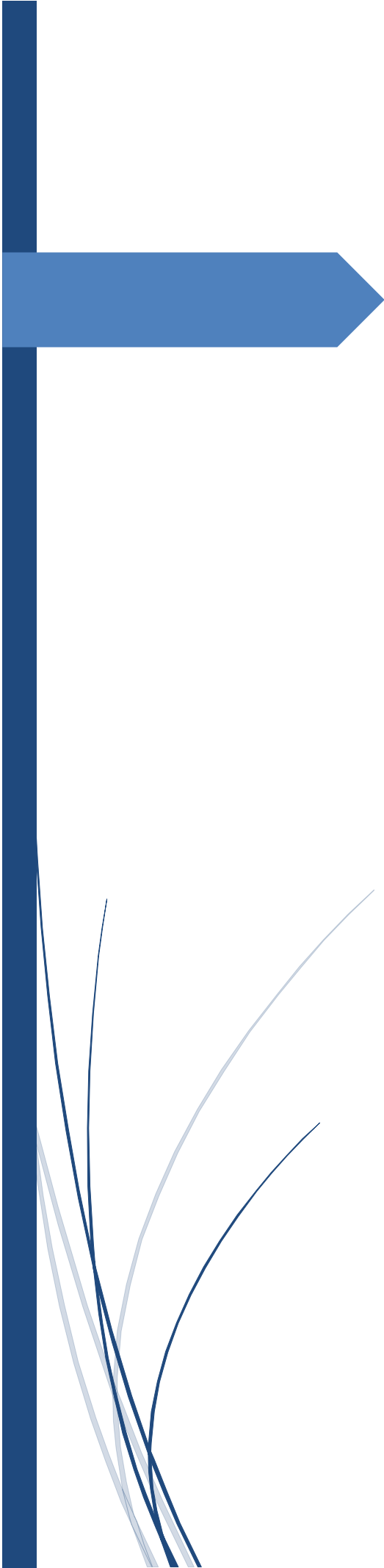




Onafhankelijk verbonden?

Een onderzoek naar de invloed van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie van de deelnemende gemeenten

Masterthesis
Eline Aardse
S4139666

Masteropleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit

Augustus 2016

Beoordelingscommissie:
Dr. M.L. van Genugten
Prof. dr. M.S. de Vries

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	9
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Opbouw van het verslag	12
2. Gemeentelijke autonomie	13
2.1 Subsidiariteitsbeginsel en decentralisatiekader	13
2.2 Autonomie en medebewind.....	14
2.3 Europees Handvest inzake Lokale Autonomie	16
2.4 Conclusie	16
3. Theoretisch kader	18
3.1 Zelf-creatie van actoren	18
3.2 Autonomie in een verticale relatie	20
3.2.1 Immunitet en initiatief nader uitgewerkt.....	23
3.3 Autonomie in een horizontale relatie	24
3.4 Een toetsingskader over autonomie	25
3.4.1 Immunitet en initiatief vertaald	25
3.4.2 Dimensies van autonomie	27
3.5 Intensiteit van regionale samenwerking	31
3.5.1 Regionale samenwerking in Nederland	32
3.6 Conclusie	33
4. Methode	35
4.1 Onderzoeksstrategie	35
4.1.1 Deductief onderzoek.....	35
4.1.2 Kwalitatief onderzoek	35
4.1.3 Casestudy	36
4.2 Dataverzameling	37
4.2.1 Interview.....	37
4.2.2 Documentanalyse.....	38
4.2.3 Memo's.....	39

4.3 Operationalisatie	39
4.4 Analyse	39
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	43
4.6 Samenvatting	44
5. Analyse	45
5.1 Dalfsen	45
Financiële autonomie	46
Structurele autonomie	47
Wettelijke autonomie	47
Beleidsautonomie	48
Managerial autonomie	49
Tussenconclusie Dalfsen	50
5.2 Dinkelland	51
Financiële autonomie	51
Structurele autonomie	52
Wettelijke autonomie	53
Beleidsautonomie	54
Managerial autonomie	55
Tussenconclusie Dinkelland	56
5.3 Gilze en Rijen	57
Financiële autonomie	58
Structurele autonomie	59
Wettelijke autonomie	60
Beleidsautonomie	61
Managerial autonomie	62
Tussenconclusie Gilze en Rijen	63
5.4 Hillegom	63
Financiële autonomie	64
Structurele autonomie	65
Wettelijke autonomie	66
Beleidsautonomie	67
Managerial autonomie	68
Tussenconclusie Hillegom	69
5.5 Losser	70
Financiële autonomie	70
Structurele autonomie	71
Wettelijke autonomie	72

Beleidsautonomie	73
Managerial autonomie	74
Tussenconclusie Losser	75
5.6 Slotanalyse	76
5.6.1 Vergelijking scores op dimensies van autonomie	76
5.6.2 Waardering invloed van intensiteit op de dimensies van autonomie	79
5.6.3 Slotbeoordeling	81
6. Conclusie	82
6.1 Beantwoording deelvragen	82
6.2 Beantwoording hoofdvraag	84
6.3 Reflectie	84
6.3.1 Reflectie theorie	85
6.3.2 Reflectie methode	87
6.3.3 Reflectie resultaten	90
Literatuur	93
Bijlage 1. Overzicht dimensies autonomie	98
Bijlage 2. Interviewgide	100
Bijlage 3. Lijst van respondenten	102
Bijlage 4. Toetsingskader na reflectie	103

Woord vooraf

Voor u ligt het resultaat van vijf maanden onderzoek doen in de wereld van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Deze scriptie vormt het laatste onderdeel van de masteropleiding Bestuurskunde, of zoals mijn begeleider van de bachelorscriptie zei: de ultieme proeve van bekwaamheid als aanstaand wetenschapper. Naast dat het formeel een afsluiting van de masteropleiding is, sluit ik met deze masterthesis ook mijn studietijd af. Dit geeft mij een bijzonder gevoel bij het schrijven van dit voorwoord.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik een aantal mensen te bedanken. Allereerst zijn dat dr. Marieke van Genugten, Jolijn van de Steeg en Britt Sjoerdsma. De groepsbesprekingen, waarbij mijn medestudenten Jolijn, Britt en ik elkaars werk lazen, zorgden ervoor dat we ons onderzoek met scherpe feedback en inhoudelijke discussies telkens naar een hoger plan konden tillen. Ik beschouw deze periode als de meest leerzame periode uit mijn studietijd. Hoewel we nog studenten zijn, had ik het gevoel dat we als zelfstandig onderzoekers te werk gingen. Marieke heeft ons op constructieve wijze geholpen met het uitwerken van theorieën en ideeën en was kritisch op onze bevindingen, maar spoorde ons vooral aan om zelf en met elkaar na te denken over ons onderzoek. Na iedere bespreking ging ik vol energie naar huis met het idee dat ik weer tien stappen vooruit kon. Marieke, Jolijn en Britt: ontzettend bedankt voor jullie kennis, inzicht en positiviteit.

Daarnaast wil ik mijn collega's bij het Ministerie van BZK bedanken, in het bijzonder mijn stagebegeleider Paul Guldemon. Regelmatig maakte hij tijd vrij om te sparren als ik vastliep. Niet onbelangrijk was dat hij op momenten van stress altijd het overzicht behield en mij waar nodig adviseerde om het even met rust te laten, in plaats van gejaagd door te denken. Naast Paul wil ik ook Coen Zoon, Sjors Hoetink, Daniël Doeze Jager en Lieke Bakker bedanken. Zij hebben mijn onderzoek met hun blik vanuit de beleidspraktijk verrijkt. De periode bij BZK was in aanvulling op het doen van onderzoek een heel interessante praktijkervaring, die me veel heeft geleerd over het functioneren van ons openbaar bestuur.

Tot slot wil ik de respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan de interviews. Hun openhartigheid heeft ervoor gezorgd dat ik van iedere gemeente een zeer volledig beeld heb gekregen.

Nu het onderzoek is afgerond, voel ik een enorme opluchting, ben ik trots op het resultaat en word ik een tikkie melancholisch als ik eraan denk dat dit de laatste woorden zijn die ik schrijf in het kader van mijn studie. Rest mij te zeggen dat ik u veel leesplezier toewens.

Eline Aardse

Nijmegen, augustus 2016

Samenvatting

Gemeenten werken al decennialang samen. Als gevolg van veranderende maatschappelijke opgaven, decentralisaties en een toename van maatschappelijke en economische opgaven op regionaal niveau lijkt samenwerking tussen gemeenten toe te nemen. Wanneer het aantal samenwerkingsverbanden groter wordt, kan gesteld worden dat de intensiteit van samenwerking toeneemt. De verwachting is dat deze toenemende intensiteit impact heeft op de autonomie van gemeenten. Immers: gemeenten moeten zich in een samenwerking committeren aan gemeenschappelijke belangen waardoor het maken van lokale keuzes wellicht minder eenvoudig is.

In de wetenschappelijke literatuur wordt autonomie van lokale overheden veelal gezien in een verticale relatie. Dat wil zeggen dat een lokale overheid autonomie heeft *ten opzichte van een hoger gezag*. Bij regionale samenwerking en autonomie van de deelnemende gemeenten gaat het juist om een horizontale relatie, waarbij een gemeente autonomie heeft *ten opzichte van de andere gemeenten in de samenwerking*. In dit onderzoek is voor het eerst invulling gegeven aan deze horizontale relatie door gebruik te maken van literatuur die ingaat op de verticale relatie. De dimensies waarin autonomie in deze verticale relatie uiteenvalt, zijn vertaald naar de horizontale relatie. Daaruit is een toetsingskader van autonomie ontstaan. Aan de hand van dit toetsingskader is bij een vijftal casussen onderzocht wat de invloed van de intensiteit van de samenwerkingsverbanden is op de autonomie. Deze casussen betreffen de gemeenten Dalfsen, Dinkelland, Gilze en Rijen, Hillegom en Losser. De intensiteit van regionale samenwerking is in dit onderzoek gedefinieerd als het aantal samenwerkingsverbanden (kwantitatieve component) waarin een gemeente deelneemt en de vorm van de samenwerkingsverbanden (kwalitatieve component).

Uit de afgenomen interviews en de bestudeerde documenten blijkt dat er een negatieve relatie bestaat tussen intensiteit van regionale samenwerking en autonomie. Met andere woorden: naarmate een gemeente in meer samenwerkingsverbanden deelneemt en de vorm van de samenwerking zwaarder is, wordt er een groter verlies van autonomie vastgesteld. Hierbij geldt dat het absolute verlies van autonomie bij de vijf onderzochte gemeenten over het algemeen slechts beperkt is: er wordt bij drie gemeenten een klein verlies en bij twee gemeenten een behoorlijk verlies vastgesteld.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het afgelopen decennium zijn veel nieuwe taken op gemeenten afgekomen. Dit is onder andere het gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Tegelijkertijd vragen bepaalde vraagstukken, zoals veiligheid en milieu, om een regionale aanpak (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016: 4). Als gevolg van deze ontwikkelingen en de gedachte dat gemeenten samen efficiënter kunnen opereren, gemeenten een bepaalde taak zelf niet kunnen uitvoeren of vanwege een beperkt ambtenarenapparaat, voelen gemeenten zich steeds meer genoodzaakt de samenwerking aan te gaan met andere gemeenten. Recente cijfers laten zien dat sinds 2010 het aantal samenwerkingsverbanden en de uitgaven voor de taken die in samenwerking worden uitgevoerd zijn toegenomen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016^a). Het belang om samen te werken lijkt dus groter te worden. Ook in het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), die als onafhankelijke commissie is aangesteld door het kabinet, wordt het belang van samenwerken benadrukt. Uit dit rapport blijkt dat het openbaar bestuur in de komende decennia in staat moet zijn om in te spelen op regionale opgaven, zowel op economisch als maatschappelijk vlak, omdat de regio de plek is waar deze opgaven zich voordoen. De Studiegroep maakt duidelijk dat lokale overheden ook op regionaal niveau moeten handelen en dat onder andere intergemeentelijke samenwerking het bestuurlijk vermogen kan creëren dat nodig is voor die regionale focus (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016: 30). Wanneer het aantal samenwerkingsverbanden groeit, kan gesteld worden dat de intensiteit van regionale samenwerking toeneemt.

De ontwikkelingen die in het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) worden geschetst hebben binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) vragen opgeroepen omtrent de autonomie van gemeenten. Als er meer regionale samenwerking nodig is om maatschappelijke en economische taken tot uitvoering te brengen, dan betekent dit ongetwijfeld iets voor de autonomie van gemeenten. Vanuit haar toezichthoudende rol hecht het ministerie aan deze autonomie een zekere waarde, maar ook recente discussies onder juristen tonen aan dat aan autonomie een zeker belang wordt gehecht. In de Grondwet en Gemeentewet wordt invulling gegeven aan dit begrip door te stellen dat gemeenten zelf mogen beslissen over hun huishouding (art. 124, lid 1 GW en art. 108, lid 1 Gemw.). Ook het Handvest inzake Lokale Autonomie benadrukt dat een zekere mate van autonomie voor lokale overheden van belang is voor het functioneren van de democratie (Raad van Europa, 1985). Echter, de juridische invulling biedt niet voldoende handvatten om de discussie over de autonomie als gevolg van de toename van regionale samenwerking te voeren. Het gaat in deze discussie namelijk ook over de invloed die een individuele gemeente

heeft in het samenwerkingsverband, in hoeverre een gemeente zich belemmerd voelt doordat zij zich moet committeren aan belangen van andere gemeenten en de mate waarin gemeentelijke doelen weerspiegeld worden in de beslissingen van het samenwerkingsverband. Autonomie betekent dan ook wel beleidsvrijheid. Daarnaast bestaat de verwachting dat de intensiteit van regionale samenwerking ook van invloed is op de autonomie: wanneer er in meer samenwerkingsverbanden wordt deelgenomen en er meer bevoegdheden zijn overdragen aan deze samenwerkingsverbanden, dan kan de samenwerking als intensiever worden bestempeld. Alvorens iets gezegd kan worden over de invloed van de intensiteit van regionale samenwerking op autonomie, is het van belang om het begrip autonomie vanuit wetenschappelijke invalshoeken te bezien om op die manier, vanuit een ander perspectief dan het juridische, invulling te geven aan het begrip. Daarbij wordt autonomie specifiek bezien in een horizontale relatie, omdat een regionaal samenwerkingsverband is opgericht door de deelnemende gemeenten en niet als een hiërarchische actor boven de gemeenten staat. Zo wordt getracht het begrip beter aan te laten sluiten bij de discussie die hierover nu in gemeenteland gevoerd wordt en om helder te krijgen wat autonomie nu precies behelst. Hieruit komt een toetsingskader voort. Na deze eerste stap in het onderzoek wordt vervolgens het toetsingskader getest in de Nederlandse bestuurlijke praktijk van regionale samenwerking. Daarmee kan worden vastgesteld in hoeverre het toetsingskader en daarmee het nieuwe perspectief op autonomie aansluit op regionale samenwerking in de Nederlandse context. Het is mogelijk dat naar aanleiding van deze toetsing het toetsingskader verrijkt wordt met de bevindingen. Tegelijkertijd wordt met het toetsingskader in de hand vastgesteld in hoeverre de intensiteit van regionale samenwerking van invloed is op de autonomie van gemeenten die deelnemen in regionale samenwerkingsverbanden.

1.2 Probleemstelling

Het onderzoek draagt, gevat in een **doelstelling**, bij aan het opstellen van een toetsingskader waarmee het concept 'autonomie' wordt gedefinieerd, om vervolgens de impact die de intensiteit van regionale samenwerking heeft op de autonomie van individuele gemeenten vast te stellen. Het onderzoek is hiermee verklarend van aard.

Hieruit vloeit de volgende **hoofdvraag** voort: *In hoeverre heeft de intensiteit van regionale samenwerkingsverbanden effect op de autonomie van de deelnemende gemeenten?*

Om tot een beantwoording van deze hoofdvraag te komen, wordt een aantal deelvragen beantwoord:

1. Hoe wordt in het Nederlandse openbaar bestuur invulling gegeven aan het begrip 'autonomie'?
2. Hoe kan het begrip 'autonomie' in een toetsingskader gevat worden door gebruik te maken van verschillende theoretische visies daarop?
3. Hoe wordt intensiteit van regionale samenwerking gedefinieerd?
4. Wat is het effect van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie van gemeenten, met inachtneming van het toetsingskader dat bij deelvraag 2 tot stand is gekomen?

De eerste deelvraag wordt beantwoord door het weergeven van de juridische invulling van het begrip autonomie in de Grondwet en de Gemeentewet. Met behulp van bestuurskundige literatuur wordt het begrip verder ingevuld. Daarnaast komen het subsidiariteitsbeginsel en het decentralisatiekader aan bod om het belang van autonomie van gemeenten aan te tonen. Tot slot laat het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie zien dat er ook op Europees niveau belang aan wordt gehecht. Met de beantwoording van de eerste deelvraag wordt niet alleen het belang van autonomie aangetoond, maar wordt ook aangetoond welke invalshoek tot op heden dominant is in discussies over autonomie. Bij deelvraag twee wordt in de wetenschappelijke literatuur gezocht naar nieuwe inzichten omtrent autonomie die met de vele aspecten van het begrip rekening houden. Hieruit volgt een toetsingskader van autonomie. Deelvraag 3 is gericht op het vaststellen van een definitie van intensiteit van regionale samenwerking. Voor de eerste drie deelvragen geldt dat deze beantwoord worden middels een literatuurstudie. Bij de beantwoording van deelvraag 4 worden twee methoden toegepast, namelijk het uitvoeren van een documentanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews bij wethouders en beleidsmedewerkers bij vijf gemeenten die in een of meerdere samenwerkingsverband(en) deelnemen. Uit deze documentanalyse en de afgenomen interviews zal blijken of en zo ja in hoeverre regionale samenwerking een impact heeft op de autonomie van gemeenten, zoals dit begrip is vastgesteld in het toetsingskader. Na beantwoording van deze laatste deelvraag wordt toegewerkt naar de beantwoording van de hoofdvraag.

1.3 Maatschappelijke relevantie

De recente ontwikkelingen die worden beschreven in het rapport dat de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) heeft gepresenteerd, tonen enkele veranderingen in het openbaar bestuur. Het laat zien dat het 'denken en handelen' op regionaal niveau haast onvermijdelijk lijkt, gezien het

feit dat de schaal van economische activiteiten groter is geworden en het openbaar bestuur zich zou moeten inrichten naar deze verschuivende schaal (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016: 17). Ook Boogers et al. (2016) constateren dit: voor vraagstukken als veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur dienen regionale oplossingen gevonden te worden (Boogers et al., 2016: 4). Niet alleen de ontwikkeling in de richting van het regionale niveau speelt een rol: de huidige samenleving vraagt om maatwerk, variëteit en verscheidenheid en dit geeft aanleiding om het lokale bestuur en de verschillende organen op dit niveau te herzien (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016; Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016). Met het oog op deze herziening wordt in recent onderzoek voornamelijk aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad, die afstand ervaart ten aanzien van de samenwerkingsverbanden. Dit belemmert de democratische legitimiteit (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Tot slot komen er nieuwe taken en bezuinigingstaakstellingen op de gemeenten af, zoals de decentralisaties in de zorg, die vragen om een bepaalde vorm van samenwerking. Het openbaar bestuur zal zich moeten inrichten naar de hiervoor genoemde bewegingen. Eén van de vraagstukken die voortkomt uit deze ontwikkelingen is wat de impact zal zijn van de toenemende activiteit op regionaal niveau voor de autonomie van gemeenten. In dit onderzoek wordt voor het eerst een link gelegd tussen deze toenemende regionale activiteit en de autonomie van gemeenten, waarmee dit onderzoek een belangrijke eerste bijdrage levert aan een meer diepgaande discussie over deze relatie.

De uitwerking van de voorgenoemde relatie in dit onderzoek kan vervolgens stof voor discussie opleveren over de houdbaarheid van de autonomie van gemeenten. Want hoezeer er ook waarde gehecht wordt aan die autonomie; de ontwikkeling richting regionalisering is niet tegen te houden, zoals hiervoor benoemde onderzoeken duidelijk aantonen. Het is daarom zinvol dat de verschillende betrokken actoren in het openbaar bestuur, inclusief het Ministerie van BZK, zich aan de hand van het voorliggende onderzoek laten informeren door de bevindingen. Aan de hand daarvan kunnen zij achterhalen hoe het gesteld is met deze houdbaarheid.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het begrip autonomie is geen onderbelicht thema in de literatuur. Op heel verschillende wijzen wordt invulling gegeven aan het begrip. Verhoest, Peters, Bouckaert en Verschuere (2004) geven een overzicht van het onderzoek dat reeds gedaan is naar het begrip. Veel onderzoek richtte zich op het effect van organisationele autonomie op de prestaties van de betreffende organisatie (Burger, 1992; Treur, 1998; Künneke, 1991). Bovendien gebruiken deze studies verschillende dimensies van autonomie. Sommige daarvan focussen op de *managerial* dimensie van autonomie, anderen op de financiële dimensie (Verhoest et al., 2004: 102).

Christensen (1999) kiest juist een bureaucratische invalshoek en stelt dat autonomie gaat over de mate waarin het hoofd van een organisatie is vrijgesteld van controle door bijvoorbeeld een minister. Tot slot merken de auteurs een verschil op in de manier van dataverzameling. Waar enkele onderzoeken zich focussen op een documentanalyse, richten andere zich op percepties van geïnterviewden en uitkomsten van surveys die zijn uitgezet bij organisaties (Verhoest et al., 2004: 102).

Autonomie kan, naast dat het een kenmerk van een actor of organisatie is, ook bestudeerd worden als proces. Men spreekt dan over autonomisering (Künneke (1991). Ten slotte wordt autonomie ook onderzocht in relatie tot centrale banken en toezichthouders (Verhoest et al., 2004: 102). Zo geeft Gilardi (2002) vijf dimensies van formele onafhankelijkheid, wat hij aan autonomie koppelt. Deze onderzoeken verschillen van elkaar in de zin dat ze autonomie vanuit verschillende dimensies onderzoeken en er verschillende methoden worden toegepast voor de data-verzameling. In dat opzicht is er een variëteit aan onderzoek binnen het autonomievraagstuk te bespeuren.

Wat bovenstaande onderzoeken met elkaar gemeen hebben, is dat zij vrijwel alle gericht zijn op de autonomie van een organisatie *ten opzichte van een hoger gezag*. De unieke toevoeging van dit onderzoek is dat er juist naar de autonomie van een organisatie *ten opzichte van een actor in een horizontale relatie* wordt gekeken. Om deze relatie te kunnen beschrijven zullen de componenten en dimensies die in de literatuur over autonomie in de verticale relatie worden gebruikt, worden vertaald naar deze horizontale relatie. In beperkte mate is er door auteurs als Gurr en King (1987) een eerste aanzet gegeven voor het beschrijven van de horizontale relatie. Daarnaast is er een traditie van onderzoek die zich richt op de overwegingen die een rol spelen bij het aangaan van netwerkrelaties, waar het al dan niet behouden van autonomie er een van is (Oliver, 1991; Gassenheimer, Davis & Dahlstrom, 1998; Williams, 1997; Drees & Heugens, 2013). Deze traditie richt zich echter niet specifiek op lokale overheden, maar op organisaties in het algemeen en bovendien legt het voorliggende onderzoek de focus op de impact van regionale samenwerking op de autonomie, een specifieke vorm van samenwerking tussen gemeenten. De relatie tussen deze vorm van samenwerking en de autonomie van gemeenten wordt niet beschreven in de voorgenoemde artikelen. De inzichten uit het werk van Oliver (1991), samen met de bevindingen van Gurr en King (1987) kunnen echter wel input leveren voor de vertaalslag die wordt gemaakt naar de horizontale relatie. Het toetsingskader dat hieruit voortkomt richt zich specifiek hierop. Dit toetsingskader kan aldus beschouwd worden als een eerste raamwerk voor een horizontale visie op autonomie.

1.5 Opbouw van het verslag

De opbouw van het verslag is als volgt. Na de inleiding volgt een beleidskader, waarin de formele invulling van het begrip autonomie wordt weergegeven. In het derde hoofdstuk staat het theoretisch kader centraal. Hierna wordt in hoofdstuk vier aandacht besteed aan de methoden. Aan de hand van het toetsingskader wordt vervolgens in hoofdstuk vijf gekeken wat de impact van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie is, waarbij de interviews de belangrijkste bron van dataverzameling vormen. Na de analyse volgt een conclusie, met daarin tevens een reflectie op de toegepaste theorie, de gekozen methode en de resultaten.

2. Gemeentelijke autonomie

Alvorens wordt ingegaan op het begrip autonomie, is het zinvol dat we ons afvragen waarom autonomie van belang is en op welke manier er vanuit juridisch perspectief wordt gekeken naar het begrip. Dit perspectief leert ons namelijk meer over de tot op heden meest dominante invalshoek op autonomie. Het belang van autonomie komt tot uiting in het subsidiariteitsbeginsel, waarin centraal staat dat zaken in de eigen gemeenschap en dichtbij de burger georganiseerd worden. In de Grondwet, Gemeentewet en in het decentralisatiekader van het ministerie van BZK wordt dit beginsel als uitgangspunt genomen (2.1). Daarnaast wordt het begrip ingevuld door de concepten autonomie en medebewind verder uit te werken vanuit bestuurskundige literatuur, waarbij medebewind vervolgens in een aantal vormen wordt onderscheiden (2.2). Tot slot wordt ingegaan op het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie, waarmee wordt aangetoond dat ook op Europees niveau waarde wordt gehecht aan de autonomie van lokale overheden (2.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie (2.4).

2.1 Subsidiariteitsbeginsel en decentralisatiekader

Het subsidiariteitsbeginsel wordt in de Nederlandse Grondwet vertaald naar het beginsel van de omgekeerde bewijslast, dat we terugvinden in lid 5 van artikel 132. Dit lid stelt dat het Rijk voorzieningen kan treffen voor het geval het bestuur van een provincie of gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost (art. 132, lid 5 GW). Het Rijk moet op degelijke wijze aantonen dat de taak niet correct wordt uitgeoefend en vervolgens kan een taak aan het Rijk toekomen om de taak alsnog uit te voeren. Het subsidiariteitsbeginsel en als vertaling daarvan het beginsel van omgekeerde bewijslast vormen de basis voor het decentralisatiekader van het ministerie van BZK. Het kabinet Balkenende IV legde in het coalitieakkoord onder andere vast dat de overheid in haar functioneren als geheel enige verbetering behoefde (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009: 1). Om deze doelstelling te behalen werd onder andere ingezet op het vergroten van de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Hiertoe werd in 2009, op basis van twee beschouwingen van de Raad van State, een decentralisatiekader opgesteld. Centraal staat het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (ibid.: 2; Raad van State, 2006; Raad van State, 2009). Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel wordt gesteld dat beleid alleen op regionaal of centraal niveau tot stand komt indien het lokaal of regionaal niet doelmatig of doeltreffend tot stand kan komen. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten het dichtst bij de burger staan en signalen uit de samenleving het beste kunnen opvangen (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009: 2). Het vormgeven van de lokale leefomgeving wordt door de minister beschouwd als de belangrijkste taak van een gemeente, waarbij gedacht moet worden aan wijkenbeleid, het creëren van een gemeenschap en deelname aan de samenleving door

de bevolking. Met dit kader bekrachtigde het kabinet haar voornemen om de neiging zich te bemoeien met decentrale taken te beperken. Is een taak eenmaal gedecentraliseerd, dan vindt de verantwoording plaats in de gemeenteraad.

