, omdat het bestuur hier echt ons afrekent op efficiency. Als je één gemeente ben dan gaat het altijd om die opgaves in balans en hier word er eigenlijk gezegd, eerst efficiency en dan pas die tweede".
(regiosecretaris)

De gemeentesecretaris van Hendrik-Ido-Ambacht noemt als nadeel dat je ook bij herindeling vastzit aan grenzen. De schaal van één stad is niet voor alle onderwerpen de goede oplossing.

Samenvattend is vrijwel iedereen van mening dat herindeling beter zou zijn voor de efficiency, maar vrijwel iedereen plaatst daar ook relevante kanttekeningen bij.

Tussenconclusie 'meer efficiency'

De efficiency op regionale schaal wordt door vrijwel alle respondenten positief ervaren voor wat betreft de samenvoeging van de sociale en ondersteunende taken. De ingeboekte bezuinigingen en de substantieel lagere formatie die de taken uitvoert, worden positief beoordeeld.

Aan de beleidsmatige kant van de samenwerking wordt minder positief geoordeeld over de efficiency en de verschillende keuzes die gemeenten daarin maken. Hier lijkt juist ingeboet op efficiency ten opzicht van het beginpunt. Het gevoel dat dingen dubbel gebeuren en de stroperigheid door de vele afstemmingsmomenten worden als negatieve punten genoemd.

Redenen die genoemd worden voor de achterblijvende efficiency op die onderdelen zijn een gebrek aan focus, vertrouwen en het feit dat de meeste bestuurders primair gaan voor hun lokale belang.

Gemeenten die taken en verantwoordelijkheden los hebben durven laten, profiteren van de efficiency van de samenwerking. Zij kunnen met minder mensen het werk doen en zich beter richten op lokale taken. Alblasterdam en Hendrik-Ido-Ambacht worden hierbij genoemd. In Dordrecht wordt een toegenomen efficiency gesignaleerd, maar die gaat ten koste van kracht en strategisch vermogen. In Sliedrecht, Papendrecht en Zwijndrecht

wordt nog relatief weinig van een efficiëncyslag gemerkt, doordat zij nog veel controleren en dus dubbelingen hebben in hun organisaties.

Kijkend naar de verschillende onderdelen van efficiency komt uit de documentanalyse naar voren dat er sprake is van *financiële efficiency*. De financiële doelstellingen van de samenvoeging van de sociale diensten en de staf- en ondersteunende diensten zijn (deels) gerealiseerd.

Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat de samenwerking heeft geleid tot financiële efficiency, hoewel dat verschillend is per gemeente en niet voor iedereen zichtbaar. Dat komt onder andere door dat de grootste efficiëncyslag aan het begin van de samenwerking heeft plaatsgevonden door de vorming van de regionale diensten. Enkele respondenten zijn van mening dat de samenwerking niet tot financiële efficiency heeft geleid, maar wel tot kwaliteitsverbetering. Deze opvatting lijkt niet heel plausibel gezien de grote meerderheid die die financiële efficiency wel ziet. Kijkend naar de context van de antwoorden lijken deze respondenten niet de hele periode te bedoelen, maar heeft hun mening betrekking op het tweede deel van de periode. Daarnaast valt strikt genomen meer doen of een hogere kwaliteit met dezelfde middelen ook onder financiële efficiency.

Zowel uit de documentanalyse als uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat er sprake is van substantiële *personele efficiency*. Slechts één respondent is van mening dat er geen sprake is van efficiency, maar slechts van kwaliteitsverbetering en uniformering. Om dezelfde redenen als bij financiële efficiency lijkt deze opvatting niet heel overtuigend. Als minpunten komen naar voren de vele afstemmingsmomenten en het feit dat de personele efficiency zover doorgeschoten lijkt te zijn dat er geen investeringen meer plaats vinden in de kwaliteit van mensen.

Er is geen sprake van *bestuurlijke efficiency* in of als gevolg van de samenwerking. Integendeel, vrijwel alle respondenten ervaren een toegenomen bestuurlijke drukte. Die bestuurlijke drukte heeft twee effecten: verlies van tijd en energie bij regionale portefeuillehouders door teveel betrokkenheid van lokale collega's en anderzijds te weinig betrokkenheid van een groot deel van de in de diverse gemeenten actieve bestuurders en politici.

Vrijwel iedereen is van mening dat herindeling theoretisch beter zou zijn voor de efficiency, maar vrijwel iedereen plaatst daar ook relevante kanttekeningen bij. De belangrijkste kanttekeningen zijn de schaduwzijden en de verkokering van een grote ambtelijke organisatie en de verschillen in cultuur tussen gemeenten en de weerstand die herindeling oproept. Ook de mindere focus op efficiency en het verliezen van de meerschalligheid worden hierbij genoemd.

4.3 Versterking van de lobbykracht

In deze paragraaf is in beeld gebracht hoe de respondenten de effecten van de samenwerking in de Drechtsteden op de versterking van de lobbykracht beoordelen. Allereerst komen de belangrijkste lobbyonderwerpen voor de Drechtsteden en de ontwikkeling van de lobbykracht aan de orde (4.3.1). Daarna is lobbykracht uitgesplitst in de relevantie als partner voor andere overheden (4.3.2) en de invloed van de

Drechtsteden op verschillende niveaus (4.3.3). Daarna komen de resultaten van de lobbykracht aan de orde (4.3.4). Op basis van die drie elementen geven de respondenten hun beoordeling over het effect wat de samenwerking heeft gehad op de versterking van de lobbykracht (4.3.5).

4.3.1 Lobbykracht in de Drechtsteden

Het concept 'versterking van de lobbykracht' is in paragraaf 2.2 beschreven: "een versterking van mens-, denk- en uitvoeringskracht om effectief invloed uit te oefenen, om zodoende de belangen van de regio als geheel en die van de deelnemende gemeenten te behartigen op provinciaal, nationaal en Europees niveau".

Dit komt in grote lijnen overeen met hoe respondenten aankijken tegen lobbykracht. Als belangrijke lobbyonderwerpen voor de regio Drechtsteden worden door iedereen genoemd mobiliteit en bereikbaarheid, gekoppeld aan de ligging op een kruispunt van de snelwegen A15 en A16. Economie en werkgelegenheid worden ook veel genoemd. Het aantrekkelijk maken van bedrijventerreinen en promotie en acquisitie om bedrijven naar het gebied te halen. Een derde belangrijk thema is het versterken van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.

Vrijwel alle respondenten zien een duidelijke ontwikkeling in de lobbykracht van de Drechtsteden. Dat wordt op allerlei manieren omschreven: van klank naar muziek of van instrumenteel naar organisch. Een aantal respondenten benadrukken dat de lobbykracht van de regio echt slecht was voor de samenwerking van start ging.

"Al die gemeenten konden geen deuk in een pakje boter slaan als het ging om lobbykracht naar buiten en als het ging om het binnenhalen van gelden, als het gaat om attentiewaarde krijgen bij de belangrijkste spelers waar gelden werden verdeeld of het nou nationaal, provinciaal of internationaal was". (burgemeester Alblasserdam)

In 2005 beschrijft Berenschot dat Dordrecht succesvol is in de beïnvloeding van de bestuurlijke agenda's van andere bestuursorganen en dat andere gemeenten sterk leunen op Dordrecht (Berenschot, 2005b, p. 22).

De ontwikkeling van de lobbykracht wordt door respondenten ervaren als (te) langzaam, als een lange adem. Maar vrijwel iedereen is het er over eens dat er nu een samenhangend verhaal staat vanuit de Drechtsteden. Tegelijk wordt ook door verschillende respondenten benadrukt dat het nog lang niet goed genoeg is en sommige onderdelen nog kwetsbaar zijn. De ontwikkeling in de lobbykracht lijkt voor raadsleden redelijk onzichtbaar te zijn geweest.

4.3.2 Relevantie als partner voor andere overheden

Vrijwel alle respondenten zien de Drechtsteden als een relevante partner voor andere overheden. Met name de relevantie voor de provincie wordt als groot gezien. En hoewel ook aangegeven wordt dat Drechtsteden richting de provincie voor een groot gedeelte meelift op de metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH), wordtesignaleerd dat de provincie juist vanwege die dominantie van de MRDH de neiging heeft veel te kijken naar Leiden en de Drechtsteden. De provinciesecretaris bevestigt de relevantie vanuit de provincie. Drechtsteden wordt binnen de provincie gezien als één geheel, veel meer dan

Leiden en omgeving geeft hij aan. Hij ziet Drechtsteden als een absoluut relevante gesprekspartner in de range Leiden, MRDH, Drechtsteden.

"Ik denk het wel, ik denk dat Drechtsteden hier bekend staat als een prettige partner om mee samen te werken. Iets minder eigengereid dan Rotterdam en Den Haag. Met Leiden is de relatie ook goed, maar dat is dan vooral de stad. Leiden en omgeving is al een beetje meer moeizaam".
(provinciesecretaris)

De relevantie van de Drechtsteden voor het Rijk wordt nauwelijks genoemd door de respondenten. Dat komt volgens de regiosecretaris ook doordat de Drechtsteden tot voor twee jaar veel te klein geagendeerd hebben. In zijn ogen gaan anderen je dan ook als een kleine en minder relevante regio zien.

Er zijn ook kritische opmerkingen met betrekking tot de relevantie voor andere overheden. Het raadslid uit Dordrecht is van mening dat de regio te weinig de samenwerking zoekt met Rotterdam en Breda. De burgemeester van Alblasterdam geeft daarover aan dat de Drechtsteden de laatste jaren ook zichtbaarder zijn geworden bij Rotterdam en dat dat vaak ook persoonsafhankelijk is. De accountant waarschuwt dat Drechtsteden weliswaar belangrijk is als partner voor andere overheden, mede door het opgebouwde imago van een samenwerkingsregio. Wat in het nadeel van de Drechtsteden is dat ze op te veel onderwerpen hebben laten zien dat er teveel onderlinge discussie is en dat de uitvoeringskracht te mager is. Daardoor komt de realisatie in het gedrang. Naar zijn mening komt de geloofwaardigheid van de lobby daardoor onder druk te staan, waardoor er minder geld beschikbaar komt.

4.3.3 Invloed van de Drechtsteden op verschillende niveaus

Er is een vrij breed gedeelde visie op de invloed van de Drechtsteden op de verschillende niveaus.

Vrijwel iedereen is van mening dat de Drechtsteden niet alleen veel invloed hebben bij de *provincie*, maar dat die invloed ook anders is geworden. De regio komt uit een periode waarin ze met uitzondering van Dordrecht nauwelijks werd gezien door de provincie, behalve op specifieke projecten. Op dit moment worden de Drechtsteden echt als een partner gezien die veel invloed heeft, juist omdat de regio zich als één geheel presenteert. De burgemeester van Alblasterdam vult aan dat de provincie nu ook meer dan voorheen ziet wat het DNA van het gebied is, wie er actief zijn. De provincie maakt bijvoorbeeld dankbaar gebruik van het cluster van ondernemers die zich nu scharen achter de bereikbaarheids opgave. De accountant waarschuwt ook hier dat de invloed wel groot is, maar dat de scepsis over de uitvoeringskracht een risico vormt voor daadwerkelijke resultaten.

Ook de kijk op de invloed van de Drechtsteden op *nationaal* niveau is redelijk eensgezind. Die invloed is er alleen op specifieke thema's en verschilt per ministerie. De invloed op de ministeries van Binnenlandse zaken en Sociale Zaken is goed. Daar wordt ook hard aan gewerkt met stevige ambtelijke inzet. De invloed op de beleidsterreinen economie, verkeer en vervoer en duurzaamheid en energie is niet goed genoeg. Op die terreinen ontbreekt het aan een ambtelijke dienst die dit gecentraliseerd ondersteunt. De invloed op *Europees* niveau wordt als minimaal gezien. Daar is weinig aandacht en capaciteit voor.

Een aantal respondenten merkt op dat het hebben van invloed ook persoonsafhankelijk is. Zij noemen het belangrijk om niet zomaar iemand te sturen, maar bestuurders of

ambtenaren die gekend worden en die ook rond andere onderwerpen regelmatig gezien worden. Om deuren te openen moet soms heel bewust de burgemeester van Dordrecht ingezet worden.

"Ja, uit welke plaats je komt en in welke hoedanigheid. Het hoeft niet altijd 100% belemmering te zijn maar het helpt. Als de burgemeester van Dordrecht binnenwandelt maakt dat meer indruk dan de burgemeester van Alblasterdam denk ik". (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht)

4.3.4 Resultaten van de lobbykracht

Op de vraag naar concrete, zichtbare resultaten van de lobbykracht van de regio worden door vrijwel iedereen de resultaten rond de A15 en de N3 genoemd. De regionaal portefeuillehouder verkeer, de wethouder uit Sliedrecht, somt op dat na een intensieve lobby ruim 200 miljoen euro door de minister beschikbaar is gesteld om de A15 te verbreden tussen Sliedrecht en Gorinchem. Daarnaast is de renovatie van de rondweg N3 langs Papendrecht en Dordrecht door het sluiten van een samenwerkingsagenda tussen de Drechtsteden en Rijkswaterstaat geïntensiveerd. Rijkswaterstaat stelt daar nu 60 miljoen euro voor ter beschikking, een verdubbeling van het oorspronkelijke bedrag. Enkelen noemen daarnaast nog het behoud van de intercitystatus van het centraal station van Dordrecht als een concreet resultaat van de lobbykracht van de regio. Een aantal keer zijn ook resultaten binnen het sociale domein genoemd. Daar is naar de mening van enkele respondenten redelijk wat van in het rijksbeleid terecht gekomen. Op een wat abstracter niveau spreken een aantal respondenten over de steun van de provincie voor de groeiagenda van de Drechtsteden en het vermarkten van het economisch complex van het gebied, met het doel nieuwe bedrijven aan te trekken. Door alle respondenten wordt de meerwaarde van de samenwerking benadrukt voor de lobbykracht. Geen van de gemeenten zou alleen voor elkaar hebben gekregen wat er nu gebeurt. Breed gedeeld wordt ook dat dit zelfs geldt voor Dordrecht. De stad is voor de rol als centrumgemeente ook afhankelijk van de stedelijke agglomeratie waarin de stad gelegen is. De wethouder van Sliedrecht noemt twee redenen voor de meerwaarde van de samenwerking op de lobbykracht:

"Je ziet...dat de provincie, maar zeker ook het Rijk nadrukkelijk zaken doet met de regio's en niet meer met individuele gemeenten. Dat is één. En twee, zeker bij infrastructurele trajecten in toenemende mate.. moeten ook de regio's in toenemende mate ook financieel aan de lat. Dus dat betekent dat daar ook een koppeling ligt". (wethouder Sliedrecht)

Ook bij dit thema valt op dat raadsleden redelijk op afstand staan en weinig zicht hebben op de resultaten van de lobbykracht.

4.3.5 Effect van de samenwerking op de versterking van de lobbykracht

Dat de samenwerking in de Drechtsteden een positief effect heeft gehad op de lobbykracht wordt vrijwel door alle respondenten ervaren. De kwalificaties van de mate waarin dat het geval is geweest, variëren van enige mate tot uitermate en absoluut.

"Nou, daar heeft ie zeker aan bijgedragen.... Maar dit is wel een van de onderwerpen waar ik het meeste voordeel in heb gezien, vanaf het begin en nu nog". (accountant)

Het merendeel van de respondenten is van mening dat het effect op de lobbykracht niet sterker zou zijn geweest bij een herindeling tot één Drechtstad. Daar zijn een aantal redenen voor genoemd. De provinciesecretaris noemt de lobbykracht van een samenhangend gebied bestaande uit meerdere gemeenten sterker dan de lobbykracht van één stad. Ook al zou dat dan wel een grote stad zijn, het blijft in zijn ogen toch één stad die rekening moet houden met de omgeving. De wethouder van Sliedrecht ziet meerwaarde in het feit dat je in een samenwerking meer mensen kunt inzetten voor de lobby. Omdat lobby veel tijd en energie kost, ziet hij dat als een voordeel. Daarnaast hebben die mensen allemaal een verschillende politieke achtergrond, wat zorgt voor meer politieke lijntjes richting provincie en rijk. Wat ook nog wordt genoemd, is dat na een herindeling de gemeente waarschijnlijk vier jaar lang plat zou liggen en helemaal niet toe zou komen aan lobby.

Enkele respondenten zijn van mening dat herindeling wel beter zou zijn voor de lobbykracht. Een raadslid uit Zwijndrecht vindt dat er in de Zwijndrechtse raad nu veel te weinig regionaal en teveel lokaal wordt gedacht, waardoor regionale lobby niet gesteund wordt. De regiosecretaris ziet vooral een voordeel in de ruimte die dan gemaakt zou kunnen worden in de ambtelijke organisatie om de lobby vorm te geven. Die ambtelijke capaciteit mist hij nu in de regio.

Tussenconclusie versterking lobbykracht

Als de belangrijkste lobbyonderwerpen voor de Drechtsteden worden gezien mobiliteit en bereikbaarheid, economie en werkgelegenheid en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. De lobbykracht van de Drechtsteden heeft zich naar de mening van respondenten duidelijk ontwikkeld.

De Drechtsteden worden gezien als een relevante partner voor andere overheden. Dit geldt met name voor de provincie. Relevantie voor het rijk wordt nauwelijks genoemd. Er wordt een kritische noot geplaatst bij de uitvoeringskracht die te mager is om de lobby geloofwaardig te houden.

De invloed van de Drechtsteden bij de provincie is niet alleen groot, maar ook anders geworden. Doordat de provincie nu beter weet wat het gebied te bieden heeft, wordt er meer als partners samengewerkt. De invloed op nationaal niveau is goed op sociale en bestuurlijke zaken en niet goed genoeg op onderwerpen als energie, economie en verkeer. Dit komt onder andere door het ontbreken van ambtelijke capaciteit. Op Europees niveau is de invloed minimaal.

Als concrete resultaten van de lobbykracht in de regio worden vooral infrastructurele successen genoemd. De meerwaarde van de samenwerking voor de lobbykracht wordt breed gedeeld omdat provincie en rijk steeds meer zaken doen met regio's en minder met gemeenten. Daarnaast wordt ook steeds meer cofinanciering van de regio verwacht.

Vrij breed wordt een positief effect ervaren van de samenwerking op de versterking van de lobbykracht. Bijna even breed wordt de mening gedeeld dat dit effect niet sterker zou zijn geweest bij een herindeling tot één Drechtstad. Twee belangrijke argumenten zijn dat de uitstraling van een gebied sterker is in de lobby dan van een gemeente en het hebben van voldoende mensen om de lobby adequaat vorm te kunnen geven.

4.4 Samenwerking of herindeling?

Aan het eind van de gehouden interviews is de respondenten gevraagd om in retrospectief aan te geven of de samenwerking heeft voldaan aan de verwachting die ze destijds hadden (4.4.1) en of ze met de kennis van nu achteraf voor een herindeling hadden gekozen (4.4.2). Deze paragraaf is een weergave van de antwoorden daarop.