2.2 Autonomie en medebewind

Naast het relatief recente decentralisatiekader is de autonomie van gemeenten ook vastgelegd in de Grondwet. De oorsprong voor de autonomie van gemeenten zoals er in het huidige openbaar bestuur over gesproken wordt ligt in het jaar 1848, toen Johan Rudolph Thorbecke de Grondwet opstelde. Hierin werd vastgelegd wat de bevoegdheden waren van de Koning, de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer), de provincies en de gemeenten. Aangezien de bevoegdheden vooral via een verticale lijn zijn belegd, is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In bestuurlijk en politiek jargon is voor deze inrichting de term 'Huis van Thorbecke' in het leven geroepen. Dit betekent dat een centraal gezag toeziet op verschillende decentrale actoren, zoals in het Nederlands geval de provincies en gemeenten. Iedere bestuurslaag kreeg eigen bevoegdheden en zo kregen de gemeenten een grote mate van autonomie (Derksen & Schaap, 2010: 96). Overigens is niet iedereen het eens met de terminologie van het Huis van Thorbecke. De term 'huis' geeft bijvoorbeeld volgens Van de Donk een te statisch beeld van het bestel, aangezien Thorbecke stelde dat 'van de beste staatsgesteldheid niet met opzicht tot eenen bepaalden tijd gesproken kan worden' (Van de Donk, 2014: 3). De bestuurlijke inrichting van Nederland zou volgens Thorbecke veeleer een biologisch ecosysteem moeten zijn, dat aan doorlopend onderhoud onderhevig is. Voor dit beleidskader geeft het echter wel mooi de indeling weer van de drie bestuurslagen in Nederland, wat voor de context waarin het begrip autonomie wordt gebruikt een voldoende weergave is.

Zoomen we in op deze autonomie, dan zien we dat in de Grondwet en meer specifiek in de Gemeentewet autonomie wordt onderscheiden van medebewind als onderdeel van de bevoegdheden van een gemeente. Zo behelst *autonomie* 'de bevoegdheid voor provincies en gemeenten tot regeling en bestuur inzake hun huishouding' (art. 124, lid 1 GW). In de Gemeentewet wordt dit specifiek gemaakt, door te stellen dat 'de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten' (art. 108, lid 1 Gemw.). Deze autonomie wordt op twee manieren begrensd. Omdat autonome taken over publieke belangen moeten gaan, wordt de autonomie aan de onderkant begrensd. De gemeente mag zich niet mengen in de privésfeer van de burger (Kortmann, 2007: 7). Aan de bovenkant wordt autonomie begrensd door het feit dat een gemeente niet mag handelen als dat in strijd is met hogere regelgeving (ibid.). *Medebewind* houdt in dat 'regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden

gevorderd bij of krachtens de wet' (art. 124, lid 2 GW.). In de Gemeentewet wordt deze bepaling uitgebreid met de toevoeging 'dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend' (art. 108, lid 2 Gemw.). Omdat er binnen medebewindstaken verschillen zijn in de mate van beleidsvrijheid, delen Derksen en Schaap medebewind op in drie typen. In het geval van *politiek medebewind* krijgen gemeenten de ruimte om op lokaal niveau normen te stellen ten aanzien van de uitvoering van rijksbeleid (Derksen & Schaap, 2010: 104). *Ambtelijk medebewind* kent deze ruimte voor lokale normstelling niet, maar er is wel ruimte om doeleinden van de nationale wet op eigen wijze in te vullen. Tot slot is er bij *mechanisch medebewind* sprake van een nauwkeurig voorgeschreven manier van handelen. Er is hierdoor geen vrije ruimte meer bij het uitvoeren van de wet (ibid.).

Het verschil tussen autonomie en medebewind is misschien niet groot, maar ook niet onbelangrijk. Het Rijk kan bijvoorbeeld bij de uitvoering van autonome taken alleen ingrijpen middels een (bijzondere) wet (Schlössels & Zijlstra, 2010: 3). Ook mag alleen de gemeenteraad een bepaalde bevoegdheid overdragen aan een ander orgaan dan de raad zelf, het college van B en W of de burgemeester (ibid.). Kijken we naar de verhouding tussen medebewindstaken en autonome taken, dan zijn eerstgenoemde in aantal toegenomen, zeker nadat het Gemeentefonds in de jaren '30 in het leven werd geroepen (Derksen & Schaap, 2010: 98-99). Gemeenten gingen steeds meer taken uitvoeren die vanaf het Rijksniveau werden opgelegd. Dit impliceerde dat de autonomie ten opzichte van het medebewind is afgenomen. Toch betekent dit niet dat de vrijheid bij gemeenten daarmee ook sterk is ingeperkt. Autonomie staat namelijk, in concrete termen, niet voor volledige vrijheid bij gemeenten, waar medebewind ook niet automatisch staat voor de totale afwezigheid van beleidsvrijheid (ibid.: 102-103). Dit blijkt ook wel uit de verschillende typen medebewind, zoals in de vorige alinea werd uiteengezet. Binnen de medebewindstaken hebben gemeenten ook een zekere beleidsvrijheid. Bepaalde centrale regelingen geven gemeenten een behoorlijk aandeel eigen ruimte voor invulling. Denk hierbij aan beleid rondom ruimtelijke ordening en milieuwetgeving (Elzinga, 2011: 1).

Uit het voorgaande blijkt dat het niet volledig duidelijk is wat het onderscheid en de betekenis van de begrippen autonomie en medebewind is. We kunnen stellen dat de huidige invulling van het begrip in de Grondwet en Gemeentewet niet voldoende is om de discussie over de autonomie van gemeenten in de context van regionale samenwerking te voeren, omdat het strikt genomen geen definitie is en het ook niet helder aangeeft welke taken er precies onder

de autonomie van gemeenten vallen. Ook zien we dat er binnen de verschillende typen medebewind ook in meer of mindere mate sprake is van de mogelijkheid tot eigen invulling door de gemeente. Wel geeft de positionering van deze bevoegdheden in de wet en de uitwerking ervan door onderzoekers als Derksen en Schaap aan dat er een zeker belang aan wordt gehecht.

2.3 Europees Handvest inzake Lokale Autonomie

Op Europees niveau worden de hiervoor genoemde belangen van lokale autonomie nog eens onderstreept. In het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie wordt beargumenteerd dat lokale overheden een van de fundamenteën van onze democratie zijn. Op het lokale niveau kunnen burgers hun recht om te participeren in publieke besluitvorming het beste uiten en daarnaast staat de lokale overheid het meest dicht bij de burger, waardoor zij effectief kan zijn in haar besluitvorming (Raad van Europa, 1985: 1). Deze argumenten komen overeen met de argumenten om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen. Om in Europa de principes van democratie het beste tot hun recht te laten komen, is het volgens de Raad van Europa belangrijk dat de lokale overheden besluitvormingsorganen hebben en een grote mate van autonomie bezitten (ibid.). Hoewel de Raad de term *local self-government* hanteert, valt de term eenvoudig te rijmen met autonomie als we kijken naar de definitie ervan. *Local self-government* behelst het recht en de mogelijkheden van lokale overheden om binnen de beperkingen van de wet een substantieel deel van de publieke taken uit te voeren en te reguleren onder hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de lokale bevolking (ibid.: 2; Dölle & Elzinga, 1999: 5; Schaap, 2013). Deze verantwoordelijkheden dienen in de nationale grondwet of een statuut vastgelegd te worden. De lokale overheid heeft recht op een hoge mate van discretie als het gaat om hun verantwoordelijkheden, voor zover de betreffende taak niet is neergelegd bij een andere overheidslaag. Als een bepaalde taak wordt gedelegeerd vanuit een hoger gezag, zij het centraal of regionaal, dan heeft de lokale overheid ook de mogelijkheid om in discretie te handelen, met de lokale omstandigheden als uitgangspunt (Raad van Europa, 1985: 2). Het handvest besteedt aldus in grote mate aandacht aan de rol van lokale overheden binnen de democratie van Europese landen. Om het principe van democratie tot zijn recht te laten komen, is een grote mate van autonomie belangrijk en zelfs noodzakelijk om het lokale bestuur te kunnen laten functioneren.

2.4 Conclusie

Samengevat kan gesteld worden dat er zowel op het niveau van nationale wetgeving als op Europees politiek niveau veel waarde wordt gehecht aan de autonomie van gemeenten. Het functioneren van het democratische systeem vraagt om een zekere mate van autonomie bij de lagere overheden en bovendien staan gemeenten het dichtst bij de burger, waardoor zij

signalen uit de samenleving het best kunnen oppikken. We hebben hierboven een beeld gegeven van de context waarin het begrip autonomie wordt gebruikt en geconstateerd dat dit een andere context is dan die van regionale samenwerking. Dit geeft aanleiding om de volgende stap te zetten: het geven van een breder inzicht in het begrip 'autonomie' door het uiteenzetten van verschillende wetenschappelijke definities van het begrip.

3. Theoretisch kader

In hoeverre heeft een *local state*, zoals Gurr en King (1987) de lagere overheden in het algemeen noemen, autonomie? Deze vraag beantwoorden de auteurs door eerst enkele factoren vast te stellen. Zo hebben de historische ontwikkeling van de staat, de constitutionele status, de inkomstenbasis, de machtsrelaties tussen elites in de nationale en lokale politiek en het betrekken van groepen uit de samenleving een invloed op de autonomie van *local states* (Gurr & King, 1987: 55-56). Deze factoren zijn vervolgens te vatten in twee dimensies. Enerzijds is de autonomie van een *local state* een functie van haar relatie met de nationale overheid. Deze verticale relatie is door vele andere auteurs, met als belangrijkste Clark (1984) en Chapman (2003), veelvuldig uitgewerkt. Anderzijds is de autonomie van een *local state* een functie van haar relatie met lokale economische en sociale groepen (ibid.). Deze relatie, die een horizontaal karakter heeft, is minder uitgediept in de literatuur. Juist op die horizontale relatie richt dit onderzoek zich. Immers: regionale samenwerking komt tot stand in een horizontale relatie tussen de deelnemende gemeenten. Uiteindelijk wordt in dit hoofdstuk toegewerkt naar een toetsingskader waarin deze horizontale relatie is uitgewerkt. Hiertoe wordt een aantal stappen genomen, die hierna worden toegelicht.

Er wordt allereerst gestart met het schetsen van de meest vergaande vorm van autonomie aan de hand van het autopoiesis-model (3.1). Vervolgens worden de inzichten van auteurs Clark (1984) en Chapman (2003) gebruikt om twee componenten van autonomie in een verticale relatie uiteen te zetten (3.2). Deze componenten worden door Verhoest et al. (2004) verder ingevuld met een zestal dimensies (3.2.1). Hierna wordt de overstap gemaakt naar de horizontale relatie, waar de functies van Gurr en King (1987) centraal staan (3.3). Vervolgens worden de componenten en dimensies die zijn vastgesteld in de verticale relatie vertaald naar wat autonomie behelst in een horizontale relatie. Hieruit ontstaat ten slotte het toetsingskader (3.4). Nadat het toetsingskader is vastgesteld, wordt intensiteit van regionale samenwerking gedefinieerd vanuit de literatuur, waarna er een definitie tot stand komt die in dit onderzoek gehandhaafd wordt (3.5). Het hoofdstuk eindigt met het conceptuele model waarin de relatie die in de hoofdvraag wordt onderzocht visueel wordt weergegeven (3.6). Een belangrijke opmerking is dat autonomie in dit hoofdstuk en in het verdere verloop van het onderzoek wordt beschouwd in de context van een entiteit als zijnde een organisatie en niet als individuele autonomie (Black & Deci, 2000; Mele, 1995; Reis, Sheldon, Gable, Roscoe & Ryan, 2000).

3.1 Zelf-creatie van actoren

Als we spreken over de meest verregaande vorm van autonomie, dan is het zinvol om op het autopoiesis-model in te gaan. Dit model, oorspronkelijk ontstaan in de biologie in een zoektocht naar de kenmerken van levende systemen, gaat er vanuit dat verschillende levende

organismen in een systeem herhaaldelijk in hetzelfde netwerk participeren waaruit zij ook ontstaan zijn en dat ze het netwerk gezamenlijk als een eenheid in stand houden (Kickert, 1993: 263). Een dergelijk systeem is autonoom: het reproduceert zichzelf, haar onderdelen en haar organisatie. Daarnaast is het een gesloten systeem, omdat het geen input toelaat en geen output genereert (ibid.). Er vindt daarom ook geen interactie plaats met de omgeving, zodat invloeden van buitenaf niet de kans krijgen het systeem binnen te dringen (ibid.: 271). De toepassing van dit model in de biologie is voor dit onderzoek niet per se relevant, maar de vertaalslag naar de sociale wetenschappen wel. Onder andere Jessop (1990) stelde dat autopoiesis in feite een voorwaarde is voor radicale autonomie. Immers: een autopoietisch systeem definieert haar eigen grenzen, reproduceert haar eigen onderdelen en gehoorzaamt alleen de wet die zij zelf heeft opgesteld. Het systeem wordt niet gecontroleerd van buitenaf of door een hoger gezag (ibid.: 268).

Latere toepassingen van het model, waaronder een herinterpretatie van Varela (1981) en Jantsch (1981), tonen aan dat die geslotenheid ten aanzien van de omgeving problematisch is. De auteurs stellen dat de uitwisseling van energie met de omgeving juist cruciaal is: de openheid van een systeem zou van groot belang zijn (ibid.: 271). Ook Kickert sluit zich aan bij deze interpretatie en stelt dat het in de sociale werkelijkheid niet mogelijk is om als gesloten systeem te functioneren. In het verlengde van deze constatering komt het begrip *interdependentie* om de hoek kijken. Dit betekent dat actoren op verschillende plekken in een bepaald systeem elkaar beïnvloeden (Nye & Welch, 2011: 246). Het betekent zoveel als wederzijdse afhankelijkheid en past binnen het idee dat actoren in een systeem niet los van elkaar opereren, maar juist afhankelijk zijn van elkaar in het bereiken van doelen. Nye en Welch geven aan dat er een bepaalde disbalans in de interdependentie kan ontstaan. Zo kan de ene actor in mindere mate afhankelijk zijn van een andere actor, wat deze actor een stevigere machtspositie geeft. Als we deze redenering doortrekken, dan heeft autonomie een link met machtspositie. Wanneer een actor nauwelijks afhankelijk is van een of meerdere actoren in het systeem waarin het interacteert, dan is niet alleen de machtspositie groter, maar ook de autonomie, omdat de actor veel vrijheid heeft om zijn eigen belangen na te streven.

Het model wordt tot slot toegepast op het openbaar bestuur en toont aan dat overheidsorganisaties hun bureaucratische organisatievorm continu reproduceren. Het betekent in feite dat de bureaucratie eeuwig bestaansrecht heeft (Kickert, 1993: 273). Analyses hebben ook aangetoond dat er in vijftig jaar tijd inderdaad nauwelijks sprake was van het verdwijnen van overheidsorganisaties (Kaufmann, 1976 in Kickert, 1993: 274). Een tweede toepassing op het openbaar bestuur laat zien dat het onrealistisch is dat een centrale overheid een machtige controlepositie bezit ten opzichte van de rest van de samenleving. De

centrale overheid is slechts een van de vele actoren die de samenleving kan beïnvloeden (ibid.: 275). Bovendien zijn de verschillende actoren in de samenleving in een zekere mate autonoom, omdat ze zichzelf voor een groot deel controleren. Hieruit valt op te maken dat autonomie niet alleen vrijheid, maar ook eigen verantwoordelijkheid impliceert.

We kunnen concluderen dat het autopoiesis-model ons iets leert over de meest verregaande vorm van autonomie of beter gezegd: wat volledige autonomie inhoudt. Wanneer een systeem volledig onafhankelijk van de invloeden uit haar omgeving opereert, kunnen we spreken van volledige autonomie. Latere toepassingen hebben, zoals net is besproken, aangetoond dat in de sociale werkelijkheid die onafhankelijkheid van de omgeving vrijwel onmogelijk is voor het functioneren van sociale systemen. Vanuit dit model waarin de uiterste vorm van autonomie wordt besproken, zullen we hierna ingaan op de beperkingen van autonomie en de dimensies die daaraan ten grondslag liggen.

3.2 Autonomie in een verticale relatie

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, gaat de literatuur over autonomie vooral in op de autonomie die een actor heeft ten opzichte van een hoger gezag, waar we in dit onderzoek juist geïnteresseerd zijn in de autonomie van een actor ten opzichte van een actor in een horizontale relatie. Omdat de literatuur over de verticale relatie veel beter is uitgewerkt, wordt deze literatuur als uitgangspunt genomen. Vanuit daar wordt een vertaling gemaakt van de daarin toegepaste componenten en dimensies naar een horizontale relatie. In deze paragraaf worden de componenten en dimensies in de verticale relatie beschreven.

Twee belangrijke componenten die door verschillende auteurs, zij het in andere formuleringen, worden aangehaald als het gaat om de definitie van autonomie, zijn *immunititeit* en *initiatief*. Clark (1984) kan worden beschouwd als de grondlegger van deze componenten, waarna ook Chapman (2003) en Verhoest et al. (2004) hiermee gingen werken. *Immunititeit* verwijst naar de mogelijkheid van lagere/lokale overheden om te acteren zonder de dreiging van controle en mogelijke bijsturing of sancties door hogere overheden (Chapman, 2003: 14; Clark, 1984: 198-199; Gurr & King, 1987: 63; Verhoest et al., 2004: 105). Die status is vergelijkbaar met de geslotenheid van het systeem zoals beschreven in het autopoiesis-model. Immers: bij strikte toepassing van dat model acteren sociale systemen onafhankelijk van de invloed vanuit de omgeving en vanuit een hoger gezag. Clark geeft aan dat deze immuniteit de kern van autonomie is. Zonder deze component kunnen hogere overheden bepaalde taken opleggen aan een lokale overheid en worden hun beslissingen altijd gecontroleerd of wellicht zelfs gewijzigd. Immunititeit heeft ook belangrijke implicaties voor de discretie van ambtenaren die werkzaam zijn bij de lokale overheid. Waar Clark hier slechts summier op ingaat, biedt Dworkin

(1973) met zijn uiteenzetting over de betekenis van discretie uitkomst. Hoewel hij over discretie spreekt op het niveau van het individu, wordt in het kader van dit onderzoek de vertaalslag gemaakt naar het handelen van een organisatie. Hij stelt dat in wetten en kaders wordt beschreven wat een organisatie *moet* doen: rechten en plichten zijn vastgelegd. In sommige situaties geldt er echter geen voorgeschreven recht of plicht en dient een organisatie zelf een beslissing te nemen in een bepaalde situatie over wat er *zou moeten gebeuren* (Dworkin, 1973: 858). Dit noemt Dworkin discretie en deze term wordt volgens hem op drie verschillende manieren toegepast. Een organisatie heeft in de eerste plaats discretie als haar plicht wordt beschreven in regels die door ieder verstandig mens op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden (ibid.: 879). Hierbij kan gedacht worden aan de opdracht aan een organisatie om een onderzoek uit te voeren, waarbij zij zelf de vrijheid heeft om professionals in te huren die daarvoor het meest geschikt lijken. Ten tweede heeft een organisatie discretie als haar beslissing definitief is en geen enkele hogere macht die beslissing ongedaan kan maken. Een voorbeeld hiervan is wanneer de burgemeester van een gemeente besluit tot het inzetten van de ME bij een kwestie omtrent de openbare orde en veiligheid. Tot slot heeft een organisatie discretie als er wel bepaalde regels van toepassing zijn op het handelen van de organisatie, maar deze regels geen specifieke strekking kennen in de vorm van een specifieke beslissing (ibid.). Een voorbeeld hierbij kan zijn dat de gemeente vanuit het Rijk de taak heeft gekregen het onderwijsaanbod vorm te geven, maar binnen die taak heeft de gemeente de vrijheid om zelf te beslissen waar deze scholen gebouwd worden en welke verbindingen deze scholen zoeken met externe partijen. Wat Dworkin met deze drie toepassingen laat zien is dat de component immuniteit van belang is voor het in vrijheid kunnen handelen van een organisatie. Is er sprake van controle van een hoger gezag, wat bij de afwezigheid van immuniteit het geval is, dan staan de organisatie en de werkzame professionals binnen die organisatie als het ware met 'tied hands'.

De tweede component betreft zoals gezegd *initiatief*. Dit verwijst naar de mogelijkheid van lagere overheden om nieuwe manieren toe te passen om hun verantwoordelijkheden uit te voeren (Chapman, 2003: 17; Verhoest et al., 2004: 104).

Om de implicaties van deze componenten te verhelderen, stelt Clark vier ideaaltypen op. De term 'ideaaltypen' geeft al aan dat het een theoretische weergave is, die in de werkelijkheid niet op dezelfde wijze tot uiting komt, maar het geeft wel aan wat autonomie behelst als e of beide componenten in meer of mindere mate aanwezig zijn. De volgende typen worden dan onderscheiden:

- Type 1: wel initiatief, wel immuniteit
- Type 2: wel initiatief, geen immuniteit
- Type 3: geen initiatief, wel immuniteit
- Type 4: geen initiatief, geen immuniteit (Clark, 1984: 199)

Type 1 kent zowel immuniteit als initiatief. Deze overheid bepaalt zelf wat ze wil reguleren en wil vastleggen in een wet. Een hoger gezag heeft hier geen enkele invloed op. Een implicatie hiervan is dat de ambtenaren die werkzaam zijn bij deze overheid volledige discretie hebben in hun handelen. Alleen de lokale bevolking kan op enigerlei wijze invloed uitoefenen op het handelen van de overheid (ibid.: 200). Dit type is een platonistische visie op de samenleving, waarin er menselijke interactie plaatsvindt op het laagste niveau en er wordt omgekeken naar elkaars rechten. Tegenover type 1 staat type 4, waarbij immuniteit en initiatief beide afwezig zijn en de lagere overheid geen autonomie bezit. De agenda van deze overheid wordt volledig bepaald door een hoger gezag. In de praktijk zijn dit soort overheden vaak uitvoeringsorganisaties als onderdeel van het hoger gezag. In dit geval is er geen sprake van discretie: er mag geen wetgeving geïnitieerd worden en het handelt volgens de opgelegde regels (ibid.). Tevens heeft de lokale bevolking geen enkele invloed op het handelen van deze overheid. Dit betekent niet dat dit systeem ondemocratisch is, want het politieke discours zal in dat geval veelal op het hogere niveau plaatsvinden. Vanuit filosofisch aspect kan deze overheidsvorm worden vergeleken met de Weberiaanse visie op bureaucratie: er worden vaststaande regels opgelegd aan de lagere overheid, waardoor deze zeer inflexibel te noemen is (ibid.).

Tussen type 2 en 3 bestaat ook een sterke tegenstelling. Het derde type kenmerkt zich door de afwezigheid van initiatief en door de aanwezigheid van immuniteit. De vertegenwoordigers van de lokale overheid kunnen geen mandaat uitspreken om een bepaalde taak uit te voeren, omdat de taken en bevelen worden opgedragen vanuit het hogere gezag (ibid.: 201). Tegelijkertijd is er geen dreiging van het hogere gezag in de vorm van controle. In die zin heeft de lokale overheid een zekere mate van discretie. Zij mag zelf niet beslissen welke taken er worden uitgevoerd, maar als er eenmaal een taak is opgelegd dan heeft zij de ruimte om het naar eigen inzicht te implementeren. In dit geval zullen er ook verschillen ontstaan tussen verschillende lokale overheden, doordat ze de vrijheid hebben om opgelegde taken naar eigen inzicht uit te voeren. John Stuart Mill beschreef deze lokale overheid al eens als een afgevaardigde van het hogere gezag. De legitimiteit wordt gewaarborgd door een top-down systeem, omdat in dit geval het hogere gezag de eindverantwoordelijkheid bezit voor de handelingen van de lokale overheid (ibid.). Ten slotte bespreken we het tegenovergestelde type. Type 2 kenmerkt zich door de aanwezigheid van initiatief en de afwezigheid van

immunititeit. De lokale overheid bepaalt haar eigen agenda en handelingen. Het meest van belang is het initiatief dat bij de lokale overheid belegd is. De discretie van ambtenaren daarentegen is niet compleet, omdat immunititeit ontbreekt en daarom alle handelingen van de lokale overheid worden gecontroleerd door het hogere gezag. Hier vinden in feite *checks and balances* plaats (ibid.). Vanwege de aanwezigheid van het initiatief wordt de legitimiteit van deze overheidslaag bewerkstelligd van onderop: een bottom-up beweging.

3.2.1 Immunititeit en initiatief nader uitgewerkt

De componenten *immunititeit* en *initiatief* worden, zoals eerder aangegeven, door enkele auteurs nader uitgewerkt in verschillende dimensies. Verhoest et al. (2004) hebben uitgebreid aandacht besteed aan deze verdere uitwerking. Zij hebben daarbij voor een groot deel gebruik gemaakt van het model van Christensen (1999). Hun bijdrage zit voornamelijk in de dimensies die zij onderscheiden die in de loop van deze paragraaf aan bod komen.

Verhoest et al. (2004) zoomen allereerst in op de component initiatief, die volgens hen uiteenvalt in twee vormen, te weten *managerial* autonomie en beleidsautonomie. Een organisatie bezit *managerial* autonomie als zij mag beslissen over het financieel management, het personeelsbeleid en het management van andere factoren zoals logistiek, huisvesting en organisatievorm (ibid.: 105). Zij mogen, kortgezegd, beslissen over de keuze en het gebruik van input voor hun organisatie. Beleidsautonomie gaat vervolgens over de mate waarin de organisatie beslissingen kan nemen over processen en procedures, de beleidsinstrumenten die ze gebruiken en de doelgroepen en maatschappelijke doelstellingen die bereikt moeten worden. Dit houdt in dat een organisatie bij individuele cases een bepaalde beslissing mag nemen, zolang die binnen de kaders valt (ibid.).