4.4.1 Samenwerking?

Grosso modo kan gesteld worden dat de samenwerking heeft voldaan aan de verwachtingen van de respondenten en dat tevredenheid overheerst.

"Terugkijkend...geloof ik dat het veel heeft opgeleverd. Tenslotte zijn we nog niet zo lang bezig.... Dus daar ben ik positief over. Ik denk alleen dat het nog beter en meer kan". (gemeentesecretaris Hendrik-Ido-Ambacht)

Natuurlijk waren die verwachtingen heel verschillend en zijn die tussentijds bijgesteld. Zo verwachtte het ene raadslid uit Zwijndrecht vooral een stuk democratische legitimiteit in de samenwerking en het andere Zwijndrechtse raadslid verwachtte dat het een eerste stap op weg naar een herindeling zou zijn. De dingen waar men tevreden naar kijkt, zijn de uitvoeringstaken en activiteiten van vooral het Servicecentrum Drechtsteden en de Sociale Dienst Drechtsteden. Er wordt ook positief gekeken naar de continuïteit, de efficiency en de innovatie die de samenwerking heeft opgeleverd. Het raadslid uit Papendrecht is van mening dat er een goede balans is tussen wat lokaal kan blijven en wat efficiënt is om regionaal te doen. Deels dezelfde zaken komen ook terug in de opsomming van punten waarvan respondenten vinden dat die beter kunnen of moeten. Ook daar komt efficiency, innovatie en te weinig maatwerk terug. Politisering en de manier waarop raadsleden met elkaar omgaan komt een aantal keer terug als punt waar men niet tevreden over is. Dat geldt ook voor de uitvoeringskracht op fysiek en economisch terrein. De accountant merkt op dat de samenwerking veel heeft opgeleverd, maar dat als er nu niks gebeurt de incassering van de winst hard achteruit holt.

4.4.2 Of toch herindeling?

Geen enkele respondent zou met de kennis van nu destijds gekozen hebben voor een herindeling. Zelfs niet de twee Zwijndrechtse raadsleden die destijds wel voor herindeling waren, maar die juist met de kennis van nu vol overtuiging kiezen voor de samenwerking. De argumenten om de samenwerking te prefereren boven de herindeling tot Drechtstad zijn samen te vatten in twee delen.

Er zijn inhoudelijke argumenten die ingaan op de voor- en nadelen van de respectievelijke elementen van bestuurskracht. De gemeentesecretaris van Hendrik-Ido-Ambacht geeft aan dat je in een samenwerking geen tijd verliest aan het integreren van verschillende ambtelijke culturen. Grotere gemeenten werken in zijn ogen door de verschillende diensten niet anders dan het netwerk van de Drechtsteden. De regiosecretaris is van mening dat er in een herindeling minder maatwerk geleverd kan worden dan nu in de samenwerking aan de gemeenten geleverd wordt. Hij merkt verder op dat het samenwerkingsmodel uniek is als tenminste alle gemeenten het lokaal goed

doen, hun opdrachtgeverschap goed organiseren en hun verbindingen kunnen maken. Dan haal je in zijn ogen het maximale uit de maatschappij.

De provinciesecretaris verwijst naar een onderzoek van Fraanje en Herweijer en zegt dat inhoudelijke argumentatie er eigenlijk niet toe doet. Het gaat in samenwerking en herindeling om het proces, hoe je dingen met elkaar doet, om identiteit en om onderlinge verhoudingen. Ambtelijke efficiency kan volgens hem dan ook niet het hoofdargument zijn. Het gaat erom wat je in de samenleving wilt bereiken. Het tweede deel van de argumenten van de respondenten sluit hier bij aan. De wethouder van Sliedrecht zegt letterlijk:

"Als ik hem van die andere kant zou benaderen. Van die drie punten hè. Ja, dan zou ik ervoor gekozen hebben...Netwerksamenwerking heeft voordelen en heeft ook beperkingen. Dat raakt zeg maar het niet optimaal zijn van die drie punten. Maar dat heft voor mij die andere kant niet op. Die vind ik eerlijk gezegd belangrijker. En den neem ik die schaduwzijde of misschien net niet helemaal efficiënt zijn, neem ik op de koop toe". (wethouder Sliedrecht)

Anderen wijzen op de weerstand die herindeling oplevert. De burgemeester van Alblasserdam vreest voor teveel snijverlies in lokale gemeenschappen bij een herindeling. Een beperkter aantal bestuurders kunnen niet meer die nabijheid brengen die nu nog gebruikelijk is in de vijf gemeenten buiten Dordrecht. En die behoefte is er in het Nederlands bestel naar zijn mening.

4.5 Analyse

In de voorgaande paragrafen zijn de effecten van de samenwerking in de Drechtsteden op de verschillende onderdelen van de bestuurskracht beschreven zoals die worden ervaren door de respondenten en voortkomen uit de documentanalyse. Achtereenvolgens zijn de effecten op de versterking van de ambtelijke organisatie, op het behalen van meer efficiency en op het versterken van de lobbykracht aan de orde geweest. Ook is in retrospectief gekeken naar de mate waarin de samenwerking heeft voldaan aan de verwachtingen vooraf en of de respondenten met de kennis van nu destijds voor een herindeling hadden gekozen. In deze paragraaf een analyse van de uitkomsten.

In het methoden hoofdstuk is beschreven hoe geïnterviewden binnen het Drechtstedennetwerk geselecteerd zijn uit raadsleden binnen en buiten de Drechtstraad, wethouders binnen en buiten het Drechtstedenbestuur, een burgemeester, een gemeentesecretaris en de regiosecretaris. Daarbij is rekening gehouden met politieke differentiatie en spreiding over de zes gemeenten. Daarnaast zijn twee personen van buiten het Drechtstedennetwerk geselecteerd om ook hun bevindingen en inschattingen van buitenaf te betrekken in het onderzoek. Deze op zichzelf vrij rationele criteria zorgen voor een goede spreiding en een zo goed mogelijk benaderen van een representatief beeld. De interviews hebben inderdaad een brede diversiteit aan ervaringen en oordelen opgeleverd. Er is bijna op geen enkel onderdeel sprake van unanimiteit en op een aantal onderdelen zijn de reacties zelfs bijna tegenovergesteld aan elkaar. Toch kan de rijke diversiteit aan opbrengsten niet alleen begrepen worden door te verwijzen naar de spreiding van respondenten volgens de genoemde criteria. Die rationele criteria hebben maar zeer ten dele een relatie met de te verwachten zienswijze van de respondenten. Om de resultaten vanuit de interviews goed te kunnen begrijpen en duiden is het

belangrijk om rekening te houden met de volgende vijf referentiekaders van waaruit respondenten hun reactie hebben gegeven. Deze effecten van de vijf referentiekaders op de zienswijze van de respondenten waren tijdens de selectie van respondenten niet bekend, maar zijn zichtbaar geworden in de fase van data-analyse.

- De respondenten verschillen van elkaar *in kennis van, betrokkenheid bij en inzicht in het totaal van de samenwerking*. Daar is een bepaalde gelaagdheid in waar te nemen. Met name raadsleden staan vrij ver af van de keuzes die gemaakt worden, de inspanningen die worden verricht en de resultaten die worden behaald op het gebied van de versterking van de ambtelijke organisatie, efficiency en lobbykracht. Dat leidt er soms letterlijk toe dat er een verschillende taal wordt gesproken. Leden van de Drechttraad verschillen daarin weer van gemeenteraadsleden die geen lid zijn van de Drechttraad. Ook bij dagelijks bestuurders zijn verschillen in kennis en betrokkenheid tussen degene die actief zijn in de samenwerking en degene die er wat verder vanaf staan. Bij ambtenaren is dit minder waarneembaar.
- De respondenten verschillen van elkaar *in rol en positie*. Raadsleden baseren hun oordeel op datgene wat zij waarnemen en ervaren vanuit hun positie. De rol en positie van waaruit wethouders of burgemeesters hun oordeel vormen is heel anders. Dat kan leiden tot een heel verschillend antwoord op dezelfde vraag. Datzelfde geldt natuurlijk voor ambtelijke respondenten of de accountant. Wat opvalt, is dat het oordeel over de effecten van de samenwerking over het algemeen positiever is bij respondenten die vanuit hun rol meer betrokken of actief zijn in de samenwerking dan bij respondenten die buiten de samenwerking staan of er wat minder actief bij betrokken zijn.
- De meeste respondenten zijn afkomstig *uit verschillende gemeenten*. De wijze waarop de samenwerking ervaren wordt, verschilt sterk per gemeente. De mate waarin een gemeente baat heeft bij de samenwerking kan de waardering voor de samenwerking beïnvloeden. Dat geldt ook voor de politieke en bestuurlijke visie op de samenwerking die per gemeente verschilt.
- De respondenten kijken in het afwegen van hun oordeel over de effecten van de samenwerking *naar verschillende tijdvakken*. Sommigen overzien de hele periode vanaf de start in 2006 tot heden, anderen beoordelen het heden ten opzicht van 5 of 7 jaar gelden. Dat leidt tot verschillende antwoorden. Over het algemeen weten respondenten zich het meeste te herinneren van de periodes 2008-2010 en de laatste raadsperiode van 2014 tot heden. De periode waarin gemeenten nog zelf de taken uitvoerden is grotendeels vergeten en wordt weinig betrokken in de afwegingen.
- De respondenten kijken in het afwegen van hun oordeel over de effecten van de samenwerking *naar verschillende taken* van het samenwerkingsverband. Sommigen betrekken in hun oordeel vooral de uitvoerende taken, terwijl anderen het vooral hebben over de beleidsmatige taken van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. Er bestaat de neiging bij een groot deel van de betrokkenen om het over 'de regio' te hebben of 'de Drechtsteden', maar dan eigenlijk een specifieke taak of rol van de regio te bedoelen. Dat leidt soms tot wat verwarrende inconsistenties in de beantwoording.