De component *immunititeit*, waarbij het gaat om de vrijstelling van beperkingen om besluitvormingsbevoegdheden in te zetten, wordt door de auteurs verder opgesplitst in vier soorten autonomie. Structurele autonomie is de eerste dimensie die zij onderscheiden. Het gaat over de afscherming van een hiërarchische verantwoordingsrelatie met een hoger gezag. Financiële autonomie gaat over de mate waarin de overheid afhankelijk is van een hoger gezag voor haar inkomsten (ibid.: 106). Wettelijke autonomie behelst de wettelijke status van een overheid, die bepalend is voor de mate waarin de centrale overheid invloed heeft op het aanpassen van de besluitvormingsbevoegdheden van de lagere overheid. Tot slot wordt interventionele autonomie onderscheiden, dat gaat over de mate waarin de organisatie vrijgesteld is van *ex post* evaluatie of audits, waarbij bepaalde genomen besluiten worden geëvalueerd en er mogelijk zelfs sancties uitgedeeld worden (ibid.). Deze vier dimensies en de dimensies die onder de component initiatief werden beschreven worden in bijlage 1 verder uitgewerkt. De tabel start met de situatie van een minimaal niveau van autonomie en bouwt uit

naar de situatie met een maximaal niveau van autonomie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een overheid of organisatie, of in het geval van dit onderzoek een gemeente, niet op alle dimensies even hoog of even laag scoort. Het kan zijn dat een gemeente weinig financiële autonomie kent, omdat het voor een groot deel afhankelijk is van bijdragen vanuit het Rijk, maar diezelfde gemeente kan tegelijkertijd veel wettelijke autonomie hebben, omdat zij een eigen parlement heeft in de vorm van een gemeenteraad. Op die manier zijn er dus combinaties van dimensies mogelijk wanneer we een gemeente zouden laten 'scoren' op deze dimensies.

Nu duidelijk is welke componenten en dimensies in een verticale relatie worden onderscheiden, kan de overstap naar de horizontale relatie gemaakt worden in de volgende paragraaf.

3.3 Autonomie in een horizontale relatie

Het is niet vreemd dat de literatuur zich met name richt op autonomie in verticale relaties, omdat de meeste systemen van openbaar bestuur in de wereld zijn gebaseerd op een centraal gezag met lagere overheden en uitvoeringsinstanties. Toch hebben auteurs Gurr en King (1987) gepoogd een eerste visie te geven op autonomie in een horizontale relatie en geeft Oliver (1991) een definitie van autonomie die specifiek geldt in een horizontale relatie, hoewel niet specifiek geldend voor lokale overheden.

Corresponderend met de eerste functie zoals deze in de inleiding van dit hoofdstuk werd beschreven, stellen Gurr en King dat een *local state* autonoom is voor zover zij haar belangen kan nastreven, zonder substantieel belemmerd te worden door de lokale economische en sociale toestand (Gurr & King, 1987: 57). Deze belemmeringen bestaan uit de inkomsten die de *local state* aan de lokale economie onttrekt, het verzet van lokale belangen tegen het beleid van de *local state* (zoals banken en werknemersorganisaties) en activiteiten van politieke organisaties die erop gericht zijn het beleid te beïnvloeden of zelfs te dwarsbomen (ibid.). De belemmeringen hebben een horizontaal karakter. Ze komen alle voort uit de omgeving van de *local state* en zijn niet ingestoken vanuit een centraal gezag. Hierin zien we terugkomen dat de *local state* interacteert in een systeem met vele invloeden en andere actoren, om de terugkoppeling te maken naar de beschrijving van het gesloten systeem zoals het autopoiesis-model dit voor ogen had. In tegenstelling tot een gesloten systeem functioneren *local states* veeleer in een interdependent systeem. In §3.1 werd ten aanzien van deze interdependentie al beschreven dat de interactie met partners in een horizontale relatie kan leiden tot een bepaalde machtspositie van een actor, als deze in mindere mate afhankelijk is van een of meerdere actoren. Een *local state* kan deze positie gebruiken om partnergemeenten in een bepaalde positie te duwen. Stel dat gemeente A de enige gemeente is die het zich kan

veroorloven bepaalde ambtelijke diensten voor andere gemeenten te leveren, dan zijn gemeenten B, C en D sterk afhankelijk van deze gemeente als zij deze diensten zelf niet kunnen leveren. Deze mate van afhankelijkheid kan leiden tot het idee dat deze gemeenten niet over de autonomie beschikken die ze zouden willen hebben, omdat ze worden belemmerd in deze autonomie door verschillende horizontale interacties.

In aanvulling op wat Gurr en King betogen, stelt Oliver (1991) dat autonomie in een horizontale relatie gaat over de vrijheid die een organisatie heeft om haar eigen beslissingen te nemen aangaande het gebruik van interne hulpbronnen, zonder daarbij rekening te houden met de behoeften en verwachtingen van potentiële samenwerkingspartners (Oliver, 1991: 944-945). Waar Gurr en King zich dus richten op meer algemene invloeden op de *local state*, richt Oliver zich al specifiek op een samenwerkingsrelatie. Haar definitie impliceert dat een hoge mate van autonomie een positieve invloed heeft op de controle die een organisatie heeft over haar besluitvormingsprocessen. Omdat Oliver spreekt over het gebruik van interne hulpbronnen, lijkt deze definitie overeen te komen met wat Verhoest et al. bedoelen met *managerial* autonomie. In dat licht biedt de definitie van Oliver een eerste zienswijze op wat deze *managerial* autonomie in een horizontale relatie betekent, waar Verhoest et al. zich richten op de verticale relatie. In het toetsingskader wordt dan ook toegelicht dat Oliver's definitie bijdraagt aan de vertaalslag van *managerial autonomie* naar de horizontale relatie.

3.4 Een toetsingskader over autonomie

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de uitwerking van autonomie in een horizontale relatie beperkt is. Dit geeft aanleiding om terug te grijpen op de dimensies die zijn onderscheiden binnen autonomie in een verticale relatie. De uitkomst van deze vertaalslag mondt uit in een toetsingskader. Hierna worden stap voor stap de verschillende componenten besproken die worden vertaald naar de horizontale situatie. Ditzelfde geldt voor de dimensies die onderscheiden worden onder deze componenten.

3.4.1 Immuniteit en initiatief vertaald

Als immuniteit in een verticale relatie betekent dat een lokale overheid kan opereren zonder de dreiging van controle door een hoger gezag en eventuele bijsturing en sanctionering, dan betekent dit in een horizontale relatie dat een lokale overheid kan opereren zonder dat een partnergemeente de besluiten beïnvloedt of bijstuurt. In deze vertaling zien we de definitie van autonomie van Oliver (1991) terug komen. Zij stelde immers dat een organisatie autonomie heeft als zij kan opereren in vrijheid en daarbij niet wordt beïnvloed door de belangen en verwachtingen van de samenwerkingspartner. De sanctionering die bij de verticale relatie benoemd wordt is niet toepasbaar op een horizontale relatie, omdat een samenwerkingsverband eigendom is van de gemeenten en daardoor niet als hiërarchisch

orgaan boven de gemeenten staat. Een samenwerkingsverband kan de deelnemende gemeenten daarom niet sanctioneren. Met inachtneming van de definitie van Oliver en de nuancering met betrekking tot sanctionering stellen we dat een gemeente *immunititeit* heeft als *zij kan opereren zonder sturing of beïnvloeding door het samenwerkingsverband waarin het deelneemt en de andere deelnemende gemeenten*.

Initiatief in een verticale relatie betekent dat een lokale overheid de vrijheid heeft om nieuwe manieren te zoeken om hun verantwoordelijkheden uit te voeren. Dit impliceert dat een lokale overheid in een horizontale relatie de mogelijkheid heeft om met initiatief te komen voor het uitvoeren van een bepaalde taak of beleid of de wijziging van een bepaalde taak of beleid. Iedere deelnemende partner in een dergelijke horizontale relatie bezit deze vorm van initiatief. Met behulp van deze component stellen we dat een gemeente *initiatief* heeft als *de gemeente de vrijheid heeft om nieuwe manieren te zoeken hun verantwoordelijkheden uit te voeren* en daarmee verandert de definitie ten opzichte van de verticale relatie nauwelijks.

In aanvulling op deze vertaling biedt de uitwerking van Boogers et al. (2016) een mooie illustratie als het gaat om regionale samenwerking en wat dit betekent voor de lokale besluitvorming. Zij geven namelijk aan dat een samenwerkingsverband in meer of mindere mate de besluitvorming van een gemeente kan beïnvloeden en tegelijkertijd kunnen daarmee de componenten *immunititeit* en *initiatief* beïnvloed worden. Dit geven zij weer in vier verschillende typen, welke worden weergegeven in tabel 1.

<i>Uithollen</i>	<i>sterk</i>	<i>zwak</i>
<i>Aanvullen</i>		
sterk	1: lokaal-regionaal samenspel	2: regionale aanvulling
zwak	3: regionale uitholling	4: irrelevantie

Tabel 1. Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur; mate van aanvulling en uitholling van lokale besluitvorming (Boogers et al., 2016: 7)

In het eerste type wordt de lokale besluitvorming aangevuld door het regionale bestuur doordat lokale beleidsdoelstellingen door het regionale bestuur worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt er wel een aantal beleidsvraagstukken bij het lokale bestuur weggehaald. Het levert dus een aantal mogelijkheden tot beïnvloeding in, maar krijgt hiervoor terug dat besluitvorming doeltreffender plaatsvindt. Bij type 1 wordt aldus de initiatief-component weggenomen. Het tweede type toont aan dat er in een samenwerkingsverband bepaalde taken worden gerealiseerd *zonder* dat er onderwerpen bij het lokale bestuur worden weggehaald. Boogers et al. karakteriseren dit als verlengd lokaal bestuur. In dit type wordt de initiatiefcomponent

intact gelaten. Er wordt niets gezegd over de mate waarin een gemeente gecontroleerd of beïnvloed wordt door het samenwerkingsverband, dus over de immuniteitscomponent kan in dit geval geen uitspraak worden gedaan. Het derde type staat tegenover het tweede type. De gemeente verliest de zeggenschap over een aantal onderwerpen, welke alle worden neergelegd bij het samenwerkingsverband. Ook hier raakt de gemeente haar initiatiefrecht kwijt. Tot slot beschrijven zij het vierde type, waarbij er in het samenwerkingsverband geen doelstellingen worden gerealiseerd en er ook geen bevoegdheden worden overgedragen vanuit het lokale bestuur. Dit beschouwen Boogers et al. als een irrelevante vorm van samenwerking, hoewel toch 22,7% van de gemeenten in Nederland hiermee te maken heeft (ibid.: 39). Wat de auteurs hiermee aantonen is dat het aangaan van een samenwerkingsverband impact heeft op de mate van met name het initiatief dat een gemeente kan nemen. Dit toont eens te meer aan dat regionale samenwerking een beperkende invloed kan hebben op de autonomie van gemeenten.

3.4.2 Dimensies van autonomie

De componenten *immuniteit* en *initiatief* zijn verder uitgewerkt in een zestal dimensies door Verhoest et al. (2004). Bij de vertaalslag van deze dimensies naar de horizontale relatie wordt deze opdeling aangehouden, omdat de auteurs hiermee een overzichtelijk verschil aangeven tussen de verschillende dimensies. Tevens worden de dimensies allemaal positief geformuleerd, wat de meetbaarheid in de analyse vergroot.

Allereerst worden de twee dimensies onder de component *initiatief* gedefinieerd. *Managerial* autonomie gaat over de mate waarin een lokale overheid kan beslissen over het personeelsbeleid, de huisvesting, logistiek en de organisatievorm, zonder daarbij beïnvloed of gecontroleerd te worden door een hoger gezag. In een horizontale relatie betekent dit dat een gemeente kan beslissen over het personeelsbeleid, de huisvesting, logistiek en de organisatievorm aangaande het samenwerkingsverband, zonder zij hierin beperkt wordt door het samenwerkingsverband en daarmee de deelnemende gemeenten. Aanvullend hierop stelt Oliver (1991) dat de autonomie van een organisatie gaat over de vrijheid die een organisatie heeft om beslissingen te nemen aangaande het gebruik van interne hulpbronnen, zonder daarbij rekening te hoeven houden met de behoeften en verwachtingen van (potentiële) samenwerkingspartners (Oliver, 1991: 944). Deze interne hulpbronnen staan gelijk aan de componenten die onder de *managerial* autonomie uiteen werden gezet en daarom kan met behulp van deze definitie *managerial* autonomie worden gedefinieerd als de mate waarin een gemeente de vrijheid heeft om te beslissen over de interne hulpbronnen van het samenwerkingsverband, zoals het personeelsbeleid, huisvesting, logistiek en de organisatievorm. *Beleidsautonomie* betreft tot slot de mate waarin de lokale overheid

beslissingen kan nemen over de procedures, beleidsinstrumenten en de te bereiken doelgroepen in de samenleving. Deze definitie blijft in een horizontale relatie hetzelfde: het behelst de mate waarin de gemeente beslissingen kan nemen over de procedures, beleidsinstrumenten en de te bereiken doelgroepen binnen haar territorium.

Onder de component *immuniteit* scharen de auteurs vier dimensies, te weten financiële, structurele, wettelijke en interventionele autonomie. De *financiële autonomie* van lokale overheden wordt bepaald door de mate waarin zij onafhankelijk is van inkomsten vanuit een centraal gezag. Vertaald naar de horizontale relatie ligt dit iets gecompliceerder. In het geval van regionale samenwerking ontvangen individuele gemeenten vaak geen inkomsten, maar zij dragen wel bij aan de bekostiging van het samenwerkingsverband volgens een bepaalde verdeling. Daarom hangt de mate van financiële autonomie sterk af van de middelen die een gemeente naar het samenwerkingsverband overhevelt en de financiële opbrengsten die de samenwerking oplevert. We formuleren financiële autonomie daarom als de mate waarin een gemeente voor haar inkomsten niet afhankelijk is van het samenwerkingsverband en de mate waarin zij geen middelen hoeft af te staan aan het samenwerkingsverband. Onder *structurele autonomie* wordt in de verticale relatie de mate waarin een gemeente is afgeschermd voor hiërarchische verantwoording verstaan. In de horizontale relatie behoudt het samenwerkingsverband als geheel mogelijk nog steeds een hiërarchische verantwoordingsrelatie met het Rijk, maar bij de samenwerking gaat het vooral om de horizontale relaties tussen de deelnemende gemeenten. Daaruit volgt dat de horizontale verantwoording die onderling mogelijk wordt afgelegd van primair belang is. Daarom definiëren we structurele autonomie als de mate waarin een gemeente is afgeschermd voor horizontale verantwoording. *Wettelijke autonomie* is de voorlaatste dimensie die wordt beschreven in de literatuur over verticale relaties. Hierbij gaat het om de mate waarin de wettelijke status van de lagere overheid voorkomt dat een centraal gezag invloed heeft op de besluitvormingsbevoegdheden van de lokale overheid. In een horizontale relatie gaat het om de invloed van het samenwerkingsverband op de besluitvormingsbevoegdheden van een individuele gemeente. In sommige gevallen blijven de besluitvormingsbevoegdheden intact, maar in andere gevallen wordt overeengekomen dat gemeenten bepaalde besluitvormingsbevoegdheden overdragen aan het samenwerkingsverband. Wettelijke autonomie in een horizontale relatie behelst dan de mate waarin de gemeente haar besluitvormingsbevoegdheden niet hoeft over te dragen aan het samenwerkingsverband. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze definitie slechts subtiel verschilt van de definitie van *beleidsautonomie*. Deze vorm van autonomie behelst immers de mate waarin de lokale overheid beslissingen kan nemen over de procedures, beleidsinstrumenten en de te bereiken

doelgroepen in de samenleving. Gesteld kan worden dat *beleidsautonomie* een concrete uitwerking is van *wettelijke autonomie*, omdat laatstgenoemde iets zegt over de invloed van het samenwerkingsverband aangaande de bevoegdheden van een gemeente, waar eerstgenoemde vervolgens een uitwerking geeft van die bevoegdheden in de vorm van procedures, beleidsinstrumenten en te bereiken doelgroepen. In het uiteindelijke toetsingskader worden deze dimensies wel apart benoemd, om zo toch het subtiel onderscheid tussen beide aan te geven. Tot slot wordt *interventionele autonomie* onderscheiden. In een verticale relatie betreft dit de mate waarin een lokale overheid is vrijgesteld van evaluatie of audits door een centraal gezag, met de mogelijkheid tot sanctionering. In een horizontale relatie is er zeker ruimte voor gemeenten om elkaar onderling op bepaalde afspraken te wijzen of elkaar bij wijze van spreken op de vingers tikken. Van een evaluatie of sancties is echter in een samenwerkingsrelatie tussen gemeenten geen sprake. Het is niet zo dat het samenwerkingsverband als op zichzelf staande actor een sanctie kan opleggen aan of een evaluatie kan uitvoeren bij een deelnemende gemeente, omdat de gemeenten immers samen het samenwerkingsverband vormen. Er wordt daarom geen vertaling gemaakt van deze laatste dimensie naar een horizontale relatie, wat het totaal aantal dimensies op vijf brengt. Het finale toetsingskader is weergegeven in tabel 2.

Componenten en bijbehorende dimensies van autonomie in een horizontale samenwerkingsrelatie	
Immunititeit: Een gemeente kan opereren zonder sturing of beïnvloeding door het samenwerkingsverband waarin het deelneemt en door de andere deelnemende gemeenten.	Initiatief: Een gemeente heeft de vrijheid heeft om nieuwe manieren te zoeken om haar verantwoordelijkheden uit te voeren.
<i>Financiële autonomie:</i> De mate waarin een gemeente voor haar inkomsten niet afhankelijk is van het samenwerkingsverband en de mate waarin zij geen middelen hoeft af te staan aan het samenwerkingsverband.	<i>Beleidsautonomie:</i> De mate waarin een gemeente zelf kan beslissen over haar bevoegdheden, procedures en te bereiken doelgroepen.
<i>Structurele autonomie:</i> de mate waarin een gemeente is afgeschermd voor horizontale verantwoording.	<i>Managerial autonomie:</i> De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft om te beslissen over de interne hulpbronnen van het samenwerkingsverband, zoals het personeelsbeleid, huisvesting, logistiek en de organisatievorm.
<i>Wettelijke autonomie:</i> De mate waarin een gemeente haar besluitvormingsbevoegdheden niet overdraagt aan het samenwerkingsverband.	

Tabel 2. Het toetsingskader van autonomie van gemeenten

Er is bewust voor gekozen om te spreken in termen van ‘de mate waarin’, omdat op deze wijze in de analyse een score kan worden gegeven op elk van deze dimensies. Ook kan in de interviews een nuance worden gebracht in de mate waarin een gemeente meer of minder autonoom is op de vijf dimensies, in plaats van dat het meer vaststaande eigenschappen zijn van een gemeente.

De tabel toont aan dat een gemeente op meerdere dimensies wel of geen autonomie kan hebben. Het is mogelijk dat een gemeente in een samenwerkingsverband bijvoorbeeld op geen enkele wijze afhankelijk is van het samenwerkingsverband voor haar inkomsten, waarbij dus een behoorlijke mate van financiële autonomie gegarandeerd blijft. Tegelijkertijd kan het geval zijn dat een aantal bevoegdheden of taken zijn overgedragen aan het samenwerkingsverband, waarbij een gemeente dus geen autonomie meer heeft op de procedure die op die specifieke bevoegdheid of taak wordt toegepast. Naar verwachting kan een gemeente op de verschillende dimensies verschillend ‘scoren’, waardoor het waarschijnlijk

is dat een gemeente geen volledige autonomie heeft. De uiteindelijke analyse moet dit echter uitwijzen.

3.5 Intensiteit van regionale samenwerking

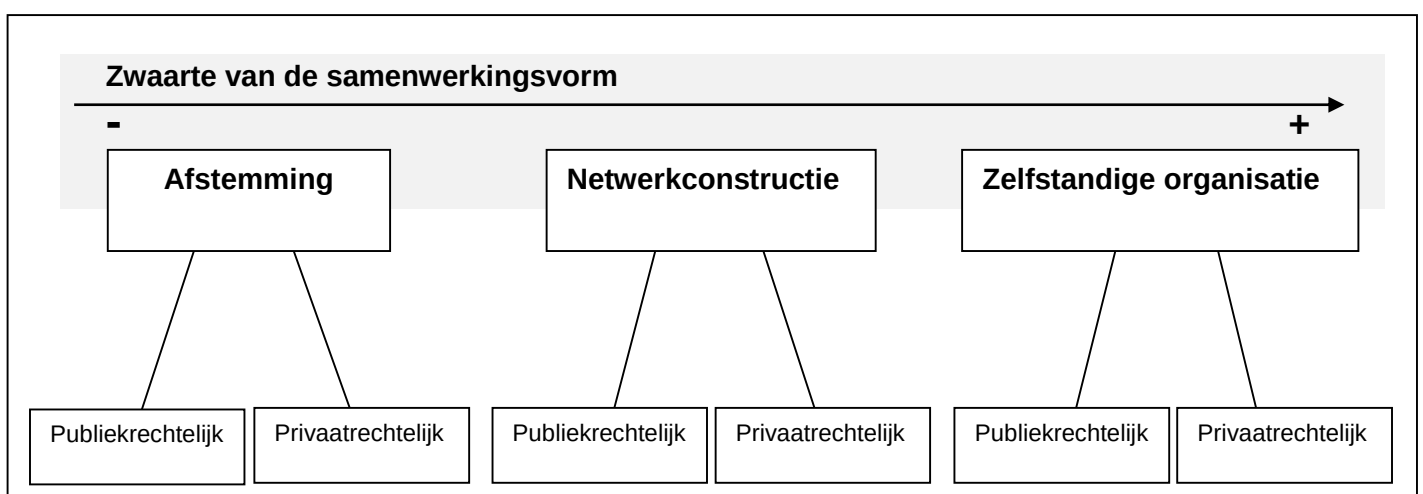
Nu duidelijk is in welke dimensies het begrip autonomie uiteenvalt en dat aan de hand van deze dimensies de autonomie van gemeenten wordt bepaald, belanden we bij de definitie van de intensiteit van regionale samenwerking. De vraag is immers wat deze intensiteit voor impact heeft op de autonomie of dimensies van autonomie van een gemeente. Op het gebied van interorganisationele relaties is veelvuldig onderzoek gedaan, waarbij ook de intensiteit van de relatie aan bod is gekomen (Klonglan, Paulson & Rogers, 1972; Klonglan, Warren, Winkelpleck & Paulson, 1976; Rogers, 1974; Oliver, 1991). Voorgenoemd onderzoek richt zich niet specifiek op regionale samenwerking zoals we dat in Nederland kennen, maar het geeft een eerste inzicht in de mate van intensiteit van relaties tussen verschillende organisaties. Verderop in deze paragraaf wordt een specifieke definitie van regionale samenwerking vastgesteld zoals we dat kennen in Nederland.

Verschillende onderzoekers hebben zich ontfermd over de definitie en verschillende schalen van intensiteit van samenwerking. Zo ontwikkelden Rogers (1974), Klonglan et al. (1976) en Oliver (1991) schalen om diverse typen van samenwerking te plaatsen van lage naar hoge intensiteit. Deze schalen variëren van persoonlijke ontmoetingen tussen afgevaardigden van een organisatie tot het sluiten van een contract. De items van deze schalen raken sterk aan de mate van autonomie van een organisatie. Zo is de uitwisseling van hulpbronnen een van de items op de voorgenoemde schalen. Onder deze hulpbronnen vallen ook financiële middelen en deze vorm van intensiteit lijkt sterk op de dimensie financiële autonomie, zoals te lezen valt in tabel 2. Ook de definitie van intensiteit van interorganisationele relaties, zoals Oliver deze opstelt (1991), raakt aan autonomie. Intensiteit is volgens haar de omvang van de investering die een organisatie moet doen ten behoeve van deze relatie, waar de investering zich kan richten op financiën, personeel, klanten, faciliteiten en autoriteit (ibid.). In de componenten financiën, personeel en faciliteiten komen sterk de dimensies financiële en *managerial* autonomie terug (zie tabel 2). Omdat de items van de schalen en de definitie die Oliver hanteert sterk raken aan autonomie, wordt deze definitie niet gebruikt in dit onderzoek. Tevens is deze definitie niet specifiek gericht op samenwerking tussen gemeenten, zeker niet in de vorm waarin dat in Nederland gebeurt. Om de intensiteit van regionale samenwerking zoals we dit in Nederland kennen te kunnen vaststellen, is een meer globale indeling van verschillende samenwerkingsvormen nodig.

3.5.1 Regionale samenwerking in Nederland

Regionale samenwerking zoals we dit in Nederland kennen kan worden gezien als een specifieke vorm van interorganisationale relaties zoals dit door de hiervoor genoemde auteurs wordt beschreven. Regionale samenwerking richt zich zoals de term al aangeeft op een specifieke regio, die zich bevindt op het schaalniveau tussen gemeenten en de provincie (Persoonlijke communicatie, senior beleidsmedewerkers De Vries en Guldemon, 2016). Richten we ons op de vorm van samenwerking, dan valt regionale samenwerking onder de term bestuurlijke samenwerking, omdat er samengewerkt wordt tussen verschillende overheden (Vereniging van Griffiers, 2015: 13; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016). Samenwerking kan vervolgens intergemeentelijk van aard zijn, maar er kan ook worden samengewerkt met een waterschap of omgevingsdienst. In dat geval spreekt men van interbestuurlijke samenwerking (ibid.). De verschillende vormen van samenwerking die mogelijk zijn, geven tegelijkertijd een verschillende mate van intensiteit aan. Grofweg zijn er drie typen samenwerking mogelijk, waarbinnen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke constructies tot de mogelijkheden behoren.

De meest lichte vorm is een afstemmingssamenwerking. Er wordt afgestemd tussen de deelnemende partijen, maar er wordt geen nieuwe organisatie opgericht. De gemeentebesturen behouden de bevoegdheid over beleid en taakuitvoering (ibid.: 16). Een verdergaande vorm van samenwerking is de netwerkconstructie. Dit houdt in dat een van de deelnemende gemeenten een taak gaat uitvoeren voor de andere deelnemende gemeenten. Tot slot kan er in de meest zware vorm van samenwerking een orgaan worden opgericht: een zelfstandige organisatie (ibid.). Aan dit orgaan worden bevoegdheden en/of uitvoerende taken overgedragen. In onderstaand overzicht (figuur 1) worden de mogelijke samenwerkingsvormen op een rij gezet.

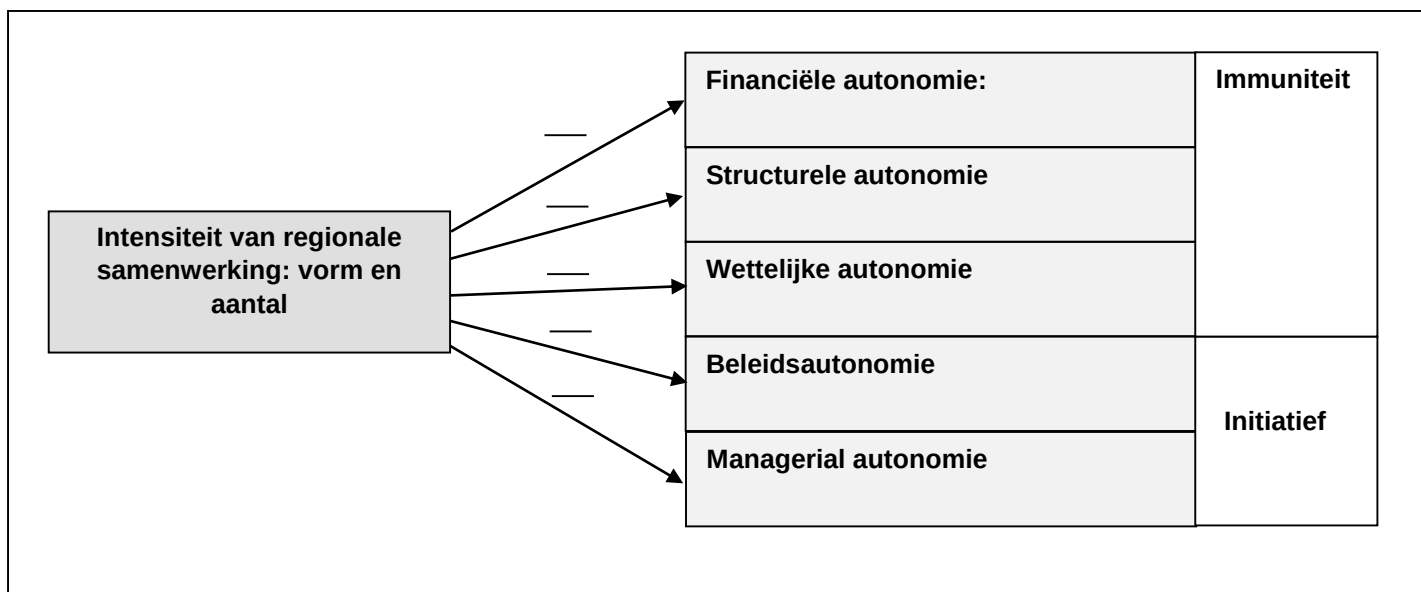


Figuur 1. Overzicht van samenwerkingsvormen (Vereniging van Griffiers, 2015)

In de figuur is te zien dat de drie vormen van samenwerking oplopen in zwaarte. De verwachting hierbij is dat wanneer de samenwerkingsvorm zwaarder is, er een grotere impact op de autonomie kan worden vastgesteld. Immers: bij afstemming is er geen sprake van formele verplichtingen en blijven de bevoegdheden over beleid en taakuitvoering bij de gemeente, waar er bij een zelfstandige organisatie taken en/of bevoegdheden worden overgedragen waar een gemeente mogelijk geen zeggenschap meer over heeft. Een andere cruciale factor die bij intensiteit een rol speelt is het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt. Wanneer gemeente A deelneemt in 50 samenwerkingsverbanden, is het te verwachten dat deze gemeente meer impact ervaart op de autonomie, of dimensies van autonomie, dan gemeente B die in tien samenwerkingsverbanden deelneemt. Het is immers zo dat een gemeente dat in meer samenwerkingsverbanden deelneemt waarschijnlijk meer taken in samenspraak met andere gemeenten uitvoert en dus minder individuele gemeentelijke keuzes kan maken. Op die manier valt het begrip intensiteit van regionale samenwerking uiteen in een kwalitatieve en een kwantitatieve dimensie van respectievelijk vorm en aantal. Zo kan intensiteit van regionale samenwerking aldus gedefinieerd worden als *het aantal samenwerkingsverbanden en de vorm van de samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt*.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de totstandkoming van het toetsingskader van autonomie centraal. Naar aanleiding van de bestudering van literatuur over autonomie in een verticale relatie is een vertaalslag gemaakt naar autonomie in een horizontale relatie. Er zijn vijf dimensies onderscheiden binnen de twee hoofdcomponenten immuniteit en initiatief. Deze twee componenten vormen de kern van autonomie van een gemeente. Ten slotte is het concept intensiteit van regionale samenwerking uiteengezet aan de hand van enkele wetenschappelijke definities, waarna is beargumenteerd dat deze definities niet voldoende houvast bieden om intensiteit van regionale samenwerking zoals we dat kennen in Nederland te definiëren. Er is daarom gekozen voor een concrete invulling met behulp van drie vormen van samenwerking en daarnaast te kijken naar het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt. Deze kwalitatieve en kwantitatieve componenten vormen samen de definitie van intensiteit van regionale samenwerking. De verwachting is dat naarmate de intensiteit hoger is, het verlies van autonomie groter is. In het conceptuele model, weergegeven in figuur 2, is deze verwachte relatie uitgewerkt.



Figuur 2. Conceptueel model

4. Methode

In dit hoofdstuk staat de methodische verantwoording centraal. Er wordt gestart met het onderbouwen van enkele kenmerken van dit onderzoek, te weten de kwalitatieve en deductieve aard van het onderzoek en de keuze voor een meervoudige casestudy. Hier worden ook de geselecteerde cases besproken (4.1). Hierna wordt ingegaan op de methode van dataverzameling, waarbij in dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van interviews en een documentanalyse (4.2). In de derde paragraaf staat de operationalisatie van de kernvariabelen centraal (4.3). De onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabelen worden beschreven, onderscheiden in dimensies en vervolgens in indicatoren, waarna er een waarde kan worden toegekend aan de variabele. In paragraaf 4.4 wordt uiteengezet hoe de getranscribeerde interviews en verzamelde documenten worden geanalyseerd. Ten slotte wordt ingegaan op de waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek (4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (4.6).

4.1 Onderzoeksstrategie

4.1.1 Deductief onderzoek

Dit onderzoek heeft een deductief karakter, wat voortkomt uit het feit dat met behulp van wetenschappelijke literatuur een toetsingskader van autonomie tot stand is gekomen. Dit toetsingskader dient als uitgangspunt voor het meten van het effect van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie. De definitie van intensiteit is eveneens met behulp van wetenschappelijke en tevens beleidsmatige literatuur tot stand gekomen. Het effect van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie wordt in de analyse in kaart gebracht bij vijf gemeenten. Theoretische kennis, in de vorm van definities en dimensies, wordt in dit onderzoek aldus toegepast op een aantal concrete cases: de theorie wordt geoperationaliseerd en vervolgens getoetst in de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2013: 19; Van Thiel, 2013: 34).

4.1.2 Kwalitatief onderzoek

Naast het deductieve karakter is dit onderzoek ook kwalitatief van aard. Voor deze vorm van onderzoek is gekozen vanwege een tweetal redenen. Allereerst biedt kwalitatief onderzoek de mogelijkheid om binnen een relatief klein aantal onderzoekseenheden veel informatie te verzamelen om zo een uitspraak te kunnen doen over een verschijnsel in de empirie (Bleijenbergh, 2013: 11). Dit staat tegenover het doen van kwantitatief onderzoek, waar een relatief groot aantal onderzoekseenheden wordt meegenomen. Bij kwalitatief onderzoek is er aldus de mogelijkheid om binnen een beperkt aantal cases een rijkheid aan informatie te verzamelen, waarbij ook de context meegenomen kan worden (ibid.). In dit onderzoek betekent dat concreet dat er binnen de geselecteerde gemeenten een rijke hoeveelheid aan

informatie verzameld kan worden over het effect van de intensiteit van de regionale samenwerking waarin zij deelnemen op hun autonomie, zoals opgesplitst in de diverse dimensies uit het toetsingskader.

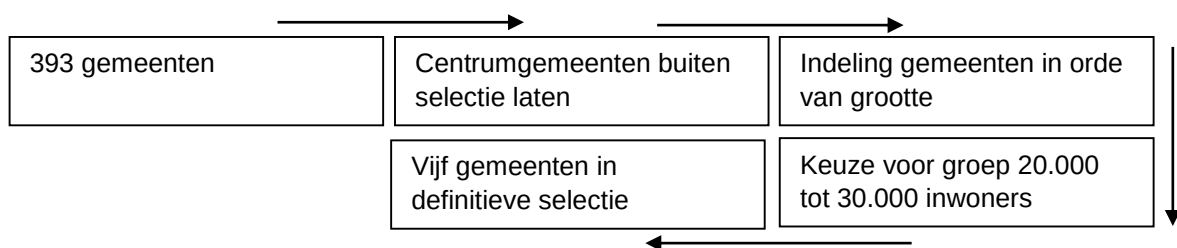
De tweede reden is dat de functie van het toetsingskader middels kwalitatief onderzoek bewezen kan worden. Mogelijk blijkt het toetsingskader een nuttig meetinstrument te zijn voor de autonomie van gemeenten in een samenwerkingsrelatie. Daarbij maken de interviews het mogelijk om het kader verder aan te scherpen naar aanleiding van wat de respondenten zeggen over de autonomie. Ook de documentanalyse kan bijdragen aan de aanscherping van het toetsingskader. Op die manier krijgt het toetsingskader als gevolg van deze kwalitatieve opzet steeds verder vorm en kan het verder toegepast worden in toekomstig onderzoek (Boeije, 2012: 35).

4.1.3 Casestudy

Tot slot is binnen de traditie van kwalitatief onderzoek gekozen voor een meervoudige casestudy. Er worden meerdere casussen betrokken bij het onderzoek om zo zicht te krijgen op de patronen die een rol spelen en om te achterhalen in hoeverre bepaalde dimensies van autonomie worden beïnvloed door de intensiteit van regionale samenwerking (Bleijenbergh, 2013: 38). Het selectie criterium voor deze cases is de methode van overeenstemming, waarbij cases worden geselecteerd die zo veel mogelijk op elkaar lijken (ibid.). Dit houdt in dat de gemeenten die geselecteerd zijn een gelijke grootte kennen en daarnaast is één beleidsterrein gekozen waarop wordt samengewerkt. Er is bewust gekozen voor een beleidsterrein dat breed van aard is, zodat er een variëteit aan minder intensieve en meer intensieve samenwerkingsverbanden bestudeerd kan worden. Deze intensiteit wordt in de analyse gewaardeerd, waarmee het mogelijk wordt om de invloed van de intensiteit op de autonomie van gemeenten te kunnen vaststellen. Een argument dat voor beide criteria geldt is dat de mogelijkheid tot herhalen van dit onderzoek wordt vergroot wanneer een aantal kenmerken gelijk worden gesteld. Dit maakt de uitspraken die gedaan worden naar aanleiding van de analyse betrouwbaarder. Op deze betrouwbaarheid wordt in paragraaf 4.5 uitgebreider ingegaan. Een tweede argument is dat er specifiek gekeken wordt naar de relatie tussen intensiteit van regionale samenwerking en de autonomie van gemeenten. Door een aantal factoren constant te houden, is de onderzoeker er zeker van dat slechts die relatie wordt bestudeerd, in plaats van dat er externe factoren van invloed zijn op de relatie die centraal staat.

De selectie van de cases is volgens een aantal stappen verlopen, welke gevisualiseerd zijn in figuur 3. Op basis van alle 393 gemeenten is allereerst gekeken naar gemeenten die een centrumfunctie hebben. Deze gemeenten zijn uit de selectie gefilterd, omdat gemeenten met

een centrumfunctie in samenwerkingsverbanden vaak de voortrekkersrol hebben. Dit betekent in de praktijk dat zij vaak een bepaalde taak uitvoeren voor de andere gemeenten en zij zullen daarom een andere perceptie over hun autonomie hebben dan gemeenten die deze functie niet hebben. Door deze gemeenten buiten de selectie te laten, blijven er alleen gemeenten over die in een samenwerkingsverband mogelijk bevoegdheden moeten af staan. Vervolgens zijn de gemeenten opgedeeld in verschillende ordes van grootte, om op die manier groepen te creëren van gemeenten die van nagenoeg gelijke grootte zijn. De groepen die tot stand zijn gekomen hebben een inwonertal van respectievelijk 10.000 tot 20.000, van 20.000 tot 30.000 en van 30.000 tot 40.000. Hieruit volgde dat de categorie 20.000 tot 30.000 het grootste aantal gemeenten bevat. Op basis daarvan is een lijst tot stand gekomen van 74 gemeenten en is op willekeurige wijze een vijftal gemeenten gekozen als definitieve cases, waarbij gebruik is gemaakt van de contacten vanuit het ministerie bij gemeenten. De vijf gemeenten die uiteindelijk zijn geselecteerd zijn Dalfsen, Dinkelland, Gilze en Rijen, Hillegom en Losser.



Figuur 3. Visualisatie van case-selectie

4.2 Dataverzameling

4.2.1 Interview

Om de impact van de intensiteit van een regionaal samenwerkingsverband op de autonomie van een gemeente te kunnen vaststellen, zijn er interviews afgenomen bij een wethouder en drie ambtenaren per gemeente. De lijst met respondenten is te vinden in bijlage 3. De respondenten zijn werkzaam op het domein Werk en Inkomen, waarbij de ambtenaren naast dit domein vaak ook andere aspecten van het sociale domein in hun takenpakket hebben. De doelstelling was om per gemeente één wethouder en drie ambtenaren te interviewen, wat in vier van de vijf gevallen gelukt is. In het geval van Dalfsen is gesproken met de wethouder en twee beleidsmedewerkers, wat het totaal aantal interviews voor dit onderzoek op negentien brengt. Er is bewust gekozen voor ambtenaren en de verantwoordelijke wethouder, omdat ambtenaren inhoudelijk veel kennis hebben op het terrein waarop de samenwerkingsverbanden zich richten. Vaak nemen zij deel in regionale overleggen die ontstaan vanuit de samenwerkingsverbanden. Wethouders spelen een belangrijke rol bij de oprichting en het dagelijks en algemeen bestuur van de samenwerkingsverbanden, waardoor

zij kennis bezitten over het reilen en zeilen van een samenwerkingsverband en ook nauw betrokken zijn bij de besluit- en beleidsvorming binnen het samenwerkingsverband.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter, wat betekent dat de interviews zijn afgenomen met behulp van een vooraf vastgestelde lijst met vragen (Van Thiel, 2013: 109). De interviewgide is te vinden in bijlage 2. Het kan voorkomen dat een respondent in de beantwoording van een vraag ook een andere vraag beantwoordt. Dit is kenmerkend voor het semigestructureerde interview, omdat onderwerpen ook door elkaar aan bod kunnen komen, maar aan de hand van de vragenlijst wel afgevinkt worden. De lijst met vragen is ingedeeld aan de hand van clusters, die overeenkomen met de onafhankelijke variabele en afhankelijke variabelen in de operationalisatie, die verderop in paragraaf 4.3 uitgewerkt wordt. De dimensies van autonomie en de intensiteit van samenwerking zijn geoperationaliseerd (waarover in de volgende paragraaf verder wordt uitgeweid) in definities, dimensies en indicatoren. De vragen die zijn gesteld waren bij ieder interview hetzelfde, om daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Als er op een bepaalde vraag niet volledig werd geantwoord, werd doorgevraagd om daarmee de validiteit zeker te stellen. Om zeker te zijn dat er bij de respondenten geen verwarring zou ontstaan over het begrip autonomie, werd in de interviews het woord 'autonomie' vervangen door 'beleidsvrijheid'. Dit voorkomt dat de respondenten zouden redeneren vanuit het begrip autonomie zoals vastgelegd in de Grondwet en Gemeentewet, wat duidelijk een andere betekenis heeft dan het begrip autonomie zoals gedefinieerd in dit onderzoek.

4.2.2 Documentanalyse

Naast de interviews vormen enkele documenten een belangrijke bron van informatie voor de analyse. De gemeenschappelijke regelingen of statuten die ten grondslag liggen aan de samenwerkingsverbanden zijn hierbij van primair belang. Tot is gebruik gemaakt van het databestand van het onderzoek van Boogers et al. (2016), waarin een overzicht te vinden is van de samenwerkingsverbanden waarin iedere gemeente deelneemt. Dit bestand dient ter controle van het aantal samenwerkingsverbanden dat in de interviews wordt genoemd, waarmee de informatie geverifieerd kan worden. Daarnaast zijn er diverse documenten van de samenwerkingsverbanden binnen het domein Werk en Inkomen bestudeerd, om zo te achterhalen welke bevoegdheden er door de deelnemende gemeente zijn overgedragen, welke financiële middelen er naartoe gaan en in hoeverre de gemeente zich moet verantwoorden aan partners in het samenwerkingsverband. Hierbij zijn voornamelijk de websites en bijbehorende documenten van samenwerkingsverbanden geraadpleegd.

4.2.3 Memo's

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn er notities gemaakt tijdens informele gesprekken bij het ministerie van BZK en activiteiten die buiten het ministerie werden ondernomen, zoals het bezoeken van een symposium over lokale autonomie. Deze notities hebben de vorm van memo's, zodat kon worden bijgehouden welke ideeën, opvattingen of aanwijzingen er worden gegeven die mogelijk nuttig waren voor het verloop van het onderzoek. De memo's hebben een ondersteunende functie voor de onderzoeker in het creëren van duidelijkheid over de context waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd en leveren dus geen data op die is gebruikt in het onderzoek.

4.3 Operationalisatie

In deze paragraaf staat de operationalisatie van de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabelen centraal. Dit betekent dat de variabelen uitgebreid beschreven en meetbaar gemaakt zijn, zoals te zien is in tabellen 3 en 4 (zie volgende pagina). Hoewel autonomie in principe één concept is, valt het uiteen in vijf dimensies, zoals is gebleken uit het toetsingskader. Iedere variabele is uitgewerkt in een beschrijving, dimensies en indicatoren en er is een waarde gecreëerd waarmee kan worden aangegeven in hoeverre er een verlies van autonomie is op de betreffende dimensie dan wel hoe zwaar de intensiteit van de regionale samenwerking is per case. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de indicatoren bij de dimensies specifiek zijn gericht op het beleidsterrein Werk en Inkomen.

4.4 Analyse

De interviews zijn uitgewerkt in transcripties alvorens met de analyse is gestart. De transcripties hebben vervolgens codes toegekend gekregen, om op die manier een ordening aan te brengen in het verzamelde materiaal. Deze codes zijn toegekend volgens een codeerschema, dat bestaat uit het centrale concept, dimensies en indicatoren, zoals reeds opgesteld in de operationalisatie. De verschillende dimensies van autonomie en de definitie van intensiteit van regionale samenwerking zijn in dit onderzoek de centrale concepten. Indien er een relevante passage in de transcriptie voorkomt, dan is hier een centraal concept aan toegekend en vervolgens zijn daarbinnen dimensies en indicatoren toegevoegd, zoals opgesteld in de operationalisatie (Bleijenbergh, 2014: 97). Het kan zijn dat de respondenten in hun antwoord een dimensie van autonomie hebben benoemd die niet wordt gedekt door het toetsingskader en waaraan aldus geen centraal concept toegekend kan worden. In dat geval is het antwoord van de respondent omgezet in een nieuwe code, om het antwoord toch te kunnen vatten. Dit is de inductieve codeerwijze (ibid.: 95).

Afhankelijke variabelen	Beschrijving	Dimensies	Indicatoren	Waarde toegekend aan variabele: verlies van autonomie:
Financiële autonomie	Gemeente is niet afhankelijk van inkomsten van en staat geen middelen af aan het samenwerkingsverband	- Gemeente ontvangt geen inkomsten uit het samenwerkingsverband - Gemeente staat geen financiële middelen af aan samenwerkingsverband - Gemeente brengt begroting van het samenwerkingsverband tot stand in samenwerking met andere gemeenten	- Mate waarin gemeente inkomsten uit het samenwerkingsverband ontvangt - Mate waarin gemeente middelen afstaat aan het samenwerkingsverband - De mate waarin de begroting in samenspraak tot stand komt	Geen / klein / behoorlijk / redelijk groot / groot
Structurele autonomie	Gemeente is afgeschermd voor horizontale verantwoording	- Gemeente hoeft zich niet te verantwoorden aan samenwerkingsverband - Gemeente hoeft zich niet te verantwoorden aan andere gemeenten	- De mate waarin de gemeente verantwoording aflegt aan samenwerkingsverband - De mate waarin de gemeente verantwoording aflegt aan andere gemeenten - De mate waarin de gemeente en de partnergemeenten elkaar aanspreken	Geen / klein / behoorlijk / redelijk groot / groot
Wettelijke autonomie	Gemeente draagt besluitvormingsbevoegdheden niet over aan samenwerkingsverband	- Gemeente behoudt besluitvormingsbevoegdheden - Gemeente kan niet worden ingeperkt in haar besluitvormingsbevoegdheden door besluit samenwerkingsverband	- Aantal besluitvormingsbevoegheden dat is overgedragen aan het samenwerkingsverband - Samenwerkingsverband is bereid om mee te werken als gemeente andere taakuitvoering of dienstverlening voorstelt - Gemeente wordt niet beperkt in haar besluitvormingsbevoegdheden door samenwerkingsverband	Geen / klein / behoorlijk / redelijk groot / groot

Indien aan bovenstaande drie dimensies wordt voldaan, kan gesteld worden dat de gemeente <i>immunititeit</i> heeft. Dit betekent dat de gemeente kan opereren zonder sturing of beïnvloeding door het samenwerkingsverband waarin het deelneemt.				
Beleidsautonomie	Gemeente beslist zelf over procedures en te bereiken doelgroepen, procedures, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten	- Gemeente beslist over procedures - Gemeente kiest te bereiken doelgroepen - Gemeente bepaalt haar eigen beleidsdoelen - Gemeente kiest haar eigen beleidsinstrumenten	- De mate waarin de gemeente de beleidsdoelen zelf bepaalt - De mate waarin de gemeente de procedures en instrumenten op beleidsterrein Werk en Inkomen zelf kiest - De mate waarin de gemeente de doelgroep mag kiezen waarop het beleid op Werk en Inkomen zich richt	Geen / klein / behoorlijk / redelijk groot / groot
<i>Managerial</i> autonomie	Gemeente beslist over interne hulpbronnen	- Gemeente beslist over personeelsbeleid in het samenwerkingsverband - Gemeente beslist over de huisvesting van de afdelingen binnen het samenwerkingsverband - Gemeente beslist over de organisatievorm van het samenwerkingsverband	- De mate waarin de gemeente beslist over de inzet van het personeel binnen het samenwerkingsverband - De mate waarin de gemeente beslist over het huisvesten van de afdelingen die werkzaam zijn voor het samenwerkingsverband - De mate waarin de gemeente beslist over de structuur van haar de organisatie van het samenwerkingsverband	Geen / klein / behoorlijk / redelijk groot / groot
Indien aan bovenstaande twee dimensies wordt voldaan, kan gesteld worden dat de gemeente <i>initiatief</i> heeft. Dit betekent dat de gemeente de vrijheid heeft om nieuwe manieren te vinden om haar verantwoordelijkheden uit te voeren.				

Tabel 3. Operationalisatie afhankelijke variabelen

Onafhankelijke variabele	Beschrijving	Dimensies	Indicatoren	Intensiteit van regionale samenwerking (waarde):
Intensiteit van regionale samenwerking	Het aantal en de vorm van de samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt	- Aantal samenwerkingsverbanden - Vorm van samenwerkingsverbanden	- Gemeente is onderdeel van een afstemmingssamenwerking - Gemeente is onderdeel van een netwerkconstructie - Gemeente is onderdeel van een zelfstandige organisatie - Aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeente deelneemt	Licht / redelijk zwaar / zwaar

Tabel 4. Operationalisatie onafhankelijke variabele

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Het is evident dat kwalitatief onderzoek minder herhaalbaar en controleerbaar is dan kwantitatief onderzoek, omdat er sprake is van interpretatie door de onderzoeker. De validiteit en betrouwbaarheid kunnen daarmee in het geding komen. De validiteit van het onderzoek richt zich op de mate waarin de onderzoeker meet wat gemeten dient te worden. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe validiteit. Bij interne validiteit is het van belang dat de getrokken conclusies overeenkomen met wat de uitgevoerde analyse laat zien. Externe validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid van de resultaten (Gerring, 2007: 43). Betrouwbaarheid gaat ten slotte over de nauwkeurigheid van het onderzoek en of de variabelen op consistente wijze worden gemeten (Van Thiel, 2013: 57). Hierna volgen een aantal oplossingen om de validiteit en betrouwbaarheid van het voorliggende onderzoek te waarborgen.

Een eerste oplossing voor het waarborgen van de validiteit is het voorleggen van de operationalisatie en het codeerschema aan mede-onderzoekers. Dit is op meerdere momenten in het onderzoeksproces gebeurd, met als gevolg dat de intersubjectiviteit grotendeels gewaarborgd is (ibid.: 168). Verder is het belangrijk dat de memo's en empirisch bewijs gescheiden zijn gehouden. De memo's dienden puur ter ondersteuning van de onderzoeker bij het denkproces tijdens het onderzoek en het empirische bewijs ligt ten grondslag aan de beantwoording van de hoofdvraag. De interne validiteit wordt ten slotte vergroot doordat er bij de semigestructureerde interviews ruimte was om door te vragen als de vraag niet volledig beantwoord werd. Op die manier weet de onderzoeker zeker dat alle dimensies van autonomie en vragen over samenwerkingsverbanden door alle respondenten beantwoord zijn.

De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Deze vorm van validiteit is vooral van belang bij kwantitatief onderzoek, omdat die vorm van onderzoek als doel heeft om uitspraken te doen over de gehele populatie (ibid.: 59). Toch kan er, omdat er gebruikt is gemaakt van vijf cases, met enige voorzichtigheid een generaliseerbare uitspraak worden gedaan naar aanleiding van dit onderzoek over de autonomie van gemeenten. Daarnaast wordt er in dit onderzoek een toetsingskader getest dat is ontstaan vanuit bestaande theoretische concepten binnen een aantal cases. De resultaten die uit de analyse naar voren komen kunnen het toetsingskader eventueel versterken en dat maakt dat de opvatting over wat autonomie van gemeenten behelst ontwikkeld kan worden (ibid.: 106). Hier spreken we dan van analytische generaliseerbaarheid.

Een eerste oplossing voor het waarborgen van betrouwbaarheid is triangulatie. Dit houdt in dat er meerdere methoden voor dataverzameling zijn toegepast, in dit geval een

documentanalyse en het afnemen van interviews. De uitkomsten van deze analyses kunnen naast elkaar gelegd worden om te achterhalen waar bepaalde overeenkomsten bestaan en om na te gaan of de informatie juist is.

De betrouwbaarheid van het onderzoek kan tot slot in het bijzonder worden gewaarborgd door de methoden van dataverzameling te standaardiseren. In de vorige paragraaf is reeds uitgelegd dat er met een codeerschema is gewerkt, om daarmee de centrale concepten en bijbehorende dimensies en indicatoren te traceren. Dit is een van de manieren om standaardisering van de methoden te bewerkstelligen. Ook komt dit de interne validiteit ten goede, omdat het operationaliseren en het opstellen van een codeerschema ervoor zorgen dat de toegepaste theorie juist wordt weergegeven (ibid.: 58). Om te ontdekken of de veronderstelde causale relatie tussen de intensiteit van regionale samenwerking en de autonomie van gemeenten daadwerkelijk bestaat, is bij de caseselectie getracht zoveel mogelijk kenmerken van de vijf gemeenten gelijk te stellen. Hierbij gaat het om de grootte van de gemeente en de taak waarop wordt samengewerkt. Door het gelijkstellen van deze kenmerken is het mogelijk om dergelijk onderzoek opnieuw uit te voeren, met dezelfde soort cases en dit maakt de uitkomsten van het voorliggende onderzoek betrouwbaarder.