In de interviews is zichtbaar dat deze vijf referentiekaders bij de respondenten een rol spelen in het opmaken van hun oordeel of het beschrijven van hun ervaring met de samenwerking. Dit helpt bijvoorbeeld bij het duiden van de beantwoording van de accountant die zowel aangeeft positief te zijn over de effecten van de samenwerking en

tegelijkertijd op een aantal onderdelen een afwijkende mening heeft. Door hier rekening mee te houden en tijdens de interviews door te vragen, of sommige vragen op een andere manier te stellen is het meestal wel gelukt om verder dan het primair gegeven antwoord te kijken. Op basis komen een aantal zaken uit de data-analyse naar voren:

- De periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, beslaat ongeveer drie raadsperioden met ieder een eigen typering. 2006-2010 zou je een *pioniersfase* kunnen noemen, een periode van focus en gezamenlijke visie, maar ook van een moeizame en teleurstellende start van regionale diensten. 2010-2014 is meer een *consolidatiefase* met veel bedrijfsvoeringsvraagstukken en bezuinigingen, maar ook een fase waarin begrotingen gehaald worden en de regionale diensten strakker georganiseerd raken. 2014-heden is te typeren als een *groeifase* met veel discussies over veranderende politieke visies op samenwerking en discussies over bevoegdheden, maar ook van groei in de lobbykracht, toenemende focus en verdere professionalisering van de ambtelijke organisatie.
- De samenwerking op het gebied van staf- en ondersteunende diensten en sociale diensten wordt breed positief gewaardeerd. De respondenten zouden dit niet willen terugdraaien naar de gemeenten. De samenwerking op beleidsmatig terrein wordt kritisch benaderd. Die wordt ervaren als onvoldoende professioneel, met onvoldoende slagkracht en efficiency en met onvoldoende resultaten.
- Op alle drie de onderdelen van bestuurskracht die voor dit onderzoek zijn gebruikt, sterke ambtelijke organisatie, de efficiency en de lobbykracht, wordt met de nodige nuances een verbetering ervaren door de respondenten.
- Hoewel er technisch gezien het gevoel is dat herindeling voor een enkel onderdeel van bestuurskracht wellicht een betere oplossing zou zijn, is er geen draagvlak voor een herindeling tot Drechtstad. De inhoudelijke argumentatie over het beste model doet er bij de meeste respondenten niet toe. Het proces van hoe je dingen organiseert, de identiteit van de gemeenten, de onderlinge verhoudingen, elementen die een uiting zijn van de culturele gemeenschap die een gemeente is, wegen zwaarder (Ferket et al., 2014).
- Gemeenten die in 2005 slecht scoorden in de bestuurskrachtmetingen van Berenschot worden nu positief beoordeeld op de onderdelen van bestuurskracht. Andersom geldt dit ook.
- Betrokkenen in de samenwerking die een achtergrond hebben of hebben gehad in Dordrecht zijn aarzelder over de effecten van de samenwerking dan betrokkenen vanuit andere gemeenten. In Dordrecht leeft het beeld dat de stad minder geprofiteerd heeft van de samenwerking en een aantal zaken ook zelf had kunnen doen.
- De huidige verschillen in bestuurskracht zoals die worden waargenomen tussen gemeenten lijken veroorzaakt te worden door het loslaten van zaken, vertrouwen geven en het beschikbaar stellen van voldoende middelen aan de ambtelijke organisatie.

Sommige punten zijn te beschouwen als een soort 'bijvangst' van de interviews. Ze passen niet direct in de beantwoording van de deelvragen, maar geven wel een interessante verdieping aan de inzichten in het Drechtstedenmodel. Het gaat bij alle punten zoals gezegd niet om harde eenduidige conclusies. Daar is het beeld vanuit de interviews te divers en te breed voor. Er zijn teveel nuances om dit allesomvattende uitspraken te laten zijn. Wel is het zo dat bovenstaande opmerkingen een rode draad

beschrijven waarin naar alle waarschijnlijkheid alle respondenten zich overwegend zullen herkennen.

4.6 Beantwoording empirische deelvragen

De uitkomsten van de interviews zijn geanalyseerd en gestructureerd aan de hand van het theoretisch kader wat is ontstaan vanuit het literatuuronderzoek en de operationalisering die daarop is gebaseerd. Daarnaast zijn de voor dit onderzoek relevante documenten geanalyseerd. Dat heeft voldoende informatie opgeleverd om de verschillende deelvragen te beantwoorden.

Deelvraag 5: In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan versterking van de ambtelijke organisatie?

De samenwerking in de Drechtsteden heeft naar de mening van de respondenten in een aanzienlijke mate bijgedragen aan de versterking van de ambtelijke organisatie op het niveau van de regio. Dat is een rode draad in de opvattingen als de versterking als totaal wordt beoordeeld. Bij verdieping in de vraagstelling zijn er wel verschillen in kwalificaties zichtbaar. De bundeling van kennis en de netwerkorganisatie die is ontstaan, worden positief gewaardeerd. De professionaliteit, de continuïteit en de slagkracht zijn toegenomen. Dat wordt met name ervaren bij de uitvoerende diensten. Daar is meer specialisatie, er wordt planmatiger gewerkt en de kwetsbaarheid van functies is afgenomen. Op beleidsmatig niveau worden de slagkracht en de continuïteit minder positief beoordeeld. Als verklaring daarvoor worden het ontbreken van een eenduidige grondslag en visie waar de regio naar toe wil genoemd en een gebrek aan focus. Respondenten met een achtergrond in Dordrecht lijken minder positief over de effecten van de samenwerking op de versterking van de ambtelijke organisatie dan andere respondenten.

Op het niveau van de lokale ambtelijke organisaties worden de effecten van de samenwerking wisselend ervaren. Gemeenten die voldoende middelen ter beschikking hebben gesteld, bestuurlijke keuzes hebben gemaakt over wat soort organisatie ze willen zijn en hebben gewerkt vanuit loslaten en vertrouwen worden door respondenten als professionelere organisaties gezien. In gemeenten die dat niet hebben gedaan staan de professionaliteit en slagkracht onder druk en wordt juist een toegenomen kwetsbaarheid waargenomen.

Deelvraag 6: In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan meer efficiency?

De samenwerking in de Drechtsteden heeft naar de mening van de meeste respondenten in een redelijke mate bijgedragen aan meer efficiency op het niveau van de regio. Meer specifiek wordt de toename van efficiency in aanzienlijke mate ervaren in de toegenomen financiële en personele efficiency, die hebben geleid tot ingeboekte bezuinigingen, toename van kwaliteit en een substantieel lagere formatie. Dit wordt ook ondersteund met bevindingen uit de documentanalyse. Bestuurlijke efficiency wordt helemaal niet ervaren, integendeel er is een breed gedeeld gevoel van bestuurlijke drukte en verlies van energie en tijd.

De toename van de efficiency wordt vooral opgemerkt bij de ondersteunende en uitvoerende taken en de Sociale Dienst Drechtsteden. Minder positief wordt er geoordeeld over de efficiency op beleidsmatige onderdelen en de verschillende keuzes die daarin worden gemaakt door gemeenten. Het gevoel dat dingen dubbel gebeuren en de stroperigheid door de vele afstemmingsmomenten worden als negatieve punten genoemd.

Ook hier weer wordt opgemerkt dat gemeenten die taken en verantwoordelijkheden los hebben durven laten, profiteren van de efficiency van de samenwerking. Gemeenten die dat niet hebben gedaan en blijven controleren, profiteren minder doordat er dubbelingen in de organisatie achterblijven.

Deelvraag 7: In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel bijgedragen aan een grotere lobbykracht?

De samenwerking in de Drechtsteden heeft naar de mening van vrijwel alle respondenten in een aanzienlijke mate bijgedragen aan de versterking van de lobbykracht. Drechtsteden wordt gezien een relevante partner voor de provincie. Dat komt onder andere doordat Drechtsteden zich echt als één gebied profileert en daarmee aantrekkelijk is voor de provincie om mee samen te werken naast de eigenzinnige MRDH en de moeizame Leidse regio. De invloed bij de provincie wordt dan ook substantieel genoemd. De relevantie en invloed op nationaal niveau worden als sterk wisselend ervaren. Op sociale thema's en binnenlandse zaken worden die goed genoemd. Op gebieden als economie en verkeer is dat nog niet goed genoeg, onder andere door beperkte ambtelijke capaciteit. Op Europees niveau wordt een minimale lobbykracht ervaren. Bij de lobbykracht wordt nadrukkelijk naar voren gebracht dat de samenwerking een beter model is dan herindeling, omdat de uitstraling van een gebied sterker is in de lobby dan van een gemeente. Daarnaast wordt genoemd het hebben van voldoende mensen om de lobby adequaat vorm te kunnen geven.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord (5.1). De antwoorden op de theoretische deelvragen uit hoofdstuk 2 en de empirische deelvragen uit hoofdstuk 4 vormen daarvoor voldoende basis. Daarna zijn de uitkomsten van het empirisch onderzoek afgezet tegen de verwachtingen uit paragraaf 2.5.2, die geformuleerd zijn na de beantwoording van de theoretische deelvragen (5.2). Dit vervolgt met een discussie over de resultaten, beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor thema's die in een vervolgonderzoek kunnen worden uitgediept (5.3). Uiteraard sluit dit onderzoeksrapport af met een aantal aanbevelingen (5.4).