4.6 Samenvatting

Samengevat kan gesteld worden dat in dit onderzoek middels een meervoudige casestudy diepgravend onderzoek wordt gedaan naar de impact van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie van gemeenten. De gemeenten die in dit onderzoek geselecteerd zijn betreffen Dalfsen, Dinkelland, Gilze en Rijen, Hillegom en Losser. Deze cases zijn gekozen op basis van de methode van overeenstemming, waarbij de grootte en de taak waarop wordt samengewerkt als kenmerken gelijk zijn gesteld. Aan de hand van het toetsingskader over autonomie en de definities van intensiteit is de operationalisatie tot stand gekomen, waarmee tevens de interviewvragen opgebouwd worden. Er wordt gebruikt gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling, om daarmee de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Deze methoden zijn een documentanalyse en het afnemen van interviews. De analyse van de transcripties en documenten zal uiteindelijk leiden tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

5. Analyse

In de analyse staat de bespreking van de in het methodehoofdstuk beschreven cases centraal. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst worden de vijf cases op alfabetische volgorde besproken door, na een korte algemene introductie, in te gaan op de intensiteit van de samenwerking en vervolgens op de verschillende dimensies van autonomie zoals onderscheiden in het toetsingskader (5.1 t/m 5.5). In de interviewgide, welke is opgenomen in bijlage 2, wordt duidelijk op welke manier de respondenten zijn bevraagd op de verschillende dimensies van autonomie. De volgorde van de te bespreken dimensies is telkens hetzelfde, te weten financiële, structurele en wettelijke autonomie, gevolgd door beleidsautonomie en *managerial* autonomie. Aan deze dimensies wordt telkens een score toegekend van 'geen verlies', 'klein verlies', 'behoorlijk verlies', 'redelijk groot verlies' en 'groot verlies', zoals aangegeven is in de operationalisatie. Na de uiteenzetting van deze cases wordt een slotanalyse beschreven, door een vergelijking te maken tussen deze gemeenten (5.6). Hier wordt tevens dieper ingegaan op de intensiteit.

5.1 Dalfsen

In Dalfsen (Overijssel) zijn 27.921 inwoners woonachtig (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016^b). De gemeente neemt in dertien samenwerkingsverbanden deel, waarvan er twee specifiek gericht zijn op het domein Werk en Inkomen (Boogers et al., 2016). Het gaat dan om de Arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek en Wadinko NV.

De arbeidsmarktregio is een van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland waarin gemeenten samen met het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven (Regioatlas, 2016). Wadinko NV is een regionale participatiemaatschappij die als doel heeft het bevorderen van de werkgelegenheid in Overijssel, de Noordoostpolder en Zuidwest Drenthe. De gemeente Dalfsen is een van de 24 aandeelhouders van Wadinko (Wadinko, 2016).

In de interviews werd, naast bovenstaande samenwerkingsverbanden, door de wethouder gerefereerd aan de Regio Zwolle, een lichte bestuurlijke afspraak tussen 21 gemeenten in de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland en Overijssel. Hier ligt geen overeenkomst of gemeenschappelijke regeling aan ten grondslag, maar dient als afstemmingsplatform waar alle gemeenten een vrijwillige bijdrage aan betalen (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). Tevens wordt door alle respondenten gerefereerd aan sociaal werkbedrijf WeZo, dat tot 1 januari 2015 een gemeenschappelijke regeling was waarin Dalfsen deelnam, maar dat op initiatief van Dalfsen werd opgeheven (Binnenlands Bestuur, 2013). Op dit moment neemt de gemeente Dalfsen slechts diensten af van het bedrijf WeZo dat zich nog steeds inzet voor de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Met behulp van bovenstaande lijst kan gesteld worden dat de gemeente Dalfsen deelneemt in drie samenwerkingsverbanden en met Larcom en WeZo een inkooprelatie heeft als het gaat om de sociale werkvoorziening. Wat betreft de vorm van deze samenwerkingsverbanden is de Regio Zwolle een afstemmingssamenwerking met een publiek karakter, de Arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek een centrumconstructie en is Wadinko NV een zelfstandige organisatie met een privaat karakter. Larcom en WeZo zijn twee zelfstandige organisaties, waarmee een inkooprelatie bestaat die niet valt onder de drie vormen van samenwerking zoals vastgesteld in figuur 1 en daarom niet wordt meegerekend in dit onderzoek.

Financiële autonomie

De eerste vragen in het interview waren gericht op mogelijke inkomsten uit en afgestane financiële middelen aan de samenwerkingsverbanden. Inkomsten worden niet gegenereerd uit de samenwerkingsverbanden, zo geven alle respondenten aan (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, netwerker Lammertink, eenheidsmanager Maatschappelijke Ondersteuning, 4 juli 2016). Er worden daarentegen wel middelen afgestaan. Zo wordt door de 21 gemeenten, inclusief Dalfsen, een vrijwillige bijdrage betaald aan de Regio Zwolle (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). Binnen het Regionaal Werkbedrijf, als onderdeel van de Arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek¹, is Zwolle de centrumgemeente, die als zodanig een Rijksbijdrage ontvangt voor het uitvoeren van haar taken voor de gehele regio. Op de slotvraag binnen dit cluster, die inging op de mate waarin de begroting tot stand komt in samenspraak met de gemeente Dalfsen, wordt door de wethouder geantwoord dat de begroting van de Regio Zwolle wordt vastgesteld door de deelnemende burgemeesters. De beleidsmedewerkers en gemeenteraad hebben geen invloed hebben op deze begroting (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). Bij Larcom en WeZo is, sinds het opheffen van de gemeenschappelijke regelingen die hier voorheen aan ten grondslag lagen, geen sprake meer van het gezamenlijk vaststellen van de begroting: dit doen zij zelf en Dalfsen koopt de producten in die zij nodig achten. De eenheidsmanager vergelijkt deze relatie met een zakelijke overeenkomst (Persoonlijke communicatie, eenheidsmanager Derksen, 4 juli 2016).

Samengevat worden er geen inkomsten gegenereerd uit de samenwerkingsverbanden. Wel gaat er een aandeel financiële middelen naar de samenwerkingsverbanden en is er weinig invloed op de vaststelling van de begrotingen. Daarom is hier sprake van een behoorlijk verlies van financiële autonomie.

¹ Onder iedere Arbeidsmarktregio hangt een Regionaal Werkbedrijf, waarin de gemeenten, het UWV en werkgevers- en werknemersorganisaties samenwerken om de afspraken uit het sociaal akkoord uit te voeren. In het vervolg van de analyse zal wisselend worden gesproken over de Arbeidsmarktregio's en de Regionale Werkbedrijven. Van belang is dat deze passages duiden op dezelfde netwerkconstructie waarin wordt samengewerkt.

Structurele autonomie

Er vindt, zo geven de respondenten aan, geen formele verantwoording plaats vanuit de gemeente aan de samenwerkingsverbanden. Er is wel op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau overleg, waar men met elkaar zaken bespreekt, om elkaar zo te helpen met het uitvoeren van beleid (Persoonlijke communicatie, eenheidsmanager Derksen, 4 juli 2016). Ook de wethouder bevestigt dit, door aan te geven dat er binnen het Regionaal Werkbedrijf initiatieven worden besproken en de mogelijkheden die er zijn om dat samen op te pakken (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). De netwerker geeft aan dat er op uitvoerend niveau wel een zekere vorm van verantwoording is in de vorm van een systeem waarin alle gemeenten de plaatsingen van werkzoekenden moeten bijhouden. Zij geeft echter ook aan dat zij hier nog niet mee werkt en haar eigen methode hanteert, waar door de andere gemeenten wel 'iets van wordt gevonden' (Persoonlijke communicatie, netwerker Lammertink, 4 juli 2016). Als vervolgens wordt doorgevraagd op een bepaalde vorm van verantwoording tussen gemeenten onderling, dan wordt ook hier aangegeven dat het vooral gaat om het informerende aspect, om te leren van elkaar en te zien welke werkwijze andere gemeenten hanteren (ibid.). Men spreekt elkaar dus niet zozeer aan op de gemaakte afspraken, maar men informeert bij elkaar hoe er gewerkt wordt en wat de betreffende gemeente daar mogelijk van kan leren.

Gezien het terugkerende aspect van informatie-uitwisseling en het leeraspect tussen gemeenten, kan niet gesteld worden dat er een strikte vorm van formele verantwoording plaatsvindt bij de gemeente Dalfsen richting haar samenwerkingsverbanden en partners. De enige strikte vorm van verantwoording wordt benoemd door de netwerker, als het gaat om het invoeren van plaatsingen in een regionaal systeem. Het gaat bij deze dimensie, zo lijkt het, veeleer om een informeel aspect waarbij het informeren en het leren van elkaar centraal staat, waarbij dit aspect door de respondenten niet als beperking van de autonomie wordt ervaren. Hier zal in de slotanalyse op terug worden gekomen. Er kan op dit punt in de analyse gesteld worden dat er een klein verlies van structurele autonomie is bij de gemeente Dalfsen.

Wettelijke autonomie

De besluitvormingsbevoegdheden lijken volledig bij de gemeente Dalfsen te liggen. Dit heeft allereerst te maken met het feit dat Dalfsen niet (meer) in gemeenschappelijke regelingen deelneemt en er formeel dus niet is vastgelegd dat besluitvormingsbevoegdheden zijn overgedragen aan een samenwerkingsverband. De Regio Zwolle is een lichte bestuurlijke overeenkomst, waar geen statuut aan ten grondslag ligt en zoals eerder uiteengezet zijn de bedrijven Larcom en WeZo ook geen gemeenschappelijke regelingen meer. Daarnaast komt in de interviews duidelijk naar voren dat er formeel geen besluitvormingsbevoegdheden zijn overgedragen. Ook de eenheidsmanager ziet geen beperkingen van de gemeentelijke

besluitvormingsbevoegdheden, evenals de netwerker. Laatstgenoemde voegt hier een interessant punt aan toe, dat raakt aan de schaal van gemeenten ten aanzien van regionale samenwerking. Zij stelt dat grote gemeenten als Hardenberg en Zwolle dit mogelijk anders ervaren, omdat 'alle gemeenten naar hen kijken'. Dalfsen heeft volgens haar korte lijntjes met haar lokale bedrijfsleven en bovendien is het aantal van 250 uitkeringsgerechtigden behapbaar (ibid.). Dit punt, dat mogelijk iets zegt over de autonomie van kleinere ten opzichte van grotere gemeenten, wordt in de reflectie verder uitgewerkt. Tot slot zijn de respondenten bevraagd op de bereidheid van het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten om mee te werken als de gemeente Dalfsen of een andere deelnemende gemeente een voorstel doet tot andere manieren van taakuitvoering of een nieuwe vorm van dienstverlening. De wethouder geeft aan dat men daar altijd voor openstaat, evenals de eenheidsmanager (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, eenheidsmanager Derksen, 4 juli 2016). De netwerker stelt dat het aspect van cultuur bij de verschillende organisaties waar binnen het domein Werk en Inkomen op wordt samengewerkt een belangrijke rol speelt. Het UWV, bedrijven en gemeenten hebben alle verschillende culturen en er is soms wat argwaan vanuit de ene organisatie naar de andere organisatie als er input wordt gegeven voor het beleid (Persoonlijke communicatie, netwerker Lammertink, 4 juli 2016). Er wordt daarom altijd kritisch gekeken of een voorstel zinvol en haalbaar is.

Met inachtneming van bovenstaande punten, kan gesteld worden dat er formeel geen besluitvormingsbevoegdheden zijn overgedragen aan de samenwerkingsverbanden en dat de respondenten aangeven hier ook geen beperking in te ervaren doordat zij deelnemen aan de samenwerkingsverbanden. Er is aldus geen sprake van verlies van wettelijke autonomie.

Beleidsautonomie

Deze dimensie van autonomie bestaat uit de elementen procedures en beleidsinstrumenten, de doelgroep en de beleidsdoelen waar het domein Werk en Inkomen zich op richt. Wat betreft het eerste element, procedures en beleidsinstrumenten, komt duidelijk naar voren dat de gemeente Dalfsen deze volledig zelf kan bepalen, met als enige beperking dat er landelijk wetten zijn opgesteld waar gemeenten aan gebonden zijn (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). De netwerker refereert aan het Regionaal Werkbedrijf, dat als doel heeft het harmoniseren van alle instrumenten die worden ingezet op het gebied van Werk en Inkomen (Persoonlijke communicatie, netwerker Lammertink, 4 juli 2016). Hiermee stelt zij dat de harmonisering van de instrumenten een zekere beperking oplevert. Ook wat betreft de doelgroep waarop het beleid zich richt binnen het domein Werk en Inkomen is er volgens de eenheidsmanager eerder sprake van een landelijke beperking dan van een regionale beperking, in de vorm van landelijke kaders die gevolgd moeten worden

(Persoonlijke communicatie, eenheidsmanager Derksen, 4 juli 2016). Het Regionale Werkbedrijf kiest echter ook een aantal doelgroepen en heeft daar een regionaal instrumentarium voor, zo geeft de netwerker aan (Persoonlijke communicatie, netwerker Lammertink, 4 juli 2016). De wethouder geeft een recent voorbeeld waarbij een aantal gemeenten met een touringcar op bezoek gingen bij lokale ondernemers, waarbij de ondernemers uit Dalfsen hadden aangegeven hier geen behoefte aan te hebben, waaruit het besluit volgde dat Dalfsen niet aan dit initiatief mee deed. In dat opzicht kiest Dalfsen dus heel duidelijk waar ze wel aan en niet aan deelnemen met het oog op de doelgroep die zij willen bedienen (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). Ten slotte is er gekeken naar de beleidsdoelen, waarbij de wethouder aangeeft dat hier nog geen regionale afstemming over is, terwijl dat volgens hem wel zinvol zou kunnen zijn (ibid.). Wel worden er vanuit het Regionaal Werkbedrijf een aantal keuzes gemaakt en is er wederom sprake van landelijke wetgeving die hier een beperking oplegt (Persoonlijke communicatie, eenheidsmanager Derksen, 4 juli 2016). Maar de beleidsdoelen worden over het algemeen volledig gekozen door de gemeente zelf (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016).

Samenvattend kan gesteld worden dat op de elementen van beleidsautonomie primair een beperking ligt vanuit landelijke regelgeving, maar dat de gemeente vervolgens veel vrijheid heeft om haar procedures en instrumenten, doelgroep en beleidsdoelen te kiezen. Wel wordt aangegeven dat de samenwerkingsverbanden een zekere mate van harmonisering van de instrumenten nastreven, wat een beperking oplevert. De bereidheid om mee te werken aan een voorstel is er zeker, hoewel daar altijd het aspect van cultuur van de verschillende organisaties een rol speelt. Er is daarom een klein verlies van beleidsautonomie in Dalfsen.

Managerial autonomie

Ook binnen deze dimensie zijn enkele elementen te onderscheiden, te weten de mate waarin er wordt beslist over de inzet van personeel, de huisvesting en de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. Wat betreft het personeel wordt zeer eenduidig geantwoord: als er een regionaal project wordt opgezet, dan zullen de deelnemende gemeenten altijd kijken welke medewerkers hier eventueel voor ingezet kunnen worden en op welke manier de gemeente een personele bijdrage kan leveren (Persoonlijke communicatie, netwerker Lammertink, eenheidsmanager Derksen, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). Wat betreft de huisvesting geeft de wethouder aan dat er op het domein van Werk en Inkomen geen geïnstitutionaliseerde organisaties zijn, waarmee hij bedoelt dat de Regio Zwolle en het Regionaal Werkbedrijf geen kantoren hebben. Laatstgenoemde is opgezet als een netwerkorganisatie en overleggen worden dan ook op diverse locaties gepland (Persoonlijke communicatie, 4 juli 2016;

Regionaal Werkbedrijf IJssel-Vecht, 2014). Omdat Zwolle in deze een centrumfunctie heeft, worden daar, zo geven de respondenten aan, vaak overleggen gepland. Kijken we dan tot slot naar de organisatiestructuur, dan wordt aangegeven dat hier geen discussie over plaatsvindt of recent heeft plaatsgevonden. Voor de oprichting van het Regionaal Werkbedrijf is daarover gesproken, maar sindsdien is dit niet meer aan de orde gekomen. Dit geldt ook voor de Regio Zwolle (Persoonlijke communicatie, wethouder Van Leeuwen, 4 juli 2016). De organisatiestructuren van de bedrijven Larcom en WeZo zijn door de gemeente niet (meer) beïnvloedbaar, aangezien dit zelfstandige organisaties zijn geworden waarin de gemeente geen deelnemer meer is.

Bovenstaand verhaal laat zien dat er op het gebied van personeel binnen de samenwerkingsverbanden veel invloed is vanuit de gemeente Dalfsen. Wat betreft de huisvesting is er weinig invloed, wat vooral te maken heeft met het feit dat de samenwerkingsverbanden dusdanig licht zijn georganiseerd dat er geen fysieke locatie is aangewezen. Tot slot is de organisatiestructuur in het geval van de Regio Zwolle niet vastgelegd en is er in het geval van het Regionaal Werkbedrijf gekozen voor een netwerkorganisatiestructuur, wat betekent dat er vooraf toestemming voor is gegeven. Er zou in theorie wel discussie over gevoerd kunnen worden. Daarom is er een klein verlies van *managerial* autonomie.

Tussenconclusie Dalfsen

Nu de vijf dimensies besproken zijn, kan worden vastgesteld hoeveel autonomie de gemeente Dalfsen heeft. De drie dimensies die onder de component immuniteit vallen, zoals besproken in het toetsingskader, betreffen financiële, structurele en wettelijke autonomie. Er is daarbij sprake van respectievelijk een behoorlijk verlies, een klein verlies en geen verlies en daarmee kan gesteld worden dat de gemeente Dalfsen in behoorlijke mate is vrijgesteld van sturing en beïnvloeding door de samenwerkingsverbanden waarop zij deelneemt op het terrein van Werk en Inkomen. Kijken we naar de component initiatief, dan kan gesteld worden dat er een klein verlies bij beide dimensies is vastgesteld. Omdat op beide dimensies positief wordt gescoord, kan gesteld worden dat de gemeente Dalfsen veel vrijheid heeft om nieuwe manieren te zoeken om verantwoordelijkheden uit te voeren, wat in het geval van Dalfsen specifiek betekent dat met name op het gebied van procedures en beleidsinstrumenten, de doelgroep en de beleidsdoelen veel vrijheid is om op het gebied van Werk en Inkomen een eigen koers te varen. De *managerial* autonomie blijft intact doordat de samenwerkingsverbanden licht van vorm zijn, waardoor er geen vaste fysieke locatie is en er op flexibele basis sprake is van regionale projecten waarin de gemeente veel zeggenschap heeft over de inzet van personeel.

De respondenten hebben zelf ook mogen aangeven wat volgens hen de invloed van regionale samenwerking is op de autonomie van hun gemeente, gebruikmakend van een schaal van veel, behoorlijk tot weinig. Alle respondenten gaven de score weinig, met als belangrijkste motivatie dat er op regionaal niveau zeker het een en ander wordt afgestemd en er gezamenlijk wordt gekeken hoe zaken gestimuleerd kunnen worden, maar dat de lokale invulling geheel ligt bij de gemeente. Dit lijkt overeen te komen met de hierboven vastgestelde scores op de verschillende dimensies en componenten van autonomie.

5.2 Dinkelland

In de Overijsselse gemeente Dinkelland wonen 26.120 mensen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016^b). De gemeente neemt deel in dertien samenwerkingsverbanden, waarvan er vier gericht zijn op het domein Werk en Inkomen, te weten de Arbeidsmarktregio Twente, Wadinko NV, de Stadsbank Oost Nederland en het Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente (Boogers et al., 2016). De Arbeidsmarktregio en Wadinko NV zijn reeds beschreven bij de casus Dalfsen. De Stadsbank Oost Nederland heeft als doel het versterken van de financiële weerbaarheid en kracht van huishoudens, waarbij zij zich richten op de uitvoering van de schuldhulpverlening en de sociale kredietverlening (Stadsbank Oost Nederland, 2016). Het Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente ondersteunt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente, 2007).

In de interviews gingen de respondenten in op verschillende samenwerkingsverbanden, deels afhankelijk van de functie die ze bekleeden. De wethouder sprak met name over de Regio Twente en de inkooprelatie met de gemeente Almelo, die een centrumfunctie bekleedt voor het Werkplein Twente als onderdeel van de Arbeidsmarktregio (Werkplein Twente, 2014). De beleidsmedewerker sprak vooral over de Stadsbank Oost Nederland, aangezien zij in haar werkzaamheden vooral met dit samenwerkingsverband van doen heeft. De projectleider en de beleidsadviseur benoemden alle samenwerkingsverbanden.

Wat betreft de intensiteit kan gesteld worden dat Dinkelland in vijf samenwerkingsverbanden deelneemt, waarvan er drie zelfstandige organisaties van publieke aard zijn. Wadinko is een participatiemaatschappij met een privaat karakter en is daarmee ook een zelfstandige organisatie. Tot slot wordt de Arbeidsmarktregio vormgegeven middels een netwerkconstructie met een publiek karakter, gezien de samenwerking tussen gemeenten en het UWV. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan en daarom tevens publiek.

Financiële autonomie

Wanneer wordt gesproken over mogelijke inkomsten uit de samenwerkingsverbanden, antwoorden alle respondenten negatief. Er is geen sprake van inkomsten als zodanig: hooguit,

zo geeft de projectleider aan, wordt er een bepaalde verdeling gemaakt van de middelen over de gemeenten. Dit zijn echter niet sec inkomsten, omdat ze ingezet moeten worden ten behoeve van de wetten binnen het domein Werk en Inkomen (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Het afstaan van middelen is wel gebruikelijk, omdat de diensten bij het Werkplein Almelo worden ingekocht en er per gemeente een bijdrage voor de Regio Twente wordt afgestaan (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, projectleider Hendriks, 31 mei 2016; Regeling Regio Twente, art. 26). De bijdrage voor de Regio Twente is niet specifiek gericht op Werk en Inkomen, maar op diverse beleidsterreinen en wordt binnen het samenwerkingsverband verdeeld. Ten slotte hebben de respondenten aangegeven in hoeverre de begrotingen van de diverse samenwerkingsverbanden tot stand komen in samenspraak met de deelnemende gemeenten. Voor de Regio Twente geldt dat dit altijd gebeurt, maar bij de inkooprelatie met Werkplein Almelo beslist Almelo welke diensten er worden aangeboden en betaalt Dinkelland de bijdrage die benodigd is om de diensten af te nemen (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, 31 mei 2016). De begroting van de Regio Twente wordt uiteindelijk vastgesteld in het dagelijks bestuur, maar de gemeente kan daar altijd een zienswijze op indienen voordat de vaststelling plaatsvindt (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016; Regio Twente, 2016: art. 3 slotbepalingen). Dit geldt ook voor de begroting van Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente, maar niet voor de Stadsbank Oost Nederland: daar stelt het algemeen bestuur de begroting vast (Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente, 2007; Stadsbank Oost Nederland, 2005). In de Gemeentewet is tevens geregeld dat het college en haar leden verantwoording moeten afleggen aan de raad over haar bevoegdheden, waar in het geval van de Regio Twente ook de taken van de regio onder vallen (art. 169, lid 1-5 Gemw.).

Uit bovenstaand verhaal valt op te maken dat er geen inkomsten worden verworven uit de samenwerkingsverbanden en de gemeente een redelijke invloed heeft op de totstandkoming van begrotingen, met name bij de Regio Twente en het Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente, maar niet bij Wadinko en de Stadsbank Oost Nederland. Daarnaast gaan er financiële middelen naar de Regio Twente en de Arbeidsmarktregio. Daarom kan gesteld worden dat er een behoorlijk verlies van financiële autonomie is in de gemeente Dinkelland.

Structurele autonomie

Bij deze dimensie staat de vraag centraal of er verantwoording wordt afgelegd aan het samenwerkingsverband en tussen gemeenten onderling. De gemeente Dinkelland legt geen verantwoording af aan het samenwerkingsverband; dit gebeurt echter wel andersom, middels instrumenten als jaarrekeningen en begrotingen (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Over lokale activiteiten van de gemeente wordt, zo geeft Hendriks

aan, geen verantwoording afgelegd. Hier speelt wederom artikel 169 in de Gemeentewet een belangrijke rol, die de informatieplicht vanuit het college naar de raad regelt. Ook de andere drie respondenten bevestigen deze verantwoording vanuit het samenwerkingsverband. Wat betreft onderlinge verantwoording tussen de deelnemende gemeenten wordt aangegeven dat dit niet gebeurt: hooguit worden er afspraken met elkaar gemaakt en wordt er informatie met elkaar gedeeld (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Vetketel, 8 juni 2016). Verder geeft de projectleider aan dat er sporadisch projecten worden opgezet waarbij één gemeente een trekkersrol op zich neemt en dan verantwoording aflegt aan de regio waarin de gemeente deelneemt (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Wat betreft dit onderlinge aanspreken op de afspraken geven de respondenten aan dat er vaak overleg is, maar dat dit niet 'te strak' moet gebeuren, omdat de volgende keer een andere gemeente jou ook kan aanspreken. Er wordt veel waarde gehecht aan het goed houden van de relaties en dan is het van belang dat deze aanspraak op collega's niet op een te felle wijze gebeurt, aldus beleidsadviseur Ten Thije (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2016). Verder wordt op bestuurlijk niveau, tussen de wethouders van de deelnemende gemeenten, terugkoppeling gegeven op de gemaakte afspraken. De projectleider geeft hierbij als kanttekening dat er formeel niets is vastgelegd om bezwaar te maken tegen een afwijking van de afspraken door een gemeente (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Ook in dat opzicht is er aldus geen formele verantwoordingsrelatie.

Uit bovenstaand verhaal volgt dat er een klein verlies van structurele autonomie is, blijkend uit het feit dat er geen formele verantwoording wordt afgelegd aan het samenwerkingsverband en tussen de gemeenten. Vaak wordt echter wel benoemd dat er een vorm van informele verantwoording plaatsvindt, zoals het bieden van een terugkoppeling op gemaakte afspraken en het bespreken van de stand van zaken met elkaar, zonder dat daar formele gevolgen aan verbonden zijn. Bij de gemeente Dalfsen is dit ook naar voren gekomen en het zal daarom worden meegenomen in de reflectie.

Wettelijke autonomie

Vanuit de gemeente Dinkelland is er slechts in beperkte mate sprake van de overdracht van besluitvormingsbevoegdheden. Zo geeft de wethouder aan dat de gemeenten te allen tijde verantwoordelijk blijven voor het tot stand brengen van beleid (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, 31 mei 2016). Er zijn aan het Werkplein Almelo wel een aantal bevoegdheden in mandaat overgedragen, maar dat betekent volgens de wethouder niet dat de verantwoordelijkheid is overgedragen. De projectleider geeft aan dat de samenwerking informeel van aard is, waarbij wel gezamenlijke afspraken worden gemaakt, maar de besluitvormingsbevoegdheden bij de gemeente Dinkelland blijven (Persoonlijke

communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Ten slotte is er gevraagd naar de bereidheid van het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten om mee te werken als de gemeente een voorstel doet tot andere uitvoering of dienstverlening. Alle respondenten geven aan dat er altijd mogelijkheden zijn om in gesprek te gaan met elkaar, waarbij door de projectleider benadrukt wordt dat gemeenten altijd kritisch zijn of het aansluit bij de regionale koers en of zij zelf willen participeren in het voorstel (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016).

Resumerend is er in de gemeente Dinkelland sprake van een klein verlies van wettelijke autonomie, wat voortvloeit uit het feit dat er in mandaat enkele bevoegdheden zijn overgedragen aan het Werkplein Almelo. Bij de overige samenwerkingsverbanden is deze overdracht er niet.

Beleidsautonomie

In dit cluster zijn de respondenten bevraagd op de mate waarin de gemeente iets te zeggen heeft over de procedures, beleidsinstrumenten, de doelgroep en beleidsdoelen. Wat betreft procedures en beleidsinstrumenten wordt door de wethouder aangegeven dat er vanuit het Rijk procedures worden opgelegd, bijvoorbeeld ten behoeve van de Participatiewet (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, 31 mei 2016). Naast deze verticale beperking, om te refereren aan autonomie in een verticale relatie, is er ook sprake van een horizontale beperking, zo geeft de projectleider aan. Als voorbeeld noemt hij de sociale dienst die is uitbesteed aan het Werkplein Almelo, waarbij de gemeente Dinkelland zich dient aan te passen aan de methodieken en procedures die daar gebruikelijk zijn (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Wat dat betreft worden beleidsinstrumenten dus regionaal bepaald. Ook de beleidsadviseur geeft dit aan: er is onlangs afgesproken dat Dinkelland gebruik gaat maken van de 'regionale instrumentenkoffer', waarmee volgens de beleidsadviseur een stukje geografische verbreding wordt bewerkstelligd, maar tegelijkertijd een beperking van de autonomie (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Ten Thije, 31 mei 2016). Door middel van het vaststellen van de regionale instrumentenkoffer stralen de samenwerkingsverbanden gezamenlijkheid uit, wat beleidsadviseur Ten Thije bestempelt als een 'morele beperking' van de beleidsautonomie (ibid.). Dit sluit aan bij wat de wethouder stelt: de samenwerking perkt formeel niet in, maar het is soms zinvol om aan te sluiten bij een bepaalde beleidsrichting vanuit het samenwerkingsverband, omdat de uitvoering vervolgens efficiënter gedaan kan worden (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, 31 mei 2016). Daarnaast, zo geeft de projectleider aan, kan het gaan 'wrijven' met de koers van het samenwerkingsverband als de gemeente iets anders wil. Ook daaruit vloeit een beperking van de beleidskeuzes (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Op het

gebied van de doelgroep werd ook gevraagd naar de autonomie. Hier waren de vier respondenten redelijk eenduidig in: er is op het gebied van doelgroepen veel autonomie. Zo geeft de wethouder aan dat de gemeente Dinkelland relatief veel statushouders heeft die in de Participatiewet zitten. Daar wordt prioriteit aan gegeven, evenals bepaalde groepen in de bijstand, zo geeft de projectleider aan (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, wethouder Zwiep, 31 mei 2016). Op basis van een analyse van het bestand met uitkeringsgerechtigden kan de gemeente Dinkelland aldus eigen keuzes maken. Ook de categorie 45+ krijgt in de gemeente Dinkelland extra aandacht (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Ten Thije, 31 mei 2016). Tot slot is er aandacht besteed aan de mate waarin beleidsdoelen door de gemeente gekozen mogen worden. Ook hierbij komt een behoorlijke mate van autonomie naar voren. De wethouder geeft aan dat op basis van welke mensen er in de 'kaartenbak' zitten op het gebied van werkloosheid en arbeidsbeperkingen er een keuze wordt gemaakt voor het meest effectieve beleid (Persoonlijke communicatie, 31 mei 2016). Daarin wordt de gemeente door de regionale samenwerking niet beperkt, zo bevestigt ook de beleidsadviseur. Wel worden er gezamenlijk regionale doelstellingen vastgesteld, maar daar vindt altijd een vertaling plaats naar de lokale situatie (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). De projectleider benadrukt hierbij dat 'de zin en de onzin van samenwerking juist is om geen concurrentie te organiseren in het arbeidsmarktgebied'. Daarom wordt er altijd kritisch gekeken naar een voorstel vanuit een gemeente en of het past in de gezamenlijke koers die is vastgesteld (Persoonlijke communicatie, projectleider Hendriks, 31 mei 2016).

Met deze vier componenten in ogenschouw genomen kan gesteld worden dat er een redelijk groot verlies van beleidsautonomie is, waarbij de procedures en beleidsinstrumenten het sterkst worden ingeperkt door landelijke wetgeving en door de harmonisering die de samenwerkingsverbanden nastreven. Toch blijft de mogelijkheid bestaan om een lokale invulling te geven aan de regionale koers. De doelgroep wordt in Dinkelland duidelijk gekozen vanuit eigen, lokale overwegingen. De beleidsdoelen worden tot slot in grote mate bepaald door de gemeente, maar ook hierbij geldt dat het niet zinvol is om concurrentie te organiseren binnen de samenwerking. De beperkende rol van harmonisering van het beleid komt hierin terug. De voorgaande overwegingen brengen de score op een redelijk groot verlies.

Managerial autonomie

Deze dimensie van autonomie betreft de mate waarin de gemeente iets te zeggen heeft over het personeel dat wordt ingezet in de samenwerkingsverbanden, de huisvesting en de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. De wethouder geeft allereerst aan dat er in het geval van het Werkplein Almelo sprake is van het principe 'mens volgt werk'. Als

gevolg van de aansluiting van Dinkelland bij dit Werkplein is er personeel vanuit Dinkelland naar Almelo verhuisd. Maar het aantrekken van personeel voor regionale activiteiten, bijvoorbeeld vanuit de Regio Twente, is een bevoegdheid van de samenwerkingsverbanden (Persoonlijke communicatie, wethouder Zwiep, projectleider Hendriks, 31 mei 2016). Dinkelland beslist dus niet welke functies er worden ingericht voor de regionale projecten, maar levert in sommige gevallen wel medewerkers aan die op dat terrein expertise bezitten. In de praktische uitvoering is er aldus wel enige betrokkenheid, maar niet in het vormgeven van functies. Kijken we naar de huisvesting van de samenwerkingsverbanden, dan wordt door alle respondenten aangegeven dat hier nauwelijks invloed op is. In de gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) van bijvoorbeeld de Regio Twente is ook vastgelegd dat het gevestigd is in een kantoor in Enschede (Regio Twente, 2016: 2). Dit geldt in feite voor alle gemeenschappelijke regelingen en dus ook voor de Stadsbank Oost Nederland, het Sociaal Werkleerbedrijf en Wadinko NV. De respondenten geven voornamelijk antwoord in termen van personeel, waar in de vorige vraag al op is ingegaan en daarom bij deze indicator geen nieuwe informatie oplevert. Tot slot is er ingegaan op de zeggenschap over de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden, met uitzondering van het Werkplein Twente, zijn gegoten in de vorm van een openbaar lichaam. Er is door alle aangesloten gemeenten gezamenlijk gekozen voor deze structuur, die dan ook vast ligt in de gemeenschappelijke regeling (Regio Twente, 2016; Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente, 2007; Stadsbank Oost Nederland, 2005). Dit betekent dat er in principe geen wijzigingen meer plaatsvinden. De beleidsmedewerker voegt hieraan toe dat het wel mogelijk is om als bestuur van het samenwerkingsverband een voorstel te doen als men het niet eens zou zijn met de organisatiestructuur, maar uit de interviews blijkt niet dat dit is voorgekomen (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Vetketel, 8 juni 2016).

Concluderend kan gesteld worden dat er een redelijk groot verlies van *managerial* autonomie is op basis van de antwoorden van de respondenten. Veel van de aspecten die onder deze vorm van autonomie vallen, zijn reeds vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten en gedurende de looptijd van de samenwerking vindt hier weinig ontwikkeling plaats. Alleen op het vlak van personeel is enige vrijheid, bijvoorbeeld bij de keuze welke medewerkers van een gemeente verhuizen naar een samenwerkingsverband, maar deze vrijheid zit meer in de praktische personele invulling dan dat er op abstract bestuurlijk niveau over meegepraat wordt.

Tussenconclusie Dinkelland

Afgaande op de vijf dimensies die hierboven besproken zijn kan gesteld worden dat er een behoorlijke mate van autonomie is in de gemeente Dinkelland, gezien de positieve scores op de dimensies financiële, structurele en wettelijke autonomie en het achterblijven van de

dimensies beleidsautonomie en *managerial* autonomie. Dit is te verklaren uit het feit dat de indicatoren die onder laatstgenoemde dimensie vallen veelal zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling van de samenwerkingsverbanden en waarover gedurende de looptijd van het samenwerkingsverband geen discussie meer ontstaat. Bij beleidsautonomie is er sprake van een grote invloed van de harmonisering die regionale samenwerkingsverbanden nastreven. Financiële, structurele en wettelijke autonomie zijn gedrieën dimensies van de component immuniteit. Dit betekent dat dat de gemeente Dinkelland grotendeels immuun is voor beïnvloeding door het samenwerkingsverband. Omdat beleidsautonomie en *managerial* autonomie duidelijk in mindere mate aanwezig zijn bij deze gemeente en er wel veel beleidsautonomie is, kan gesteld worden dat er sprake is van een redelijk groot verlies van initiatief.

De respondenten hebben zelf ook mogen aangeven hoe groot de invloed van regionale samenwerking op hun autonomie is. Daarbij geven de wethouder en de beleidsadviseur aan dat er weinig invloed is, de projectleider ervaart naar eigen zeggen ‘absoluut veel invloed’ en de beleidsmedewerker ziet de invloed als behoorlijk. Vast staat dat het voor de verschillende medewerkers niet eenduidig is, gezien de verschillende scores. Dit zou te maken kunnen hebben met de verschillende werkzaamheden van de respondenten. Waar de wethouder als lid van het dagelijks bestuur van de Regio Twente heel dicht op de besluitvorming zit, zit een projectleider of beleidsmedewerker dit veel minder. De wethouder zou met het oog op die positie meer zicht kunnen hebben op de besluitvorming, de overgedragen bevoegdheden en de zeggenschap over bepaalde onderwerpen die hiervoor besproken zijn. Omdat de objectieve vaststelling van de beleidsvrijheid hier centraal staat, behoeft dit verschil met de objectieve vaststelling verder geen uitwerking, maar is het een punt voor de reflectie.

5.3 Gilze en Rijen

De gemeente Gilze en Rijen (Noord-Brabant) heeft 26.395 inwoners en neemt deel in dertien samenwerkingsverbanden, waarvan er drie zijn opgericht ten behoeve van het domein Werk en Inkomen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016^b; Boogers et al., 2016). Het gaat dan om de Arbeidsmarktregio Midden-Brabant, de GR Diamant-groep en Hart van Brabant (Boogers et al., 2016). De Arbeidsmarktregio is reeds besproken bij de voorgaande cases. De Diamant-groep is een leerwerkbedrijf dat bijdraagt aan de participatie in werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Diamant-groep, 2016). Ten slotte is de Regio Hart van Brabant opgericht om te voorzien in een overlegplatform tussen de deelnemende gemeenten, waar men elkaar kan informeren over gemeentelijke activiteiten en waar indien gewenst gemeenschappelijk beleid opgesteld kan worden (Hart van Brabant, 2014).

Gilze en Rijen neemt deel in drie samenwerkingsverbanden. Door de wethouder werden aanvullend twee subsidierelaties beschreven met Stichting Leergeld en de Voedselbank, maar dit zijn twee op zichzelf staande organisaties waarmee niet samen wordt gewerkt en dus buiten de in dit onderzoek geldende samenwerkingsverbanden vallen. Dit betekent voor de vorm van de samenwerkingen rondom Gilze en Rijen dat de GR Diamant-groep en de Regio Hart van Brabant beide zelfstandige organisaties zijn met een publiek karakter en dat de Arbeidsmarktregio Midden-Brabant een netwerkconstructie met een publiek karakter is.

Financiële autonomie

Wanneer de respondenten worden bevraagd op de inkomsten uit en afgestane middelen aan de samenwerkingsverbanden, wordt hier eenduidig op geantwoord. Er is geen sprake van inkomsten uit samenwerkingsverbanden, met als enige uitzondering de uitgekeerde winst door de GR Diamant-groep in het jaar 2015, waaraan de beleidsmedewerker refereert (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016). Dit is echter slechts eenmaal voorgekomen. Er worden wel middelen afgestaan aan de samenwerkingsverbanden. Zo benoemt de wethouder de overkoepelende bijdrage aan de GR Hart van Brabant en geeft de manager sociaal domein aan dat er vanuit het Rijk een geldstroom naar de gemeente Gilze en Rijen vloeit voor de sociale werkvoorziening, die direct wordt doorgesluisd naar de GR Diamant-groep, omdat zij immers de taak hebben om deze wet uit te voeren (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, wethouder Dols, 23 juni 2016; Diamant-groep, 2015). Ten slotte is er gevraagd naar de mate waarin de begrotingen van de samenwerkingsverbanden tot stand komen in samenspraak met de deelnemende gemeenten, waarbij voor de GR Hart van Brabant en de GR Diamant-groep positief wordt geantwoord. Concreet betekent dit dat de Diamant-groep een begroting voorbereidt, waarbij beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten worden betrokken. Vervolgens stelt het dagelijks bestuur de begroting vast (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). Dit proces geldt in grote lijnen ook voor de GR Hart van Brabant, zo geeft de wethouder aan (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, 23 juni 2016). Een kanttekening hierbij is volgens de manager sociaal domein dat de raad 'al iets meer op afstand staat', waarbij het dagelijks bestuur zelf kan beslissen of het een eventuele zienswijze op de begroting door de raad meeneemt of er slechts kennis van neemt (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). De beleidsmedewerker voegt voor wat betreft de Arbeidsmarktregio toe dat de gemeenten die hierin deelnemen tevens deelnemen in de Regio Hart van Brabant, wat betekent dat de begroting van de Arbeidsregio ook in dat verband besproken wordt (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016).

Er is, kijkend naar de drie voorgaande elementen, sprake van een behoorlijk verlies van financiële autonomie. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente geen inkomsten ontvangt uit de samenwerkingsverbanden en een behoorlijke invloed heeft op de totstandkoming van de begrotingen van de diverse samenwerkingsverbanden. Wel wordt er een substantieel aandeel van financiële middelen overgedragen aan de samenwerkingsverbanden.

Structurele autonomie

Er is in de strikte zin van het woord geen sprake van verantwoording afleggen door de gemeente aan de samenwerkingsverbanden, met als uitzondering de losstaande projecten die door de regio Hart van Brabant worden georganiseerd. Er wordt dan door het samenwerkingsverband gevraagd wat de opbrengsten van het project zijn geweest aan de gemeente die als aanjager het project heeft geleid (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016). De wethouder en de manager sociaal domein stellen dat er geen sprake is van verantwoording afleggen, maar wel van het nakomen van gemaakte afspraken (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). Ook op de vraag naar onderlinge verantwoording tussen gemeenten wordt hieraan gerefereerd, met name door de manager sociaal domein. Hij stelt dat er sprake is van een 'solidariteitsgevoel, waarbij rekening gehouden dient te worden met elkaar in een web van door elkaar lopende belangen' (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). De wethouder antwoordt echter dat hier geen sprake is van een beperking. Dit kan duiden op het feit dat hij als wethouder geen verantwoording aflegt aan zijn partners in de samenwerkingsverbanden waar hij als wethouder in deelneemt. Als afgeleide van het afleggen van verantwoording is gevraagd naar het elkaar aanspreken op gemaakte afspraken, waar door de beleidsmedewerker Inkomen wordt aangegeven dat er in het proces gezamenlijke documenten worden opgesteld, die iedere gemeente dient in te vullen. Op die manier kunnen gemeenten elkaar aanspreken wanneer dit invullen niet gebeurt (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van der Schoot). Ook de wethouder geeft aan dat op het uitvoerende ambtelijke niveau veel sprake is van onderlinge uitwisseling en ten slotte wisselen burgemeesters en wethouders op het niveau van de dagelijkse en algemene besturen van de samenwerkingsverbanden meningen en ervaringen uit (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016).

Resumerend kan gesteld worden dat er in de strikte zin van het woord ook bij deze gemeente geen sprake is van een beperking van de structurele autonomie en daarom wordt hier een klein verlies van structurele autonomie vastgesteld. Dit kleine verlies komt voort uit de informele beperking, waar in termen van 'solidariteitsgevoel' door de manager sociaal domein

op treffende wijze naar verwezen wordt. In de voorgaande twee cases kwam dit informele aspect ook naar voren en dit geeft aanleiding om er in de reflectie uitgebreider bij stil te staan.

Wettelijke autonomie

Er zijn nauwelijks besluitvormingsbevoegdheden overgedragen aan de samenwerkingsverbanden, zo geven vrijwel alle respondenten te kennen. De Diamant-groep mag bijvoorbeeld vaststellen wat de arbeidsbeperking van de doelgroep is en mag hun loonwaarde bepalen, maar dit zijn meer uitvoerende taken. Dit blijkt ook uit de gemeenschappelijke regeling, waar in artikel 5 te lezen valt dat de gemeenschappelijke regeling is belast met de uitvoering van de wet sociale werkvoorziening en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsregelingen (Diamant-groep, 2016). Daarnaast heeft Tilburg als centrumgemeente binnen de Arbeidsmarktregio het mandaat van de gemeenten uit de regio gekregen om samen met het UWV-dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vorm te geven (Regiotatlas, 2016). De Regio Hart van Brabant mag ten slotte de begrotingen en de jaarrekeningen goedkeuren, maar heeft verder alleen bevoegdheden op het uitvoerende vlak, waarbij het zich richt op het vormen van een gestructureerd overlegplatform, waar gemeenten elkaar kunnen informeren en afstemming plaatsvindt (Hart van Brabant, 2014). In de vervolgvraag konden respondenten aangeven in hoeverre de besluitvormingsbevoegdheden volgens hen worden ingeperkt door de samenwerkingsverbanden. Daarbij stelt de wethouder dat hij dat 'niet laat gebeuren', omdat de relatie met het lokale ondernemerschap en de gemeenteraad van groot belang is (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, 23 juni 2016). In aanvulling hierop stelt manager sociaal domein Sprangers dat het op het domein van Werk en Inkomen wel meevalt, maar dat het antwoord anders zou zijn bij bijvoorbeeld de GGD. Omdat dit samenwerkingsverband zo groot is, heeft de raad het idee hier geen enkele invloed op uit te kunnen oefenen (Persoonlijke communicatie, 23 juni 2016). Dit punt wordt later meegenomen in de reflectie. Ten slotte is gevraagd naar hoe er wordt gereageerd op voorstellen door gemeenten voor een nieuwe vorm van dienstverlening of taakuitvoering. De beleidsmedewerker Inkomen gaat hier in op het project Talent2Work, waar door buurgemeenten positief op is gereageerd en wat een bron van inspiratie vormde voor andere gemeenten (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van der Schoot, 23 juni 2016). De wethouder, de initiatiefnemer van dit project, beaamt dit door te vertellen over een congres waar hij samen met de gemeente Heusden heeft verteld over dit project (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, 23 juni 2016). De manager sociaal domein voegt bij deze vraag nog toe dat de gemeente volledig vrij is om eigen keuzes te maken op het gebied van Werk en Inkomen, ongeacht of hier afspraken op regionaal niveau over zijn gemaakt. Het kan zijn dat bijvoorbeeld de Diamant-groep de gemeente wijst op het volgen van de afgesproken

lijn, maar kan de gemeente hier niet op vastpinnen. Iedere gemeente past in deze haar *couleur locale* toe (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016).

Samengevat is er een klein verlies van wettelijke autonomie in de gemeente Gilze en Rijen, volgend uit het feit dat er alleen enkele bevoegdheden aan Tilburg zijn overgedragen als centrumgemeente en er geen beperking wordt ervaren door de geïnterviewde respondenten. Ook uit de gemeenschappelijke regelingen blijkt niet dat er besluitvormingsbevoegdheden zijn overdragen. Ten slotte is er veel vrijheid om voorstellen te doen als gemeenten en er wordt over het algemeen positief op deze voorstellen gereageerd, mits goed onderbouwd.

Beleidsautonomie

Binnen deze dimensie spelen drie elementen een rol: de mate waarin de gemeente haar procedures en instrumenten, de doelgroep en de beleidsdoelen zelf mag bepalen. De procedures en instrumenten worden in eerste instantie voor een groot deel bepaald door het Rijk. Vervolgens wordt er voor een aantal procedures afstemming gezocht op regionaal niveau, bijvoorbeeld als het gaat om loonwaarde-instrumenten. Het is voor werkgevers niet handig als gemeenten dit op een verschillende manier hanteren en daarom worden hier tussen gemeenten afspraken over gemaakt (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). Wat opvalt is dat de wethouder juist aangeeft dat de mensen in de uitvoering 'zo veel mogelijk beleidsvrijheid moeten hebben'. Zij mogen geheel naar eigen inzicht arrangementen opstellen met werkgevers (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, 23 juni 2016). Hieruit kan worden opgemaakt dat er op regionaal niveau een aantal zaken worden afgestemd, maar dat dit geen volledige beperking van de inzet van procedures en beleidsinstrumenten oplevert. Wat betreft het element doelgroep zijn de respondenten eenduidig. Er is veel vrijheid om deze zelf te kiezen. Bepaalde groepen krijgen in de gemeente Gilze en Rijen extra aandacht, zo geeft beleidsmedewerker Van der Schoot aan (Persoonlijke communicatie, 23 juni 2016). Binnen het participatieladdermodel zijn veel mogelijkheden wat betreft doelgroepen en als gemeente mag men daar zelf een afweging in maken (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein, 23 juni 2016). Ten slotte is gevraagd naar het bepalen van de beleidsdoelen. Ook hier komen eenduidige reacties naar voren en is er in algemene zin veel vrijheid om deze als gemeente individueel te bepalen (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, manager sociaal domein Sprangers, beleidsmedewerker Van der Schoot, 23 juni 2016). Daarbij merkt de beleidsmedewerker op dat de gemeente Gilze en Rijen veel waarde hecht aan de eigen identiteit en vanuit die overtuiging niet altijd wil aansluiten bij regionale projecten, omdat er dan een regionale in plaats van lokale stempel op zit (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016). Dit kost de gemeente Gilze en Rijen echter wel moeite, omdat er immers regionale afspraken zijn gemaakt

en in die zin laat de gemeente Gilze en Rijen zich dus niet beperken in de keuze voor haar beleidsdoelen.

In deze gemeente is, gelet op bovenstaande, geen verlies van beleidsautonomie. Bij de doelgroep en de beleidsdoelen bestaat zelfs bij alle respondenten eenduidigheid, waarbij duidelijk wordt benoemd dat Gilze en Rijen lokale keuzes maakt. Bij de procedures en beleidsinstrumenten speelt regelgeving vanuit het Rijk een primaire rol, waarna de gemeente veel ruimte heeft om zelf invulling te geven en bij instrumenten waar dat volgens de gemeente zinvol is de regionale afstemming opzoekt.

Managerial autonomie

De laatste dimensie van autonomie gaat over de mate waarin de gemeente kan beslissen over de inzet van personeel, de huisvesting en de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. Wat betreft personeel geldt voor de Diamant-groep dat zij daar geheel autonoom in is, zo stelt de manager sociaal domein Sprangers (Persoonlijke communicatie, 23 juni 2016). Dit blijkt ook uit artikel 24 van de GR, waar in lid vijf tot en met zeven wordt weergegeven dat de directie van het verband zich bezighoudt met het aantrekken van personeel in de vorm van detacheringen (Diamant-groep, 2015). Omdat de Regio Hart van Brabant veeleer een afstemmingsplatform is, staat hierover niets vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Hier wordt op ad hoc basis overlegd door verschillende afgevaardigden van de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de verschillende domeinen waarop de regio Hart van Brabant zich richt. Zoals de wethouder aangeeft, zet iedere deelnemende gemeente zich in om deze overleggen vorm te geven en de gemeente beslist bijvoorbeeld welke medewerker aanschuift in een bepaald overleg (Persoonlijke communicatie, wethouder Dols, 23 juni 2016). Wat niet duidelijk naar voren komt, is of de gemeente ook daadwerkelijk meebeslist over hoeveel personeel en welke personen worden ingezet bij een bepaald project; dit lijkt te worden besloten door het samenwerkingsverband zelf. Het onderwerp huisvesting komt rondom de Diamant-groep wel eens concreet aan bod, maar bij de Arbeidsmarktregio en Hart van Brabant niet, omdat deze verbanden geen fysieke locatie hebben. De beleidsmedewerker geeft aan dat er wel gezamenlijk geld is ingelegd om tot de locatie te komen waar de Diamant-groep zich op dit moment gevestigd heeft (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016). Hoewel er geen voorbeelden van worden gegeven, geeft de manager sociaal domein wel aan dat de wethouders in het dagelijks bestuur zouden kunnen aangeven dat zij niet tevreden zijn met de huidige locatie en dan zal via dezelfde weg als via de begroting een beslissing genomen kunnen worden hierover (Persoonlijke communicatie, manager sociaal domein Sprangers, 23 juni 2016). Ten slotte is gevraagd naar de invloed op de organisatiestructuur van de

samenwerkingsverbanden. Er worden geen voorbeelden gegeven van discussies die over de bestaande structuur zijn gevoerd, behalve ten tijde van de dualisering van de wet gemeenschappelijke regelingen, wat betekende dat niet dezelfde personen in het algemeen bestuur als in het dagelijks bestuur mochten plaatsnemen. Deze keuze is aan de raden voorgelegd en er kan dus gesteld worden dat een discussie over de organisatiestructuur gezamenlijk met de gemeenten gevoerd kan worden (Persoonlijke communicatie, beleidsmedewerker Van Erve, 23 juni 2016). De wethouder beaamt dit en stelt dat hij en zijn collega's in het dagelijks bestuur kunnen meepraten over zaken rondom de organisatie van het samenwerkingsverband (Persoonlijke communicatie, 23 juni 2016).