5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In de hoofdstukken 2 en 4 zijn de deelvragen beantwoord. Daarmee is de veronderstelde noodzaak tot samenwerking tussen of herindeling van gemeenten beschreven. Ook is helder geworden wat herindeling inhoudt, wat de belangrijkste samenwerkingsvormen van gemeenten zijn en wat de in de literatuur genoemde voordelen van beiden zijn. De samenwerking in het Drechtstedenmodel is beschreven en de verhouding van deze samenwerking tot andere vormen van samenwerking van gemeenten. De mate waarin de samenwerking in de Drechtsteden heeft bijgedragen aan de versterking van de ambtelijke organisatie, aan meer efficiency en aan versterking van de lobbykracht is in beeld gebracht door interviews met betrokkenen en documentanalyse. Dat alles vormt de basis voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

In welke mate heeft samenwerking in het Drechtstedenmodel in de periode 2006-2017 bijgedragen aan versterking van de bestuurskracht?

Uit het literatuuronderzoek is duidelijk geworden dat zowel over de effecten van herindeling als van gemeentelijke samenwerking geen wetenschappelijke eenduidigheid bestaat. Aan de ene kant zijn positieve effecten toegeschreven aan herindeling. Die zijn voor dit onderzoek samengevat in drie concepten: versterking van de ambtelijke organisatie, meer efficiency en verbetering van de lobbykracht. Andere onderzoeken laten zien dat er weinig bewijs is voor positieve effecten van herindeling op efficiency of bestuurskracht. Datzelfde geldt voor samenwerking tussen gemeenten. Aan de ene kant zijn kwaliteitsverbetering en efficiency genoemd en aan de andere kant dat samenwerkingen zelden een positief budgettair effect hebben.

De hoofdvraag is dus niet eenduidig te beantwoorden op basis van het literatuuronderzoek. De gebruikte literatuur levert tegenstrijdige inzichten op met betrekking tot de verwachte effecten. Ook de beschreven specifieke kenmerken en omstandigheden van de samenwerking in de Drechtsteden compliceren het geven van een eenduidig antwoord op basis van het literatuuronderzoek.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat respondenten over het algemeen ervaren, dat de samenwerking in de Drechtsteden in redelijke tot aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan versterking van de bestuurskracht.

Dat wordt met name ervaren op regionaal niveau. Naar de beoordeling van respondenten is *de ambtelijke organisatie aanzienlijk versterkt* doordat de professionaliteit, de

continuïteit en de slagkracht zijn toegenomen. Dat wordt met name ervaren bij de uitvoerende diensten. Daar is meer specialisatie, er wordt planmatiger gewerkt en de kwetsbaarheid van functies is afgenomen. Op beleidsmatig niveau worden de slagkracht en de continuïteit minder positief beoordeeld.

Er wordt met name bij de ondersteunende en uitvoerende taken en de Sociale Dienst Drechtsteden een *aanzienlijke toename van efficiency* ervaren in de vorm van toegenomen financiële en personele efficiency. Die hebben geleid tot ingeboekte bezuinigingen, toename van kwaliteit en een substantieel lagere formatie. Minder positief wordt er geoordeeld over de efficiency op beleidsmatige onderdelen en de verschillende keuzes die daarin worden gemaakt door gemeenten. Daar wordt gesproken over stroperigheid en dingen die dubbel gebeuren.

De samenwerking heeft naar de mening van respondenten *in aanzienlijke mate bijgedragen aan de versterking van de lobbykracht*. Dat komt onder andere tot uiting in de toegenomen relevantie als partner en de invloed van de Drechtsteden bij de provincie Zuid-Holland. De relevantie en invloed op nationaal niveau worden als sterk wisselend ervaren. Op sociale thema's en binnenlandse zaken worden die goed genoemd. Op gebieden als economie en verkeer is dat nog niet goed genoeg onder andere door beperkte ambtelijke capaciteit. Op Europees niveau wordt een minimale lobbykracht ervaren.

De samenwerking heeft wisselende effecten gehad op de bestuurskracht op individueel lokaal niveau. Gemeenten die voldoende middelen ter beschikking hebben gesteld, bestuurlijke keuzes hebben gemaakt over wat soort organisatie ze willen zijn en hebben gewerkt vanuit loslaten en vertrouwen zijn naar de mening van respondenten ontwikkeld tot professionelere en efficiëntere organisaties. In gemeenten die dat niet hebben gedaan, staan de professionaliteit en slagkracht onder druk en wordt juist een toegenomen kwetsbaarheid waargenomen.

5.2 Empirische toets verwachtingen

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek en de beantwoording van de theoretische deelvragen zijn verwachtingen uitgesproken rondom een drietal onderwerpen en aandachtspunten die van belang zijn in het empirische deel van het onderzoek. Nu dat empirisch onderzoek is afgerond, is het interessant om die eerder uitgesproken verwachtingen te confronteren met de uitkomsten van het empirisch onderzoek.

In paragraaf 2.2 komt naar voren dat de wens tot samenwerken en samengaan van gemeenten niet een modieus verschijnsel is, maar dat dit een diepere drijfveer kent die gebaseerd is op de vier basale maatschappelijke rollen van lokale overheden over de hele wereld: het bieden van identiteit aan inwoners, zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen en community governance (Stoker, 2011). De samenwerking in de Drechtsteden kan naar verwachting de bestuurskracht bieden om de basale maatschappelijke rollen van het zorgdragen voor economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen adequaat uit te voeren.

De eerste verwachting was dat vanuit die diepere drijfveer respondenten een voorkeur zouden hebben voor samenwerken boven herindelen. Die voorkeur komt voort uit de verwachte bestuurskracht die de samenwerking kan bieden, gekoppeld aan de opvatting dat de beide andere basale rollen van het bieden van een identiteit aan inwoners en

community governance gebaat zijn bij kleinschaligheid en nabijheid van een zelfstandige gemeente.

Uit het empirisch onderzoek komt deze drijfveer in negatieve en in positieve zin tot uiting. Enerzijds zijn er gemeenten die niet van harte samenwerken. Die geen taken en verantwoordelijkheden los durven of willen laten, niet vanuit vertrouwen samenwerken en blijven controleren. Zij geven er blijk van dat zij liever niet samenwerken, maar dat ze moeten omdat ze op een aantal terreinen de bestuurskracht ontberen. Anderzijds zijn er gemeenten die die drijfveer om hun rollen blijvend te kunnen vervullen omzetten in samenwerking en die samenwerking ook op een intrinsiek positieve manier aangaan. Bij alle betrokkenen komt naar voren dat de samenwerking vooral wordt aangegaan om de basale rollen van economische ontwikkeling en welzijnsvoorzieningen goed vorm te kunnen blijven geven. Daarnaast blijkt zoals verwacht in de interviews dat respondenten de voorkeur geven aan samenwerking boven herindeling omdat de basale rollen van het bieden van identiteit en community governance daar naar hun mening mee gebaat zijn.

De motivatie om samen te werken is geen onderdeel geweest van het onderzoek. Het is dus ook niet mogelijk om concrete gemeenten te benoemen die ofwel positief of negatief in de samenwerking zitten. Door de jaren van de samenwerking heen zijn dat ook steeds weer andere gemeenten geweest.

Het tweede aandachtspunt is de waarde van inhoudelijke argumenten rond de effecten op de bestuurskracht van herindeling.

Enerzijds is duidelijk dat er geen wetenschappelijke eenduidigheid over deze effecten bestaat. Anderzijds wordt het debat over de wenselijkheid van herindeling niet alleen gevoerd op basis van rationele of inhoudelijke gronden. Ook gevoelsmatige of cultureel gevoede benaderingen spelen een rol. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat betrokkenen bij een herindeling vrijwel allemaal positief terugkijken op de effecten van herindeling op de gemeente als organisatorische eenheid, maar dat ze ook aangeven dat dat ten koste is gegaan van de gemeente als culturele gemeenschap (Ferket et al., 2014, p. 65). De weging van de voordelen en nadelen speelt dan een belangrijke rol. De verwachting die is benoemd is dat de meeste respondenten een voorkeur hebben voor samenwerken boven herindelen, omdat zij de nadelen van een herindeling voor de gemeente als culturele gemeenschap zwaarder wegen dan de organisatorische voordelen.

Deze verwachting is in het empirische deel heel expliciet tot uiting gekomen. Meerdere respondenten geven aan voordelen te zien in de samenwerking in de Drechtsteden. Tegelijk ervaren ze dat die samenwerking niet optimaal is in een aantal opzichten. Maar dat weegt voor hen niet op tegen het verlies van identiteit, cultuur en nabijheid door een herindeling. Letterlijk wordt zelfs gezegd dat inhoudelijke argumenten er eigenlijk niet toe doen. Het gaat er veel meer het proces, om onderlinge verhoudingen en om identiteit. Dit blijkt uit de interviews voor veel respondenten te gelden.

In paragraaf 2.3 komt een bevinding uit een Zwitserse onderzoek naar herindelingen en gemeentelijke samenwerkingen naar voren (Steiner, 2003). Naast allerlei inhoudelijke factoren zijn het in Zwitserland vaak de kleine gemeenten met een zwakke bestuurskracht geweest die gefuseerd zijn. Intergemeentelijke samenwerking is daar juist vooral wijdverspreid onder gemeenten waar het bestuur hervormingsgezind is en waar intensieve sociale contacten zijn tussen de inwoners. De uitkomsten van dit

onderzoek zijn vanwege de specifieke context van Zwitserland natuurlijk niet zomaar te generaliseren naar Nederland, maar bieden wel een interessant perspectief. De bestuurskrachtmetingen die in 2005 zijn uitgevoerd in alle gemeenten laten behoorlijke verschillen zien in bestuurskracht tussen de Drechtsteden gemeenten (Berenschot, 2005b). De verwachting is benoemd dat gemeenten met een zwakkere bestuurskracht in 2005 minder effect hebben ervaren van de samenwerking op het gebied van bestuurskracht, of dat zij minder actief hebben geparticipeerd. Andersom was de verwachting ook dat de gemeenten met een wat sterkere bestuurskracht in 2005 meer hebben geprofiteerd van de effecten van de samenwerking en meer hebben geparticipeerd

Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht scoren in 2005 relatief laag in de bestuurskrachtmetingen met name op staf- en ondersteunende diensten (Berenschot, 2005b, p. 24). Hendrik-Ido-Ambacht krijgt daarnaast het bestuurskrachtoordeel 'matig' voor haar rol als organisatie. Zwijndrecht, wat in 2005 een belangrijke constructieve rol speelt in de samenwerking, scoort net als Sliedrecht redelijk hoog in de bestuurskrachtmetingen en specifiek op de staf- en ondersteunende diensten. Opvallend is dat uit het empirisch onderzoek naar voren komt dat Alblasserdam en Hendrik-Ido-Ambacht op dit moment gezien worden als professioneel ontwikkelde organisaties die los durven laten en daardoor van de efficiency van de regio profiteren. Van Sliedrecht en Zwijndrecht wordt door een aantal respondenten ervaren dat zij professioneel achteruit zijn gegaan. Door niet voldoende los te laten profiteren zij veel minder van de efficiency van de samenwerking. Bestuurskracht bestaat natuurlijk uit meer dan staf- en ondersteunende diensten, maar niet alle bestuurskrachtmetingen van de gemeenten zijn beschikbaar. Daarnaast zou het geen recht doen aan de genuanceerde uitspraken van de respondenten, om op basis van deze opvallende waarneming definitieve conclusies te trekken. Wel kan gezegd worden dat er in het empirisch onderzoek geen aanknopingspunten gevonden zijn dat gemeenten met een zwakke bestuurskracht minder effect ervaren van samenwerking op het gebied van bestuurskracht, of dat zij minder participeren.

5.3 Discussie

Bij het beantwoorden van de deelvragen en de hoofdvraag wordt nog maar weer eens duidelijk dat zwart en wit niet vaak voorkomen in de wetenschap. De vele nuances in de interviews en bevindingen en de diversiteit van opvattingen geven een rijkgeschakeerd beeld. Dat past ook bij een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Tegelijkertijd vraagt dat wel om voorzichtigheid bij het al te makkelijk generaliseren van resultaten en conclusies. Ook is het goed om voorzichtig en nauwkeurig te zijn in het formuleren van aanbevelingen en bij het aangeven van de relevantie van dit onderzoek. Toch is het gelukt om de hoofdvraag van een redelijk duidelijk antwoord te voorzien.

Relevantie

Een van de elementen van *wetenschappelijke relevantie* is het bevestigen of toevoegen aan bestaand onderzoek. Dit onderzoek levert wat dat betreft een dubbel beeld op. Dat heeft alles te maken met de verdeeldheid in de bestuurskunde over de opbrengsten en effecten van samenwerking tussen gemeenten.

Aan de ene kant voegt het feit dat de respondenten over het algemeen vinden dat de samenwerking in het Drechtstedenmodel heeft geleid tot financiële en personele efficiency iets toe aan de bestaande inzichten uit de bestuurswetenschap. Dit is namelijk een ander beeld dan de eerder besproken Zwitserse en Nederlandse onderzoeken die hebben laten zien dat samenwerking zelden positieve effecten heeft op de gemeentelijke budgetten (Steiner, 2003; Allers & De Greef, 2017).

Aan de andere kant bevestigen de resultaten van het empirisch onderzoek de bevindingen uit het eerder besproken onderzoek van Fraanje en Herweijer waarin de voordelen van drie samenwerkingsvormen worden beschreven (Fraanje & Herweijer, 2013). Eerder is benoemd is dat in het Drechtstedenmodel eigenlijk alle drie de samenwerkingsvormen te herkennen zijn. Veel van de in het onderzoek benoemde voordelen komen dan ook terug in de ervaringen van de respondenten.

Tegelijkertijd heeft dit onderzoek meer verdieping en meer inzicht gegeven in het Drechtstedenmodel. Dat inzicht heeft betrekking op de complexiteit van het model en het hybride karakter. Alle drie de genoemde samenwerkingsvormen van Fraanje en Herweijer zijn op verschillende niveaus terug te vinden in het Drechtstedenmodel en tegelijk is duidelijk gemaakt waarom de combinatie ervan en het hybride karakter van de samenwerking het Drechtstedenmodel tot een samenwerkingsvorm op zichzelf maken.

De bevindingen met betrekking tot de effecten van de samenwerking op de versterking van de lobbykracht zijn een toevoeging aan bestaande inzichten. De meeste onderzoeken naar de effecten van gemeentelijke samenwerking richten zich tot nu toe op de effecten op de ambtelijke organisatie en de efficiency. Het feit dat dit onderzoek primair gebaseerd is op ervaren effecten van respondenten vormt daarnaast een methodische aanvulling op bestaande inzichten.

Doordat de conclusies en bevindingen breed uiteengegafeld zijn, zijn delen ervan zeker toepasbaar en deels te generaliseren naar andere samenwerkingsvormen. Om één voorbeeld te noemen: uit dit onderzoek komt naar voren dat loslaten van taken en verantwoordelijkheden en vertrouwen in een samenwerking een positief effect hebben op de te bereiken efficiency.

De *maatschappelijke relevantie* van dit onderzoek is gelegen in het feit dat de uitkomsten van dit onderzoek bestuurders kunnen helpen in de verantwoording van hun keuzes rondom de samenwerking in de Drechtsteden en burgers meer inzicht hierin kunnen geven.

De uitkomsten van het onderzoek hebben meer inzicht gegeven in de vraag of samenwerking vergelijkbare effecten heeft op de bestuurskracht als herindeling. In die zin heeft levert het rapport een bijdrage aan de zoektocht naar het goede evenwicht tussen bestuurskracht aan de ene kant en kleinschaligheid, zelfstandigheid en nabijheid van bestuur aan de andere kant. Daarmee is dit onderzoek maatschappelijk relevant gebleken. Hierbij past wel de kanttekening dat de keuze voor herindeling of samenwerking uiteindelijk meestal gemaakt wordt na een langdurige afweging van alle voordelen en nadelen van beide opties. Dit onderzoek is beperkt tot alleen de voordelen die onderdeel zijn van het concept bestuurskracht.

Rol Onderzoeker

In paragraaf 3.2 heb ik eerder aangegeven dat mijn rol als bestuurder mede mijn kijk op de Drechtstedelijke werkelijkheid bepaalt. Dat brengt bepaalde (voor)oordelen over de Drechtsteden met zich mee. Gedurende het hele onderzoek heb ik dus nadrukkelijk onderscheid moeten maken tussen mijn rol als dagelijkse collega of Drechtstedenbestuurslid en de rol als onderzoeker. Door bij deze scheiding van rollen goed stil te staan aan het begin van de interviews hebben de respondenten ook in de meeste gevallen een formele respondentenrol ingenomen. Tijdens de interviews is dat goed gelukt. Na een inleidend gesprekje zorgde het starten van de bandopname voor het wederzijds innemen van een formele rol. Ik heb dat bewust versterkt door soms afstandelijke formuleringen toe te passen om niet het gevoel van 'onder ons' te creëren. Ik heb geen aanwijzingen dat mijn rol als collega of Drechtstedenbestuurder geleid heeft tot andere data. Toch is nooit uit te sluiten dat er op onderdelen verschil in de data gezeten zou kunnen hebben als een onderzoeker van buiten dit onderzoek had gedaan.

Tijdens het proces van analyse heb ik nadrukkelijk de verantwoordelijkheid ervaren om mijn bestuurlijke mening over de data buiten te sluiten. Hoewel die mening er natuurlijk wel is tijdens die analyse, heb ik die geprobeerd buiten te sluiten door voortdurend alert te zijn op voldoende en goede onderbouwing en door in de formuleringen zo dicht mogelijk bij de tekst van de respondenten te blijven.

Beperkingen en vervolgonderzoek

Uit het empirisch onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat veel van de respondenten bezig zijn met dat eerder genoemde evenwicht tussen bestuurskracht en nabijheid. Dat evenwicht lijkt zeer gewenst en tegelijk bijna onbereikbaar. Het lijken twee begrippen die op een as links en rechts van elkaar liggen. Bestuurskracht in de definitie zoals die in dit onderzoek is gehanteerd vraagt om schaal, massa, professionaliteit, strakke lijnen en in veel gevallen om formalisering van verhoudingen. Nabijheid vraagt juist om kleinschaligheid en informele verhoudingen.

Bij bestuurders is merkbaar dat zij de tegenstelling proberen te benaderen als een balans die in evenwicht te krijgen is. Het zou interessant zijn om verdiepend onderzoek te doen naar de vraag of de beide elementen in balans te krijgen zijn, en zo niet hoe bestuurders kiezen uit die twee opties: is dat een rationele keuze of een emotionele keuze? Mijn hypothese hierbij is dat die keuze wel eens veel emotioneler zou kunnen zijn dan bestuurders zelf denken.