Al met al kan gesteld worden dat er formeel mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen op de huisvesting en de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden, maar in de praktijk komen deze discussies nauwelijks aan bod. Dit zou kunnen betekenen dat men er tevreden mee is of dat er in ieder geval binnen die aspecten geen storende elementen worden ervaren. Wat betreft personeel is de Diamant-groep daar behoorlijk autonoom in en bij de Regio Hart van Brabant is er sprake van ad hoc overleggen, zonder dat daar een vast personeelsbestand aan gekoppeld is. Hierin kan de gemeente voor een groot deel meebeslissen. Omdat de formele mogelijkheid er wel is, maar er in de praktijk op het gebied van organisatiestructuur en huisvesting weinig discussie bestaat, wordt een behoorlijk verlies van *managerial* autonomie vastgesteld bij de gemeente Gilze en Rijen.

Tussenconclusie Gilze en Rijen

Kijkend naar de scores van de vijf dimensies van autonomie, kan worden gesteld dat er gemiddeld genomen een klein verlies van autonomie is en er overwegend positief wordt gescoord op alle dimensies en dus op de twee componenten immuniteit en initiatief. De beleidsautonomie blijft volledig intact. Het wordt in de interviews duidelijk dat Gilze en Rijen een lokale stempel drukt op haar projecten en beleid, dat de uitvoering een grote mate van vrijheid heeft in het uitvoeren van beleid en dat de respondenten weinig beperking van de samenwerkingsverbanden ervaren. Dit heeft voor een groot deel te maken met de afstemmingsvorm die ten grondslag ligt aan de Regio Hart van Brabant, waardoor dit als een lichte samenwerking wordt ervaren. Daarnaast functioneert de Diamant-groep volgens de respondenten goed en heeft de gemeente goed zicht en sturing op dit samenwerkingsverband. Deze intensiteit wordt in de slotanalyse verder besproken.

5.4 Hillegom

In de gemeente Hillegom (Zuid-Holland) wonen 21.089 mensen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016^b). Hillegom neemt deel in zestien samenwerkingsverbanden, waarvan er drie binnen het domein Werk en Inkomen vallen. Ook Hillegom participeert in een

Arbeidsmarktregio, te weten Arbeidsmarktregio Holland Rijnland. Daarnaast neemt zij deel in MareGroep NV, dat als NV onder de gemeenschappelijke regeling Kust-, Duin- en Bollenstreek (hierna: KDB) is geschaard. Het doel van de MareGroep is het re-integreren van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hieronder valt het bieden van begeleiding, scholing, training, aanpassingen van de werkplek en persoonlijke aandacht (MareGroep NV, 2014). Ten slotte is er de GR Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek (hierna: ISD), die als doel heeft het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening op het terrein van Werk en Inkomen (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek, 2016).

In de interviews werd door de respondenten gerefereerd aan de verbanden die hiervoor genoemd zijn. Tevens wordt gerefereerd door de wethouder aan de GR Holland Rijnland (Holland Rijnland, 2014). Wat betreft de intensiteit van de samenwerking kan op dat vlak vastgesteld worden dat er drie zelfstandige organisaties in de vorm van een openbaar lichaam zijn: de GR KDB, waar sinds 2014 een NV-tak onder hangt: de MareGroep NV, de GR Holland Rijnland en de GR ISD. De reden dat er een aparte NV onder de gemeenschappelijke regeling is gehangen, heeft te maken met de gewenste scheiding tussen uitvoering en beleid, waarbij de uitvoering bij de MareGroep ligt en de beleidsvorming plaatsvindt binnen de GR (GR KDB en MareGroep, n.d.). Het vierde samenwerkingsverband betreft de Arbeidsmarktregio Holland Rijnland, waarbij Leiden de centrumfunctie bekleedt. Ook deze Arbeidsmarktregio is gegoten in een publieke netwerkconstructie (Regioatlas, 2016).

Financiële autonomie

Dit aspect van autonomie lijkt, kijkend naar de antwoorden van de respondenten, grotendeels gewaarborgd. Van inkomsten uit het samenwerkingsverband is geen sprake: hooguit, zo geeft de wethouder aan, genereert de NV-tak van de GR KDB inkomsten, die rechtsreeks terug vloeien naar de gemeenschappelijke regeling en dus niet tot inkomsten als zodanig leiden voor de gemeente (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). Tevens geeft het afdelingshoofd aan dat de GR ISD inkomsten heeft, die worden verwerkt in de jaarrekening en op die manier ontvangt de gemeente het saldo van de jaarrekening (Persoonlijke communicatie, afdelingshoofd Smit, 7 juni 2016). Er gaat dus wel geld om in de samenwerkingsverbanden, maar de samenwerkingsverbanden leveren voor de gemeente geen inkomsten op als zodanig. Er worden wel financiële middelen afgestaan. Zo geeft de beleidsadviseur aan dat de GR ISD een begroting opstelt, waar iedere gemeente een budget beschikbaar voor stelt (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Scheeve, 6 juni 2016). Verder gaat de Rijksbijdrage die de gemeente ontvangt bijna één op één naar de gemeenschappelijke regelingen, zo geeft de financieel adviseur aan (Persoonlijke communicatie, financieel adviseur Meulendijks, 7 juni 2016). Uiteindelijk stelt het algemeen

bestuur van de GR de begroting in definitieve vorm vast (GR ISD Bollenstreek, 2016). In ongeveer diezelfde bewoordingen geven ook de andere twee respondenten aan dat de gemeente middelen afstaat aan de samenwerkingsverbanden ten behoeve van de uitvoering van de taken door het betreffende samenwerkingsverband. Ten slotte gaat het maken van de betreffende begroting altijd in samenspraak met de gemeente, doordat de begroting wordt voorgelegd aan de raad, wordt besproken op ambtelijk en bestuurlijk niveau en daarna, met eventuele wijzigingen, wordt teruggestuurd naar het samenwerkingsverband. Dit wordt door de financieel adviseur, de wethouder en de beleidsadviseur allen zo aangegeven (Persoonlijke communicatie, financieel adviseur Meulendijks, wethouder Snuif, beleidsadviseur Scheeve, 7 juni 2016).

Dit betekent voor de dimensie financiële autonomie dat de gemeente Hillegom dit in zekere mate heeft, maar toch voor een groot deel haar financiële middelen overdraagt aan het samenwerkingsverband. De respondenten geven echter ook aan dat dit een logisch gevolg is: de taken binnen dit domein zijn immers 'buiten de deur' gezet en er is een uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen, die geld nodig heeft om de betreffende taken uit te kunnen voeren. Het verlies van financiële autonomie in de gemeente Hillegom is aldus behoorlijk.

Structurele autonomie

In het geval van de gemeente Hillegom wordt duidelijk aangegeven dat er een vorm van verantwoording plaatsvindt vanuit het samenwerkingsverband naar de gemeenten. Concreet betekent dit dat er verschillende verantwoordingsinstrumenten zijn, zo geeft afdelingshoofd Smit aan. Er zijn managementrapportages, begrotingswijzigingen, jaarrekeningen en de begroting. Daarmee geeft het samenwerkingsverband niet alleen weer wat er inhoudelijk is gebeurd op het domein, maar verantwoordt zij zich ook over de gemaakte kosten (Persoonlijke communicatie, afdelingshoofd Smit, 7 juni 2016 en GR ISD Bollenstreek, 2016). De gemeente legt dus andersom geen verantwoording af aan het samenwerkingsverband. Onderling is er volgens de respondenten ook geen sprake van formele verantwoording: veeleer gaat het om afstemming, onderlinge afspraken en het proberen te harmoniseren van het beleid, zo stelt financieel adviseur Meulendijks (Persoonlijke communicatie, 7 juni 2016). Er is immers een samenwerkingsverband in het leven geroepen om zaken zo veel mogelijk hetzelfde te doen, onder andere om geen verschillende methoden ten aanzien van werkgevers in de regio te creëren als het gaat om het naar werk geleiden van arbeidsbeperkte mensen. Daarom is er tussen gemeenten onderling op ambtelijk niveau veel contact ten behoeve van deze afstemming. De wethouder geeft op het vlak van afstemming aan dat dit een zeer organisch proces is: in de overlegstructuur die er is laat men elkaar weten hoe het ervoor staat in de

gemeente en wat men mogelijk van elkaar kan leren (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016).

Resumerend is er een klein verlies van structurele autonomie, omdat gemeenten onderling geen formele verantwoording afleggen aan elkaar, maar juist in harmonie het beleid evalueren en daar waar nodig aanscherpen. Net als bij de voorgaande drie cases speelt ook hier de informele beperking een belangrijke rol. Hoewel er bij deze case duidelijk sprake is van harmonisering van het beleid, wordt gekozen om de score 'klein verlies' toe te kennen, omdat de respondenten het informele aspect zoals hiervoor benoemd niet als een beperking van de autonomie ervaren. In de reflectie wordt op dit punt teruggekomen.

Wettelijke autonomie

Deze dimensie is gericht op de overdracht van besluitvormingsbevoegdheden en de beperking van de besluitvormingsbevoegdheden door het samenwerkingsverband. In het geval van de GR ISD is er sprake van de overdracht van uitvoerende taken op het gebied van onder andere de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek, 2016). Ook respondenten verifiëren dit: de uitvoerende taken zijn overgedragen, waarbij tevens het vaststellen van verordeningen en het afgeven van beschikkingen hoort (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Scheeve, 6 juni 2016). Hier is dus geen sprake van overdracht van besluitvormingsbevoegdheden, omdat die formeel bij de deelnemende gemeenten blijven. Als er eenmaal een besluit is vastgesteld, gaat het samenwerkingsverband over de uitvoering ervan. Bij de GR Holland Rijnland is zelfs geen sprake van de overdracht van uitvoerende taken, maar worden er op diverse terreinen strategische visies en agenda's opgesteld, wat duidt op een afstemmingssamenwerking (Holland Rijnland, 2013). Op de vraag of de besluitvormingsbevoegdheden worden ingeperkt door de samenwerkingsverbanden geven vrijwel alle respondenten aan dat dit formeel niet het geval is (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). Ten slotte hebben de respondenten aangegeven in hoeverre er bereidheid is vanuit de samenwerkingsverbanden, en dus de deelnemende gemeenten, wanneer er een voorstel wordt gedaan voor het anders uitvoeren van taken of het anders inrichten van dienstverlening. De gemene deler hierbij is dat dit in principe altijd kan, maar er in veel gevallen dan een financiële bijdrage van de gemeente wordt verwacht (Persoonlijke communicatie, afdelingshoofd Smit, 7 juni 2016). Dit grijpt terug op de financiële dimensie van autonomie die hiervoor werd besproken. De wethouder geeft aan dat het formeel is vastgelegd dat de gemeenten hieraan gehoor moeten geven: of ze het hier in alle gevallen mee eens zijn, is een tweede, omdat het niet in het belang van het samenwerkingsverband is

om verschillende methoden te hebben, zo geeft de wethouder aan (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016).

Gelet op bovenstaande kan gesteld worden dat de besluitvormingsbevoegdheden bij de gemeente blijven en de uitvoering bij de samenwerkingsverbanden is belegd. Er wordt in formele zin geen beperking van deze bevoegdheden ervaren. Tot slot staan gemeenten in principe altijd open voor voorstellen, mits daar in sommige gevallen voor betaald wordt en het geen grote verschillen tussen de gemeenten als gevolg heeft. Daarmee kan gesteld worden dat er geen verlies van wettelijke autonomie in deze gemeente is.

Beleidsautonomie

Wat betreft procedures en beleidsinstrumenten, de doelgroep waar het beleid zich op richt en de beleidsdoelen geven de respondenten aan dat zij veel autonomie hebben. De procedures en beleidsinstrumenten kunnen in principe vrij gekozen worden, omdat de gemeenteraad hier zeggenschap in heeft (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). In de praktijk, zo stelt het afdelingshoofd, is het lastig uit te leggen aan de inwoners als er sprake is van verschillende instrumenten per gemeente en daarom vindt er veelal harmonisatie plaats (Persoonlijke communicatie, afdelingshoofd Smit, 7 juni 2016). In lijn met dit argument stelt de wethouder dat het bestaan van het samenwerkingsverband impliceert dat in de praktijk gemeenten zo veel mogelijk hetzelfde proberen te doen (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). De financieel adviseur stelt met betrekking tot deze harmonisatie dat er een beperking van de beleidsinstrumenten bestaat omdat de leden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur allen hetzelfde moeten denken en dat de gemeenschappelijke regelingen als zelfstandige organisaties een 'behoorlijk vinger in de pap hebben' (Persoonlijke communicatie, financieel adviseur Meulendijks, 7 juni 2016). Dit leidt er in de ogen van de financieel adviseur toe dat de samenwerkingsverbanden soms een 'eigen koninkrijke' lijken te zijn, maar toch kan de gemeente uiteindelijk de doorslaggevende beslissing nemen (ibid.). Met betrekking tot de doelgroep stelt het afdelingshoofd dat er vanuit het Rijk een eerste beperking wordt opgelegd doordat vanuit daar de middelen voor een aantal wetten binnen Werk en Inkomen worden bepaald. Met die middelen 'moet de gemeente het doen' en dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de doelgroep waarop wordt ingezet, ook vanuit de raad (ibid.). Dit argument past echter veeleer in de verticale relatie van autonomie, maar het is niet onbelangrijk dat dit door de respondenten wordt benoemd in de interviews. Hierop wordt in de reflectie teruggekomen. Naast deze verticale beperking wordt aangegeven door de financieel adviseur dat de keuze voor een bepaalde doelgroep betekent dat de gemeente meer geld moet betalen aan het samenwerkingsverband dat de betreffende voorziening uitvoert en hij ervaart dat als een

beperking (Persoonlijke communicatie, financieel adviseur Meulendijks, 7 juni 2016). Toch kan de gemeente naar eigen invulling 'extra' voorzieningen inrichten op domeinen waar zij geen samenwerking aangaat, zoals in Hillegom het geval is met betrekking tot het noodfonds, een sportfonds voor kinderen met ouders die een laag inkomen hebben en enkele preventiemaatregelen (Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). Tot slot is er gevraagd naar de mogelijkheden om de beleidsdoelen te sturen en daar antwoorden de respondenten positief op. De gemeente kan hierop voorstellen doen, maar in de praktijk zijn de verschillen tussen de deelnemende gemeenten in de samenwerkingsverbanden wederom niet groot, zo geeft de wethouder aan (ibid.). Tevens pleegt de gemeente altijd overleg met de verschillende onderdelen van de gemeente, zoals het college en de ambtelijke organisatie, maar ook met het samenwerkingsverband, omdat er nu eenmaal afspraken zijn gemaakt op dat domein (Persoonlijk communicatie, afdelingshoofd Smit, 7 juni 2016).

Zo kan gesteld worden dat de gemeente Hillegom op het gebied van inhoudelijke beleidskeuzes weinig autonomie heeft: het verlies is redelijk groot te noemen. Dit heeft te maken met de sterke beperking die de respondenten ervaren vanuit wetgeving door het Rijk en het feit dat wanneer de gemeente iets wil, er altijd rekening gehouden dient te worden met de uitvoerende taken van de samenwerkingsverbanden. Het is bovendien lastig uit te leggen aan inwoners als gemeenten verschillend beleid toepassen. De samenwerkingsverbanden streven een grote mate van harmonisatie na en dit heeft beperkende gevolgen voor de beleidsautonomie. De extra voorzieningen die de gemeente treft komen daarentegen wel geheel voort uit eigen keuzes. Dit brengt de score aldus op een redelijk groot verlies.

Managerial autonomie

Het personeelsbeleid, de huisvesting en de organisatiestructuur zijn voor een groot deel vastgelegd in de diverse gemeenschappelijke regelingen. Zo staat in de GR van de ISD Bollenstreek dat het dagelijks bestuur personeel in dienst kan nemen en dat het kantoor van de ISD Bollenstreek is gevestigd in Lisse (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek, 2016). In de GR van Holland Rijnland valt te lezen dat het algemeen bestuur beslist over de ambtelijke organisatie die wordt ingericht voor het samenwerkingsverband (Holland Rijnland, 2013). Met de uiteenzetting van de bevoegdheden van het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur en de directie wordt tevens de organisatiestructuur beschreven (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek, 2016). Hiermee kan worden vastgesteld dat de *managerial* autonomie voor een groot deel wordt ingeperkt doordat deze zaken bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd. In aanvulling daarop geeft de wethouder aan dat de raad, in de vorm van een zienswijze op de begroting, altijd kan aangeven dat zij het niet eens is met het personeelsbeleid. Ook het afdelingshoofd beaamt dit

(Persoonlijke communicatie, wethouder Snuif, 7 juni 2016). Maar deze invloed wordt niet genoemd ten aanzien van de huisvesting en de organisatiestructuur. Alle respondenten verwijzen in deze naar de gemeenschappelijke regelingen en het feit dat dit hierin is vastgelegd. Belangrijke opmerking hierbij is dat de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling altijd in samenspraak met de gemeente gaat. Dit is echter het proces voorafgaand aan het samenwerkingsverband, terwijl dit onderzoek zich richt op de situatie gedurende de looptijd van het samenwerkingsverband.

Hieruit volgt dat er een groot verlies van *managerial* autonomie is bij de gemeente Hillegom, omdat een groot deel van de elementen die bij deze dimensie horen zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. Dit geldt met name voor de huisvesting en de organisatiestructuur, maar ook het personeelsbeleid wordt grotendeels binnen de samenwerkingsverbanden bepaald.

Tussenconclusie Hillegom

Uit de hiervoor besproken dimensies komt naar voren dat er een behoorlijk verlies van financiële autonomie is, er klein verlies van structurele autonomie, geen verlies van wettelijke autonomie, een redelijk groot verlies van beleidsautonomie en een groot verlies van *managerial* autonomie. Er zit aldus veel variatie in de verschillende scores. De component immuniteit is hiermee grotendeels gewaarborgd, omdat op de eerste drie genoemde dimensies slechts een klein of behoorlijk verlies wordt geleden. Dit betekent dat de gemeente immuun is voor controle en beïnvloeding door het samenwerkingsverband. Voor wat betreft de component initiatief is er sprake van een groter verlies. Met name op de dimensie *managerial* wordt verlies geleden, wat te maken heeft met de mate waarin de bestaande samenwerkingsverbanden een gemeenschappelijke regeling hebben waarin deze elementen zijn vastgelegd. Maar ook het grote verlies op de beleidsautonomie is opmerkelijk te noemen: dit heeft te maken met de beperking die door de respondenten wordt ervaren vanuit de samenwerkingsverbanden, die behoorlijk zelfstandig opereren en daarom beperkingen op de inhoudelijke beleidskeuzes leggen. Al met al kan gesteld worden dat het verlies van autonomie bij de gemeente Hillegom behoorlijk te noemen is.

Tot slot is er aan de respondenten gevraagd hoe zij zelf de invloed van regionale samenwerking op de autonomie zouden scoren. De wethouder, het afdelingshoofd, de financieel adviseur en de beleidsadviseur gaven scores van respectievelijk 'veel', 'behoorlijk', 'weinig' en 'veel'. Over het algemeen is deze invloed vrij groot te noemen, gelet op voorgaande antwoorden. Dit komt behoorlijk overeen met de objectieve vaststelling na lezing van de vijf dimensies van autonomie, maar het geeft wel aan dat de respondenten, afhankelijk van hun

functie, een verschillende invloed op de autonomie ervaren. Ook deze vaststelling wordt meegenomen in de reflectie.

5.5 Losser

De gemeente Losser (Overijssel) telt 22.444 inwoners en neemt in totaal in veertien samenwerkingsverbanden deel op verschillende terreinen (Boogers et al., 2016). De samenwerkingsverbanden binnen het terrein Werk en Inkomen betreffen de Arbeidsmarktregio Twente, Wadinko NV, de Stadsbank Oost Nederland en het Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente. Deze samenwerkingsverbanden zijn bij de beschrijving van de gemeente Dinkelland al kort aan bod geweest.

In de interviews gingen de respondenten met name in op de Regio Twente, een groot overkoepelend samenwerkingsverband waarbinnen ook wordt gesproken over het domein Werk en Inkomen. Daarnaast kwam het Werkplein Twente meerdere malen aan bod, dat onder de Arbeidsmarktregio Twente valt (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Hinrichs, consulent van den Berg, 25 mei en 10 juni 2016; Werkplein Twente, 2014).

Het voorgaande impliceert dat wat betreft de intensiteit van de samenwerking op het domein Werk en Inkomen gesteld kan worden dat er grofweg vijf samenwerkingsverbanden zijn, als de verbanden waarover niet is gesproken, maar waarin wel wordt deelgenomen ook worden meegeteld. Daarbij zijn de Regio Twente, het Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente en de Stadsbank Oost Nederland zelfstandige organisaties met een publiek karakter. De Arbeidsmarktregio is wederom een publieke netwerkconstructie. Tot slot is Wadinko NV een participatiemaatschappij, waardoor het geschaard wordt onder de categorie zelfstandige organisatie met een privaat karakter.

Financiële autonomie

De financiële dimensie van autonomie bestaat uit twee componenten, te weten het ontvangen en het afstaan van financiële middelen uit/aan het samenwerkingsverband. In Losser wordt door de beleidsadviseur en de consulenten werkgeversbenadering en trajectbegeleiding aangegeven dat er van inkomsten geen sprake is; van het afstaan van middelen gebeurt wel (Persoonlijke communicatie, consulent Van den Berg, consulent Balk, 25 mei en 10 juni 2016). Zo geeft de wethouder aan dat er geen inkomsten worden verworven, maar dat er door het gezamenlijk werven van subsidies wel een geldstroom ontstaat (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, 25 mei 2016). Dit vloeit echter niet terug naar de gemeente, maar wordt gebruikt om taken uit te voeren binnen het samenwerkingsverband. De GR laat ook nog eens zien dat het beheer van activa en passiva van de Regio Twente een bevoegdheid is van het dagelijks bestuur, waarmee eens te meer duidelijk wordt dat de geldstromen belegd zijn bij het

samenwerkingsverband (Regio Twente, 2016). Ten slotte komt de begroting van de samenwerkingsverbanden over het algemeen tot stand in samenspraak met de gemeente, omdat de gemeenteraad in het geval van een GR moet instemmen met die begroting (ibid.). Zo geven consulent Van den Berg en beleidsadviseur Hinrichs aan dat er op het niveau van de wethouders afstemming plaatsvindt over de begroting (Persoonlijke communicatie, 25 mei 2016, 10 juni 2016). De wethouder zelf bevestigt dit en geeft aan dat de deelnemende gemeenten in het regionale overleg de mogelijkheid hebben om te reageren op de begroting (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, 25 mei 2016).

Al met al kan op basis van bovenstaande constatering gesteld worden dat er een behoorlijk verlies van financiële autonomie is in Losser. Enerzijds worden er geen inkomsten gegenereerd uit de samenwerkingsverbanden en zijn er ruime mogelijkheden om mee te praten over de totstandkoming van de begrotingen. Anderzijds gaat er wel een aanzienlijk aandeel financiële middelen naar de samenwerkingsverbanden. Deze constatering gezamenlijk brengen de score op een behoorlijk verlies.

Structurele autonomie

In Losser kan gesteld worden dat het afleggen van horizontale verantwoording niet plaatsvindt in de strikte zin van het woord. De consulent trajectbegeleiding geeft aan dat er op regelmatige basis cijfers worden opgevraagd door de Regio Twente, die dan door de gemeente worden geleverd (Persoonlijke communicatie, consulent Van den Berg, 10 juni 2016). De beleidsadviseur geeft aan dat er tevens vanuit het bestuurlijke overleg, als onderdeel van de samenwerking, wordt gevraagd naar bepaalde projecten die worden georganiseerd, maar beschouwt dit niet als een formele vorm van ter verantwoording geroepen worden (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Hinrichs, 25 mei 2016). De wethouder geeft ten slotte aan dat de gemeenten gezamenlijk een autonome organisatie hebben ingericht, die slechts melding maakt van hoe de gemeenten presteren op het betreffende domein, waar elke gemeente zijn of haar eigen conclusie uit trekt. Ook hij spreekt in dat kader niet van verantwoording afleggen (Persoonlijke mededeling, wethouder Hassink, 25 mei 2016). Tussen gemeenten onderling, als deelnemers van het samenwerkingsverband, vindt evenmin verantwoording plaats. Hier wordt ook wel gesproken van een leerelement, open communicatie naar elkaar toe en elkaar bijpraten. De gemeente Losser probeert op de hoogte te blijven van wat er speelt in de regio, door snel te schakelen met collega's (Persoonlijke communicatie, trajectconsulent Van den Berg, 10 juni 2016).

Samengevat kan voor deze dimensie gesteld worden dat er geen verantwoording plaatsvindt, hooguit het onderling aanspreken door gemeenten en het delen van informatie over lopende

plannen en projecten, waar opnieuw het informele element van verantwoording in terugkomt. Daarom is er een klein verlies van structurele autonomie in Losser.

Wettelijke autonomie

Vanuit het perspectief van de wethouder wordt duidelijk dat er van de overdracht van bevoegdheden aan het samenwerkingsverband in de formele zin van het woord geen sprake is, omdat het samenwerkingsverband 'van Losser zelf' is (Persoonlijke communicatie, 25 mei 2016). Er wordt in gezamenlijkheid gekeken hoe er met een besluit wordt omgegaan en de wethouder ziet niet dat er over bepaalde bevoegdheden geen zeggenschap meer is (ibid.). De consulent trajectbegeleiding geeft aan dat het vaststellen van instrumenten voor het uitvoeren van de Participatiewet wel in de regio gebeurt. De consulent werkgeversbenadering ziet juist sterk terugkomen dat besluitvorming bij Losser blijft liggen: Losser beslist in grote mate zelf of ze meedoet aan bepaalde projecten of niet (Persoonlijke communicatie, 10 juni 2016). Het vaststellen van instrumenten, zoals door de consulent trajectbegeleiding genoemd, lijkt ook meer op een uitvoerende taak. Bij het raadplegen van de gemeenschappelijke regeling blijkt ook dat de Regio Twente met name uitvoerende taken heeft op diverse aandachtsgebieden, waarbij gedacht moet worden aan het inrichten van een backoffice voor regionale taken, het aanvragen van subsidies voor projecten en het inrichten van een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld (Regio Twente, 2016). Daarnaast heeft de regio Twente als doel het bevorderen van overleg tussen de gemeenten en het afstemmen van de verschillende belangen, waarbij ook een meer informele functie van het samenwerkingsverband naar voren komt dat niet zozeer gaat over overdracht van bevoegdheden. De besluitvorming over deze uitvoerende taken vindt dus, zoals ook uit de antwoorden van de respondenten blijkt, grotendeels plaats in de gemeente Losser en de andere deelnemende gemeenten plaats. Op de vervolgvraag of de respondenten een beperking in de besluitvormingsbevoegdheden zien als gevolg van regionale samenwerking, antwoorden de respondenten negatief. Er wordt geen beperking van de besluitvormingsbevoegdheden ervaren. Ten slotte is er gevraagd naar de bereidheid tot medewerking vanuit het samenwerkingsverband als de gemeente een voorstel doet voor het anders uitvoeren van taken of een andere vorm van dienstverlening. Hier zijn de respondenten vrij eenduidig in. Voorstellen zullen altijd aangehoord en besproken worden, om te kijken of er op regionaal niveau iets mee gedaan kan worden (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, beleidsmedewerker Hinrichs, consulent Balk, trajectconsulent Van den Berg, 25 mei en 10 juni 2016). Er bestaat daarom een zekere openheid tussen de gemeenten onderling om initiatieven aan te dragen.