De reden daarvoor is dat ik het toch wel een opvallende uitkomst vindt dat de respondenten op diverse deelonderwerpen voordelen hebben benoemd van herindeling ten opzichte van samenwerking. Maar bij de slotvraag bleek dat geen enkele respondent met de kennis van nu destijds voor een herindeling gekozen zou hebben. Sterker nog: ik heb het als vrij verrassend ervaren om te merken dat bij de meeste respondenten de argumenten om te kiezen voor samenwerking of herindeling er eigenlijk niet toe doen, omdat zij sowieso de negatieve uitwerking van herindeling op de nabijheid van bestuur en de culturele identiteit van de gemeenten zwaarder laten wegen. Het onderzoek is te beperkt om de invloed hiervan op de resultaten verder te onderzoeken.

Ook in één van de interviews is gerefereerd aan een onderzoek wat zegt dat argumenten voor of tegen een herindeling of samenwerking er eigenlijk niet toe doen. Dat het veel meer gaat om proces, identiteit en onderlinge verhoudingen. Dat is ook wel één van de

beperkingen van dit onderzoek gebleken. Dit onderzoek is gericht op hele rationele vaak zakelijke thema's. De wat meer emotionele kant die zich richt op onderlinge verhoudingen, op cultuur en identiteit is in de interviews niet aan de orde gekomen. Populair gezegd is dit onderzoek gericht op rationaliteit en minder op bestuurlijke wensen, hoewel die wel erg nauw bij elkaar horen.

Vanuit het literatuuronderzoek is de verwachting dat de gemeenten die in 2005 te maken hadden met een relatief zwakke bestuurskracht minder effect zullen ervaren van de samenwerking op het gebied van bestuurskracht of dat zij minder actief zullen participeren. Een opvallende uitkomst van het empirische onderzoek is dat juist die gemeenten gezien worden als professioneel ontwikkelde organisaties, die taken en verantwoordelijkheden los durven laten en daardoor van de efficiency van de regio profiteren. En bij in 2005 relatief wat bestuurskrachtigere gemeenten lijkt het omgekeerde effect zichtbaar. Dat is niet te verklaren uit de literatuur die gebruikt is voor dit onderzoek. Het zou een interessant vervolgonderzoek zijn om te kijken of die wisseling van posities iets te maken heeft met een veranderde visie op regionale samenwerking, of een politieke koerswijziging en of de opkomst van lokale partijen daar een rol in speelt.

De keuze voor de respondenten is aan de ene kant goed geweest. De 11 respondenten vertegenwoordigen de volle breedte van betrokkenen bij de samenwerking in de Drechtsteden. Aan de andere kant is de selectie gericht geweest op ervaren respondenten, met minimaal 6 jaar ervaring in de Drechtsteden. Drie dingen zou ik hier in reflecterende zin over willen zeggen:

Besluiten over keuzes die te maken hebben met de samenwerking worden niet alleen genomen door ervaren raadsleden en wethouders, maar ook door onervaren nieuwkomers. Voor hen is de werkelijkheid die ze aantreffen hun enige referentiekader. Het zou een interessante verdieping van dit onderzoek kunnen zijn om hetzelfde onderzoek nog eens te doen onder betrokkenen met maximaal één jaar ervaring.

In het methoden hoofdstuk is de verwachting uitgesproken dat dat door de hybride en ingewikkelde structuur van de Drechtsteden de meeste respondenten een algemeen beeld hebben en geneigd zijn dat toe te passen op de gehele samenwerking. Als geïnterviewden het hebben over de regio of de Drechtstedenorganisatie waar doelen ze dan exact op? De verwachting daarbij is geweest dat de werkelijke ervaringen veel genuanceerder liggen en variëren per onderdeel van de samenwerking. In het empirisch deel is gebleken dat dit regelmatig het geval is geweest. Bij sommige vragen zijn antwoorden die volledig contrair zijn aan elkaar. Op zich zelf kan dat, maar bij enig doorvragen is vaak gebleken dat respondenten met hun antwoord een specifiek onderdeel of een specifieke periode van de samenwerking bedoelen. Dit is in de interviews ondervangen door goed door te vragen. Regelmatig is gebleken dat de eerste reactie van de respondent niet het volledige antwoord is, of dat de respondent na enig doorvragen toch genuanceerder naar een onderwerp kijkt.

De laatste opmerking in dit verband heeft betrekking op de keuze voor respondenten met minimaal zes jaar betrokkenheid bij de samenwerking in de Drechtsteden. Dit criterium heeft als risico in zich dat respondenten vanwege hun lange betrokkenheid ook graag willen dat de samenwerking succesvol is. Deels is dat ondervangen door twee respondenten buiten het netwerk te betrekken en door goed te spreiden over

respondenten die wel en niet actief zijn in Drechttraad en Drechtstedenbestuur. Daarnaast heb ik in de interviews zoveel mogelijk doorgevraagd bij algemene antwoorden. Ik heb daarbij geen aanwijzingen gevonden dat het genoemde risico zich echt heeft voorgedaan. In de interviews is voldoende diepgang geweest om dat zo goed mogelijk uit te sluiten.

Bovenstaande reflectie op het onderzoek naar de samenwerking in de Drechtsteden helpt om het onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen en het daarmee ook op de juiste waarde te kunnen schatten.

5.4 Aanbevelingen

Nu de centrale vraag van dit onderzoek is beantwoord, is het interessant om nog eens naar de titel van dit rapport te kijken. De titel is een vraag: Drechtsteden, model voor de toekomst? En natuurlijk, dat is niet zo zeer een wetenschappelijke vraag, als wel een bestuurlijke vraag. Toch zijn er op basis van de resultaten van dit onderzoek een aantal lijnen te trekken die leiden tot maatschappelijk relevante aanbevelingen.

Het antwoord op de centrale vraag is dat door de respondenten ervaren wordt dat de samenwerking in de Drechtsteden in redelijke tot aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan de versterking van de bestuurskracht. Daarmee lijkt het Drechtstedenmodel voldoende elementen te bevatten om een toekomstbestendig model te zijn. Maar om in de toekomst een houdbaar model te blijven is het aan te bevelen dat het Drechtstedenmodel zich door ontwikkelt en zich aanpast aan de veranderende maatschappelijke context. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek doe ik daarvoor één algemene aanbeveling en drie meer specifieke aanbevelingen die bestaan uit een aantal deelaanbevelingen.

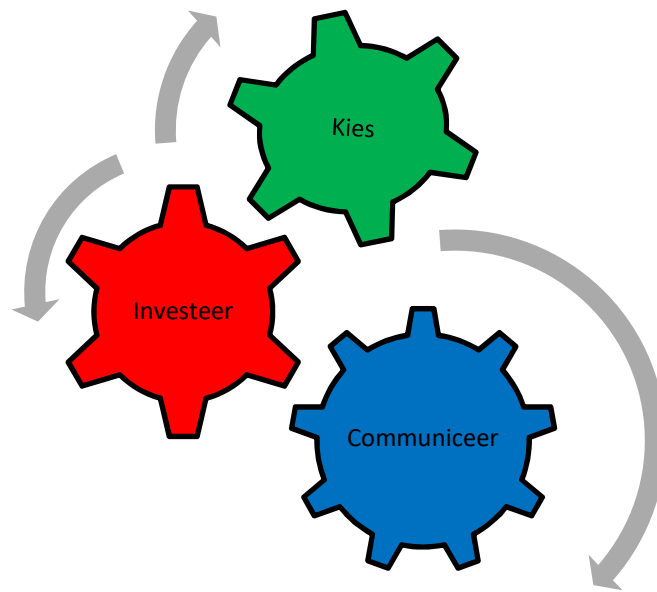
De eerste algemene aanbeveling aan de Drechtsteden is:

- **Stop met hinken op twee gedachten.**
- **Focus op wat je echt samen wilt doen.**
- **Stel daarvoor een toekomstvisie op.**

Deze algemene aanbeveling sluit aan op de bevindingen uit de interviews. Verschillende respondenten hebben gesproken over discussies met betrekking tot bevoegdheden, teveel afstemmings- en prioriteringsvraagstukken. Respondenten kijken daarbij kritisch naar de gemeenten zelf. Het ontbreekt volgens hen aan eigenaarschap en goed opdrachtgeverschap. Men wil vasthouden aan eigen cultuur en werkwijze. Er worden kwalificaties genoemd als 'dubbele regie', 'grensgevechten' en 'snijverlies'. Het lijkt erop dat dit wordt veroorzaakt door het niet op een goede manier los kunnen en willen laten van taken en verantwoordelijkheden. Daardoor blijft er een wat onduidelijke rolverdeling tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband. Respondenten zien dat daardoor de beleidsmatige slagkracht onder druk staat door het ontbreken van een eenduidige grondslag en visie waar de regio met elkaar naar toe wil. Dat leidt tot de aanbeveling om een gezamenlijk toekomstvisie voor de regio op te stellen. Het is aan te

bevelen om een tijdshorizon voor deze toekomstvisie te nemen die wat verder weg ligt om zo een kader te creëren wat de raadsperioden overstijgt. Zo'n toekomstvisie kan de focus opleveren die nodig is om de beleidsmatige slagkracht te vergroten en de gezamenlijke doelen te bereiken. Een belangrijke aanvulling is dat deze toekomstvisie opgesteld zou moeten worden door de colleges en de raden van de afzonderlijke gemeenten. Alleen op die manier kan er draagvlak en duidelijkheid ontstaan om taken en verantwoordelijkheden in het realiseren van die toekomstvisie goed te verdelen.

Naast de algemene aanbeveling wil ik drie wat meer specifieke aanbevelingen doen, die bestaan uit een aantal deelaanbevelingen. Die wil ik samen vatten in drie woorden: kies, investeer en communiceer.



Figuur 4: Schematische weergave aanbevelingen

KIES

- **Kies** lokaal wat voor gemeente je wilt zijn. Hoewel de ene gemeente daar verder in lijkt te zijn dan de ander geldt dit voor iedere gemeente, op zowel ambtelijk als bestuurlijk en politiek niveau. Focus op taken waar de gemeente goed in is, die dicht bij de inwoners staan en die de gemeente ook zelf moet doen.
- **Kies** regionaal als raadsleden en bestuurders van de deelnemende gemeenten wat voor regio je wilt zijn. Focus daarbij op taken waar de regio meerwaarde kan hebben, waar nabijheid minder een rol speelt en waar je regionaal meer kracht op kunt maken. Kies ook welke taken je niet meer in de regio wilt beleggen. Leg die terug bij gemeenten.
- **Kies** wat voor soort ambtelijke organisatie bij die keuzes hoort. Welke organisaties heb je daarvoor nodig in de gemeenten en welke organisatie heb je regionaal nodig? En hoe grijpen die twee organisaties op elkaar in en hoe versterken ze elkaar?
- **Kies** om taken en verantwoordelijkheden los te laten en te vertrouwen. Dat geldt voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren op zowel lokaal als regionaal niveau. Door het maken van duidelijke keuzes over de schaalniveaus waarop taken belegd

zijn, hoeft niet iedereen over alles te gaan. Daarbij past de term gepaste betrokkenheid, niet teveel maar ook niet te weinig. Tandwielen kunnen niet zonder elkaar, maar moeten wel kunnen draaien om energie te creëren.

- **Kies** waar besluitvorming en afstemming plaatsvindt. Vermijd daarmee dubbelingen en dring het aantal overleg- en afstemmingsmomenten op regionaal niveau substantieel terug, waardoor de bestuurlijke en ambtelijke drukte afneemt.

Investeer

- **Investeer** op gemeentelijke en regionale schaal in innovatie en in de kwaliteit van medewerkers. De veranderende maatschappelijke context vraagt om een adaptieve, krachtige ambtelijke organisaties die meerschallig kunnen opereren.
- **Investeer** op regionaal niveau in uitvoeringskracht als randvoorwaarde om ook resultaten te kunnen boeken en zodoende de lobby geloofwaardig te kunnen houden. Geef die uitvoeringskracht concreet vorm in menskracht en middelen.
- **Investeer** in regionale ambtelijke capaciteit om een consistente, consequente en krachtige lobby neer te kunnen blijven zetten als totaal gebied. Dit geldt met name op de terreinen economie en verkeer en vervoer.

Communiceer

- **Communiceer** als regionale bestuurders en ambtenaren in de juiste taal met lokale raadsleden en ambtenaren. Dat heeft twee kanten: communiceer duidelijk en helder over regionale doelen. Gebruik geen bestuurlijke 'geheimtaal', maar breng de doelen dichtbij lokale vertegenwoordigers. Daarnaast communiceer ook op de juiste toon, heb oog voor de verhoudingen. De gemeenten zijn als eigenaren de baas over en in de samenwerking en de gemeenten zijn er niet ten dienste van de regio. Het is hier ook de toon die de muziek maakt.
- **Communiceer** met elkaar door open en heldere menselijke relaties. Dit geldt voor iedereen, ambtelijk, politiek of bestuurlijk en niet in het minst voor de onderlinge interactie tussen Drechttraadsleden onderling en met het Drechtstedenbestuur en vice versa. Het succes van een samenwerking wordt niet in de laatste plaats bepaald door hoe mensen met elkaar omgaan. Waar irritaties ontstaan, bespreek dit op een open en transparante manier in het belang van de regio.

Literatuur

Allers, M. A. (2010). Binnenland-Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op- Er zijn geen besparingen te verwachten door het samenvoegen van gemeenten. Grotere gemeenten hebben relatief meer ambtenaren dan kleine, en gemeenten geven na een herindeling meer uit. *Economisch Statistische Berichten*, 95(4586), 341.

Allers, M. A., & De Greef, J. A. (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 1-24.

Allers, M. A., & Geertsema, B. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB Openbare financiën*, 99(4688), 406-409.

Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.

Berenschot (2005a) *Bestuurskrachtmeting Drechtsteden gemeente Hendrik-Ido-Ambacht*. Utrecht: Berenschot

Berenschot (2005b) *Bestuurskrachtmeting Drechtsteden. Regionaal aanvullend onderzoek*. Utrecht: Berenschot

Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Fimreite, A. L., & Selle, P. (2012). Reform strategies matter: explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, 38(1), 71-90.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek, Denken en doen*. Amsterdam, Boom Lemma 1^e druk.

Boeije, H., Scheepers, P. & Tobi, H. red. (2016). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam, Boom 9^{de} druk.

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

Borst, B. (2016). *Aan het roer van de regeling: een exploratief onderzoek naar de democratische legitimiteit van 'het Drechtstedenmodel' (Masterthesis)*. Geraadpleegd via <http://scripties.ned.ub.rug.nl/archives.php?id=59&page=92&sort=author> (03 januari 2017)

Commissie Scholten II (2010), Resultaten door betrokkenheid: Verbetervoorstellen bestuurlijk organisatie Netwerkstad Drechtsteden.

De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal amalgamations in the low countries: same problems, different solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803-822.

Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels & C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten. Een beleidsrapport*, Leiden/ Amsterdam, 1987.

Drechtsteden (2017a). *Samen stad aan het water*. Geraadpleegd via <https://www.drechtsteden.nl> (02 januari 2017)

Drechtsteden (2017b). *Drechtsteden spreekt met Tweede Kamerleden over kansen en zorgen van de regio*. Geraadpleegd via <https://www.drechtsteden.nl/nieuws/nieuws/drechtsteden-spreekt-met-Tweede-Kamerleden-over-kansen-en-zorgen-van-de-regio> (23 oktober 2017)

Drechtstedenbestuur (2014), *Samen Stad aan het water, Samen Maritieme Topregio. Uitvoeringsprogramma Regionaal Meerjarenplan*. Geraadpleegd via https://www.drechtsteden.nl/dds/up/ZipzdmgJK_rMJP_2014-2018_definitief.pdf. (02 januari 2017).

De Vaan, K.B.M., Wils, J., Junte, S.E., (2009). *Sturen met de burens, samen werken werkt!* Zoetermeer, 2009

Ferket, J., Schulz, M., Van Twist, M., & Van der Steen, M., (2014). Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 58-69.

Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling. *Bestuurswetenschappen*, 3, 58-76.

Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (2016), *Samen Werken aan een Krachtige Regio. Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden*, versie 12.0. Geraadpleegd via https://www.drechtsteden.nl/dds/up/ZkjozjpJE_GRD_versie_12.0__incl._alle_bijlagen.pdf. (02 januari 2017).

Hemminga, P. (2012). *Herindeling is willekeurig proces*. Geraadpleegd via https://pure.knaw.nl/portal/files/464008/LC_Herindeling_280112.pdf (20 januari 2017)

Hulst, R. (2012). *Een gemeenschappelijke ondersteunende dienst. Voordelen, dilemma's, risico's, lessen* (Lezing). Geraadpleegd via <https://www.gemeentemolenwaard.nl/mozard/document/docnr/65805> (20 januari 2017)

Korsten, A.F.A. (2016). *Bestuurlijke fusie van gemeenten*. Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskracht,%20Gemeente/Voordelen%20en%20nadelen%20van%20bestuurlijke%20fusie.pdf> (20 januari 2017)

Korsten, A.F.A. (2004). Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services. *Bestuursmiddelen* (2004), 1-9.

Korsten, A. F. A., & Janssen, J. I. H. (2002). *Samen en toch apart, Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/Samen%20en%20toch%20apart%20SETA.pdf> (20 januari 2017)

Kortt, M. A., Dollery, B., & Drew, J. (2016). Municipal mergers in New Zealand: An empirical analysis of the proposed amalgamation of Hawke's Bay councils. *Local Government Studies*, 42(2), 228-247.

Lisci-Wessels, T. (2004). Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900. *Bevolkingstrends, 1e kwartaal*.

Ministerie van Algemene Zaken (2017), Vertrouwen in de toekomst *Regeerakkoord 2017 - 2021*. Beschikbaar op:

<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst> Geraadpleegd op 6-1-2018

Mussari, R., & Ruggiero, P. (2017). Merging for Capacity and a Capacity for Merging: Politicians, Citizens, and Discourses in Public Administrations. *Financial Accountability & Management, 33*(1), 27-47.

Netwerkdirectie Drechtsteden+ (NDD) (2006), *Bestuursplan Service Centrum Drechtsteden*. Drechtsteden.

Oost, H., & Markenhof, A. (2010). *Een onderzoek voorbereiden*. ThiemeMeulenhof.

PWC (2011) *Evaluatie Servicecentrum Drechtsteden- Evalueren om door te ontwikkelen*.

Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). Kwalitatief onderzoek. *Participerende observatie, interviewen*.

Rosenberg, A. (2015). *Philosophy of Social Science (fifth edition)*. Boulder: Westview Press.

Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review, 5*(4), 551-571.

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public administration, 89*(1), 15-31.

Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaaleconomische opgaven*. Studiegroep Openbaar Bestuur.

Thomas, W. I. (1938). *The child in America*. Рипол Классик.

Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998.

Tweede Kamer (1984), Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2015-01-01>. (04 januari 2017)

Van den Dool, L., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. *Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. Bestuurskunde, 23*(1), 65-76.

Van Wijk, W. (2014). *Van draden spinnen en manden maken tot netwerken, Anderhalve eeuw Drechtstedenoverleg*. Dordrecht: Bureau Drechtsteden.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2012). *Factsheet I Herindeling op hoofdlijnen*. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20120424_factsheet_herindeling_1.pdf (03 januari 2017)