Zo kan concluderend gesteld worden dat de gemeente Losser geen verlies van wettelijke autonomie heeft. Deze constatering vloeit voort uit het feit dat de samenwerkingsverbanden

voornamelijk uitvoerende taken voor hun rekening nemen, waardoor er geen formele bevoegdheden zijn overgedragen en er geen beperking wordt ervaren in de formele besluitvormingsbevoegdheden. Tot slot is er altijd bereidheid om te luisteren naar en mee te denken over een voorstel dat een deelnemende gemeente doet.

Beleidsautonomie

De vierde dimensie van autonomie gaat in op de procedures, beleidsinstrumenten, doelgroepen en beleidsdoelen op het terrein van Werk en Inkomen. Wat opvalt is dat alle respondenten refereren aan autonomie in een verticale relatie wanneer zij spreken over landelijke wetgeving, die dwingt om het werkproces op een bepaalde manier in te richten (Persoonlijke communicatie, 25 mei en 10 juni 2016). Ook wordt aangegeven dat er afspraken worden gemaakt op regionaal niveau over de werkprocessen, omdat het van belang is dat er tussen gemeenten weinig verschillen zijn als het gaat om bijvoorbeeld de verstrekking van uitkeringen. Toch ervaren alle respondenten wel een behoorlijke mate van vrijheid op dit terrein, omdat gemeente-specifieke kenmerken rondom armoedebeleid en minimabeleid maken dat de gemeente Losser daar eigen processen op inricht (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, 25 mei 2016). De doelgroepen waarop het beleid van Werk en Inkomen zich richt in Losser zijn sterk door Losser zelf bepaald. Een belangrijk punt hierbij is dat de gemeente Losser een achterstand heeft op dit terrein vanwege een eerdere mogelijke fusie met een andere gemeente, waardoor werk is blijven liggen. Losser maakt op dit moment de keuze in te zetten op de doelgroep 45 jaar en jonger en de mensen die zich op de hoogste trede van de participatieladder begeven. Daaraan refereert niet alleen de wethouder, maar ook de beleidsadviseur en de consultants (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, trajectconsulent Van den Berg, beleidsadviseur Hinrichs, 25 mei en 10 juni 2016). Vanwege de specifieke historie van Losser wordt op dit moment dus op bepaalde terreinen sterk een eigen weg ingeslagen en wordt op het gebied van doelgroepen een grote mate van autonomie ervaren. De gemeente wordt door de samenwerkingsverbanden daarin niet beperkt. Tot slot is gevraagd naar het bepalen van beleidsdoelen. Ook hier wordt gerefereerd aan wat er regionaal wordt afgesproken, maar dit wordt niet ervaren als een grote impact op de autonomie. Zo vindt de wethouder het een 'logische beperking' die voortvloeit uit de regionale samenwerking (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, 25 mei 2016). Vanuit de beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat zij altijd de keuze hebben om bij een initiatief in de regio wel of niet aan te haken, maar tegelijkertijd zijn er bepaalde uniforme afspraken gemaakt waarbij het niet handig is als een gemeente daar van afwijkt (Persoonlijke communicatie, consulent Balk, beleidsmedewerker Hinrichs, 10 juni 2016, 25 mei 2016). De beleidsadviseur geeft in dit verband aan dat de gemeente Losser voor 90% de beleidsdoelen zelf bepaalt (Persoonlijke communicatie, beleidsadviseur Hinrichs, 25 mei 2016). Ook de

andere drie respondenten zijn overwegend positief over de autonomie op dat terrein, met inachtneming van de landelijke wetgeving en de regionale afspraken die worden gemaakt die de beleidsdoelen in een bepaalde richting sturen.

Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente Losser een klein verlies van beleidsautonomie heeft. Hoewel er sprake is van regionale afspraken en het feit dat het zinvol is om hier als gemeente bij aan te sluiten, maakt Losser duidelijk lokale keuzes die voortvloeien uit de specifieke historie. Losser hanteert als het ware een duidelijke lokale agenda. Deze constatering maken dat het verlies klein te noemen is.

Managerial autonomie

De vrijheid op het gebied van de inzet van personeel in de samenwerkingsverbanden is vrij beperkt doordat, zoals de wethouder aangeeft, personeelszaken op een hoog bestuurlijk en abstract niveau worden afgesproken (Persoonlijke communicatie, wethouder Hassink, 25 mei 2016). De uitvoerende afdelingen zullen daar, geeft hij aan, weinig van hebben meegekregen. De concrete invloed op het personeelsbeleid is aldus gering. De beleidsadviseur en de consultants geven in dat kader aan dat zij in de regio verschillende overleggen hebben en er ook uitwisseling van personeel plaatsvindt. Zo voert de consultant trajectbegeleiding loonwaardemetingen uit voor een andere gemeente en vice versa (Persoonlijke communicatie, 10 juni 2016). Dit zit echter meer aan de praktische kant, dan dat zij daadwerkelijk invloed hebben op de personeelsinzet. Op het gebied van huisvesting wordt door de consultants aangegeven dat zij weinig weten hebben van de huisvesting van de regio. Eén van hen geeft zelfs aan niet te weten waar het kantoor van de regio gevestigd is (Persoonlijke communicatie, consultant Balk, 10 juni 2016). Door de wethouder wordt aangegeven dat huisvesting ook weer op een abstract bestuurlijk niveau wordt besproken en dat dit is afgesproken bij de oprichting van het samenwerkingsverband. Er kan dus gesteld worden dat over huisvesting in principe alleen bij de oprichting van het samenwerkingsverband gesproken wordt en dat is vermoedelijk alleen gebeurd bij de instemming met de GR destijds. Tot slot is gevraagd naar de invloed op de organisatiestructuur van het samenwerkingsverband. De consultants geven aan hier weinig van te weten, omdat dit op een meer bestuurlijk niveau wordt afgesproken (Persoonlijke communicatie, trajectconsultant Van den Berg, consultant Balk, 10 juni 2016). Daarnaast is de organisatiestructuur grotendeels vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Dit sluit aan bij wat de wethouder eerder al constateerde als het aankomt op de afspraken die op een abstract bestuurlijk niveau worden gemaakt.

Wat betreft de invloed op de inzet van het personeel kan gesteld worden dat deze gering is, doordat hier slechts op een hoog abstract niveau over gesproken wordt en er in concrete zin weinig invloed kan worden uitgeoefend door de gemeente. Voor huisvesting en de

organisatiestructuur geldt dat de autonomie daar vaak gering is, vanwege het feit dat dit bij de oprichting wordt vastgelegd en vaak niet weer ter discussie komt. Dit is een belangrijke bevinding voor het waarden van het toetsingskader met de verschillende dimensies, dat later in de reflectie aan bod komt. Al met al is er een groot verlies van *managerial* autonomie in de gemeente Losser als gevolg van regionale samenwerking.

Tussenconclusie Losser

Kijkend naar de antwoorden die de respondenten bij de verschillende dimensies van autonomie hebben gegeven, kan gesteld worden dat de gemeente Losser aan drie dimensies binnen immuniteit, te weten financiële, structurele en wettelijke autonomie, in grote mate voldoet. Binnen de component initiatief is er geen sprake van een verlies van beleidsautonomie, maar wel een redelijk groot verlies van *managerial* autonomie. Dat de gemeente Losser slechts een klein verlies van beleidsautonomie kent heeft te maken met de specifieke historie van de gemeente en de duidelijke lokale keuzes die zij maken. De *managerial* autonomie wordt ingeperkt doordat de elementen van deze dimensie voor een groot deel zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen of op afstand staan omdat het een participatiemaatschappij betreft, waar weinig invloed op uitgeoefend kan worden. Al met al kan voor de gemeente Losser de algemene conclusie worden getrokken dat zij een behoorlijke mate van autonomie heeft op het terrein van Werk en Inkomen.

Ook de respondenten bij de gemeente Losser mochten een score toekennen aan de invloed van regionale samenwerking op de autonomie van de gemeente. Hier werd redelijk gelijk op geantwoord. Zo geven de consulent en de wethouder aan dat de invloed te scoren valt tussen neutraal en veel, wat evenveel betekent als behoorlijk. De andere consulent vindt de invloed behoorlijk en de beleidsmedewerker stelt dat er weinig invloed is en dat de gemeente Losser veel autonomie heeft. Hieruit valt in ieder geval op te maken dat de autonomie door de verschillende personen, die allen verschillende functies binnen de gemeente bekleden, verschillend ervaren wordt. Dit zagen we eerder terugkomen bij de vorige cases en komt uitgebreider aan bod in de reflectie.

5.6 Slotanalyse

In de vorige vijf paragrafen is de nadruk gelegd op een gedetailleerde analyse van de vijf geselecteerde cases, waarbij telkens de dimensies van autonomie zijn besproken aan de hand van de interviews en documenten. In de slotanalyse wordt aandacht besteed aan de vergelijking tussen de scores die bij de verschillende gemeenten zijn vastgesteld. Nadat deze vergelijking is gemaakt, wordt aangegeven in hoeverre de intensiteit van de samenwerking per gemeente hier van invloed op is.

5.6.1 Vergelijking scores op dimensies van autonomie

In tabel 5 is weergegeven wat de verschillende scores en de waarden van intensiteit zijn. De dimensies financiële en structurele autonomie hebben bij alle cases gelijke scores opgeleverd. Voor de dimensie financiële autonomie geldt dat er in iedere gemeente sprake is van het afstaan van middelen aan de samenwerkingsverbanden en niet van inkomsten uit het samenwerkingsverband. Daarbij geldt dat er bij nagenoeg iedere case de mogelijkheid is om mee te praten over de totstandkoming van de begroting. Zo wordt de begroting van de Arbeidsmarktregio's niet in gezamenlijkheid vastgesteld en staan participatiemaatschappijen als Wadinko dusdanig op afstand dat zij zelf hun begroting vaststellen. Daarnaast kan niet bij iedere publieke zelfstandige organisatie worden meebeslist, omdat deze taak in enkele gevallen bij het algemeen bestuur is belegd. Deze drie elementen samen maken dat er een behoorlijk verlies van financiële autonomie is in alle cases. De dimensie structurele autonomie is na de analyse gewaardeerd met inachtneming van een informeel aspect van verantwoording. Dit aspect houdt in dat gemeenten elkaar onderling informeren over hoe zij bepaalde zaken oppakken en uitvoeren binnen het domein. Hier zit een leerelement in, omdat de gemeenten op deze wijze zien wat verschillende methoden kunnen zijn en er is de mogelijkheid om deze methoden van elkaar over te nemen. Wat opvalt, is dat dit element in geen van de vijf cases als een vorm van verantwoording wordt gezien en ook niet als een beperking van de structurele autonomie. Dit is dan ook de reden dat uiteindelijk een klein verlies van structurele autonomie als score is toegekend aan alle cases. Er vindt geen strikte vorm van verantwoording plaats en het informele aspect wordt niet ervaren als sterk beperkend.

Onafhankelijke en afhankelijke variabelen		Dalfsen	Dinkel-land	Gilze en Rijen	Hillegom	Losser
Intensiteit	Aantal	3	5	3	4	5
	Vorm	1 AS, 1 NC, 1 ZO/PR	3 ZO/PU, 1 NC, 1 ZO/PR	2 ZO/PU, 1 NC	3 ZO/PU, 1 NC	2 ZO/PU, 1 NC, 1 ZO/PR
Autonomie	Financiële autonomie	+-	+-	+-	+-	+-
	Structurele autonomie	+	+	+	+	+
	Wettelijke autonomie	++	+	+	++	++
	Beleidsautonomie	+	-	++	-	+
	Managerial autonomie	+	-	+-	--	-
Totaalscore	Alle dimensies	+	+-	+	+-	+

Legenda: ++ = geen verlies | + = klein verlies | +- = behoorlijk verlies | - = redelijk groot verlies | -- = groot verlies
AS = afstemmingssamenwerking, NC = netwerkconstructie, ZO = zelfstandige organisatie, PU = publiek, PR = privaat

Tabel 5. Vergelijking gemeenten op variabelen, schematisch weergegeven

De dimensie wettelijke autonomie vertoont een kleine variatie tussen de cases. Bij vrijwel alle gemeenten blijven de besluitvormingsbevoegdheden bij de gemeente. Bij drie cases wordt benoemd dat er enkele bevoegdheden zijn overgedragen in mandaat aan de centrumgemeente. Daarnaast wordt er bij iedere gemeente aangegeven dat de bereidheid van andere gemeenten om te spreken over voorstellen of ideeën er altijd is. Er wordt hooguit een beperking ervaren als er niet wordt meegewerkt aan een voorstel, omdat dit bijvoorbeeld niet in lijn is met de regionale koers of omdat de deelnemende gemeenten het vanuit hun lokale belangen niet zinvol achten om mee te werken. Omdat bij sommige gemeenten de overdracht in mandaat duidelijk naar voren kwam, hebben deze gemeenten een klein verlies toegekend gekregen en de overige twee gemeenten geen verlies. Deze overdracht van mandaat hangt samen met de manier waarop de Arbeidsmarktregio van de betreffende gemeente is ingericht en dit kan per regio verschillen, zoals te lezen valt in het Besluit SUWI (Ministerie van SZW, 2014).

De beleidsautonomie vertoont variatie. Zo is er in de gemeenten Dalfsen en Losser een klein verlies van autonomie op deze dimensie, wat te wijten valt aan de duidelijke lokale keuzes die zij maken binnen het domein Werk en Inkomen. In Losser speelt mee dat er een aantal jaren geleden een fusie met een andere gemeente gepland stond, die uiteindelijk niet werd uitgevoerd. Als gevolg hiervan is er een achterstand op het domein Werk en Inkomen ontstaan en om die achterstand het hoofd te kunnen bieden maakt Losser duidelijk eigen keuzes, die niet altijd stroken met de regionale koers. Voor Gilze en Rijen geldt ook dat er lokale keuzes worden gemaakt, maar bij deze gemeente is geen verlies van autonomie vastgesteld, omdat hier nog duidelijker de lokale kleur van Gilze en Rijen wordt benoemd en er bewust regelmatig niet wordt deelgenomen aan regionale projecten. Er wordt pas regionale afstemming gezocht als het lokaal niet georganiseerd kan worden. In Gilze en Rijen speelt een dergelijke historie geen rol, maar wordt er wel heel bewust voor gekozen om aan projecten op het gebied van werktoeleiding een lokale kleur toe te kennen. Ook de banden met het lokale bedrijfsleven worden van bijzonder groot belang geacht. Ten slotte vallen de scores van Dinkelland en Hillegom op, waar een redelijk groot verlies op de beleidsautonomie is vastgesteld. Dit heeft te maken met de sterke beperking die de respondenten ervaren doordat veel zaken in eerste instantie door het Rijk worden opgelegd. Vervolgens worden er regionale afspraken gemaakt over de doelgroep en de te gebruiken instrumenten, waardoor de regionale samenwerking een beperking oplegt voor deze keuzes. De respondenten benoemen ook dat het niet uit te leggen is aan de inwoners dat er verschillend beleid wordt gehanteerd op het domein Werk en Inkomen: dit maakt dat Hillegom vaak aansluit bij wat er op regionaal niveau wordt afgesproken. In Dinkelland wordt aangegeven dat het niet zinvol is om sterk af te wijken van de regionale koers, omdat juist de harmonisatie van het beleid een van de doelen van de samenwerking is.

De vijfde en laatste dimensie vertoont tevens een grote variatie. De voornaamste oorzaak van de negatieve scores bij Dinkelland, Hillegom en Losser is de mate waarin de elementen binnen deze dimensies zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen. Deze elementen betreffen de personeelsinzet, de huisvesting en de organisatiestructuur. De respondenten geven aan dat zij hier weinig invloed op kunnen uitoefenen, met uitzondering van de wethouder, die zelf zitting neemt in het algemeen en dagelijks bestuur van een aantal samenwerkingsverbanden. Dit geeft aan dat de elementen onder deze dimensie meer 'eigen' zijn aan het samenwerkingsverband en niet behoren tot de onderwerpen waar binnen gemeenten veelal discussie over plaatsvindt, maar veeleer binnen het dagelijks en algemeen bestuur op afstand van de dagelijkse gemeentelijke praktijk.

Wanneer concluderend de vijf dimensies met elkaar worden vergeleken, dan kan gesteld worden dat de vijf gemeenten op de dimensies die onder de component *immuniteit* vallen nagenoeg gelijk scoren. Deze component blijft intact, omdat er op deze dimensies een klein of behoorlijk verlies wordt vastgesteld. Met andere woorden: de vijf gemeenten in dit onderzoek zijn behoorlijk immuun voor sturing en beïnvloeding door de samenwerkingsverbanden. De dimensies onder de component *initiatief* vertonen meer variatie. Hier wordt bij de gemeenten Dinkelland, Hillegom en Losser een zeker verlies vastgesteld, waarbij de dimensie *managerial* autonomie de meest negatieve score krijgt in het geval van Hillegom. Het ligt besloten in een aantal samenwerkingsverbanden dat er voorafgaand aan de samenwerking enkele structuurafspraken worden gemaakt wat betreft huisvesting en organisatievorm en dit maakt dat hier gedurende de samenwerking minder invloed op uitgeoefend kan worden. De beleidsautonomie wordt in de meeste gevallen beperkt doordat er sprake is van regionale afspraken over instrumenten en doelgroepen en doordat de samenwerkingsverbanden een zekere mate van harmonisering van het beleid nastreven. Resumerend kan gesteld worden dat er een redelijke mate van initiatief is bij de gemeenten om hun verantwoordelijkheden naar eigen invulling uit te voeren.

De belangrijke vervolgvraag is of er binnen de geselecteerde gemeenten variatie bestaat aangaande de intensiteit van de samenwerking, die zou kunnen verklaren waarom er op de dimensies wettelijke, beleids- en *managerial* autonomie verschillend wordt gescoord.

5.6.2 Waardering invloed van intensiteit op de dimensies van autonomie

Allereerst is er een kwantitatieve component van belang bij de intensiteit van samenwerking, te weten het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt. Hier zit enig verschil in als de gemeenten vergeleken worden. Zo nemen de gemeenten Dalfsen en Gilze en Rijen deel in drie samenwerkingsverbanden en wordt daar ook het meest positief gescoord op de dimensies. Dit houdt in dat bij deze gemeenten het kleinste verlies van autonomie is vastgesteld. Dit geeft aanleiding om te stellen dat het feit dat deze gemeenten in een kleiner aantal samenwerkingsverbanden deelnemen leidt tot een kleiner verlies van autonomie. Anders gezegd: de minder intensieve samenwerking bij de gemeenten Dalfsen en Gilze en Rijen leidt tot een kleiner verlies van autonomie. De gemeenten Dinkelland en Losser nemen deel in het grootste aantal samenwerkingsverbanden, te weten vijf. Tot slot kan Hillegom in deze selectie beschouwd worden als middenmoter met vier samenwerkingsverbanden. Opvallend is dat bij Dinkelland en Losser niet het grootste verlies van autonomie wordt vastgesteld, maar bij Hillegom. Aangezien de verwachting is dat een hoger aantal samenwerkingsverbanden leidt tot een groter verlies van autonomie, is het van belang dat de kwalitatieve component wordt meegenomen om het verlies bij Hillegom te kunnen verklaren.

De kwalitatieve component behelst de vorm van de samenwerkingsverbanden, waarbij de drie hoofdvormen zoals onderscheiden in figuur 1 zijn gehanteerd. Voor de gemeente Dalfsen wordt dan duidelijk dat er een afstemmingssamenwerking is, een netwerkconstructie en een zelfstandige organisatie. Hierbij loopt de intensiteit aldus op van licht naar redelijk zwaar naar zwaar. Het verschil met de andere gemeenten zit met name in de publieke zelfstandige organisaties, waar er bij de andere gemeenten minstens twee van zijn. Afgaand op de indeling in figuur 1 is een zelfstandige organisatie het meest intensief en Dalfsen neemt dus deel in slechts één zelfstandige organisatie. Ook wat betreft de kwalitatieve component kan dus gesteld worden dat dit van invloed is op de uiteindelijke scores van de gemeente Dalfsen. Kijkend naar Gilze en Rijen, de gemeente die naast Dalfsen het meest positief scoort, wordt duidelijk dat de vorm van de samenwerkingsverbanden anders dan bij Dalfsen. Hier bestaan twee publieke zelfstandige organisaties en een netwerkconstructie, waarmee Gilze en Rijen dus deelneemt in twee zware en twee redelijk zware samenwerkingsvormen. De score op de dimensie *managerial* autonomie is hier echter verschillend van de score bij Dalfsen, waarmee het verschil in vorm tussen de twee gemeenten doorklinkt in het verlies op *managerial* autonomie.

De gemeenten Dinkelland en Losser nemen beide deel in vijf samenwerkingsverbanden. Er wordt, zo valt te lezen in tabel 5, ook een groter verlies van *managerial* autonomie vastgesteld. Om dit te kunnen verklaren, is het van belang om hierbij meteen de kwalitatieve component vorm mee te nemen. In Dinkelland en Losser wordt namelijk deelgenomen in vier zelfstandige organisaties, waarvan er drie een publiek en één een privaat karakter hebben. Dit zijn de meest zware vormen van samenwerking. Daarnaast is er een netwerkconstructie in de vorm van de Arbeidsmarktregio waarin de gemeenten deelnemen. In deze zelfstandige organisaties zijn voor een groot deel de structurele afspraken vastgelegd, waardoor op deze elementen minder invloed uit te oefenen valt. Dit verklaart de lagere score op de dimensie *managerial* autonomie bij beide gemeenten. De hoge score op beleidsautonomie bij de gemeente Losser kan niet verklaard worden door de intensiteit van de samenwerking, maar veeleer door de duidelijke lokale keuzes die deze gemeente gemaakt, zoals reeds beschreven is.

Tot slot neemt de gemeente Hillegom deel in vier samenwerkingsverbanden. Dit aantal is lager dan de gemeenten Dinkelland en Losser, maar over het algemeen genomen wordt bij de gemeente Hillegom het grootste verlies van autonomie vastgesteld. Vooral de dimensies beleidsautonomie en *managerial* autonomie worden beperkt. Hier speelt een rol dat het aantal publieke zelfstandige organisaties hoog is: er zijn drie samenwerkingsverbanden in deze vorm. Daarnaast is er een netwerkconstructie, wat een redelijk zware samenwerkingsvorm is. De gemeente Hillegom neemt aldus niet deel in lichte samenwerkingsvormen, maar alleen in

redelijk zware en zware samenwerkingsvormen. Omdat de veronderstelde relatie tussen aantal en vorm en de scores op autonomie hier niet op lijkt te gaan, zijn er mogelijk andere verklaringen voor deze score. Hier wordt op teruggekomen in de reflectie.

5.6.3 Slotbeoordeling

Resumerend kan gesteld worden dat bij vier van de vijf gemeenten een vrij duidelijke relatie bestaat tussen de intensiteit van de samenwerking en de scores op de diverse dimensies van autonomie. Daarbij geldt dat hoe groter het aantal samenwerkingsverbanden is en hoe zwaarder de samenwerkingsvormen zijn, hoe groter het verlies op de dimensies van autonomie is. Andersom gesteld betekent dit dat hoe kleiner het aantal samenwerkingsverbanden en hoe lichter de vorm van de samenwerkingsverbanden, hoe kleiner het verlies op de dimensies van autonomie is. Bij Hillegom is deze relatie minder duidelijk aanwezig, omdat het aantal samenwerkingsverbanden lager is dan bij de gemeenten Dinkelland en Losser, terwijl Hillegom duidelijk een groter verlies van autonomie kent. Vermoedelijk zijn er andere verklaringen voor dit verlies. De respondenten van de gemeente Hillegom benoemden enkele keren dat de samenwerkingsverbanden zeer zelfstandig opereren. Het zou dus kunnen dat deze uitvoerende samenwerkingsverbanden meer op afstand staan van de gemeente en meer eigen beslissingen nemen. De mogelijkheden van de gemeente om eigen beleidskeuzes te maken en structurele kenmerken van de samenwerkingsverbanden aan te passen worden daardoor beperkt. Dit geeft aanleiding om intensiteit mogelijk te herwaarderen. Niet alleen doen aantal en vorm ertoe; ook de afstand tussen de gemeente en de samenwerkingsverbanden maakt dat de samenwerkingsverbanden een grotere invloed uitoefenen op de keuzes die de gemeente maakt. Dit punt wordt verder uitgewerkt in de reflectie. Tot slot dient opgemerkt te worden dat het verlies van autonomie in alle gevallen klein tot behoorlijk is, wat we terugzien in het kleurverloop van tabel 5. De totaalscores laten zien dat er slechts een klein of behoorlijk verlies van autonomie is vastgesteld. Dit betekent dat er wel degelijk een invloed is van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie, maar dat absoluut gezien de autonomie niet volledig wordt aangetast.

6. Conclusie

Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek staat in het teken van de beantwoording van de hoofdvraag, die als volgt luidt: “In hoeverre heeft de intensiteit van regionale samenwerkingsverbanden effect op de autonomie van de deelnemende gemeenten?”. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden eerst de deelvragen beantwoord zoals opgesteld in de inleiding (6.1). Vervolgens wordt de hoofdvraag beantwoord (6.2). In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk staat de reflectie op de theorie, de methode en de resultaten centraal (6.3). In deze reflectie worden tegelijkertijd enkele aanbevelingen voor het Ministerie van BZK meegenomen.

6.1 Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag die is beantwoord in dit onderzoek betreft de volgende vraag: *Hoe wordt in het Nederlandse openbaar bestuur invulling gegeven aan het begrip ‘autonomie’?* Het belang van autonomie komt tot uiting in het subsidiariteitsbeginsel, waarin centraal staat dat zaken dicht bij de burger en in de eigen gemeenschap georganiseerd dienen te worden. Meer concreet gaat het Ministerie van BZK in haar decentralisatiekader uit 2009 uit van het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Hiermee bekrachtigde het toenmalige kabinet haar voornemen om de neiging zich te bemoeien met provinciale en gemeentelijke taken te beperken.

Het bovengenoemde belang dat aan de kracht van decentraal handelen wordt gehecht geeft echter nog geen invulling aan het begrip autonomie. Deze invulling komt tot stand in de context van het verschil tussen autonomie en medebewindstaken van gemeenten. Autonomie gaat over de bevoegdheid voor gemeenten tot regeling en bestuur inzake hun huishouding. Aan de bovenkant wordt deze autonomie begrensd door het feit dat gemeenten niet mogen handelen in strijd met hogere regelgeving, terwijl aan de onderkant de begrenzing wordt vormgegeven doordat de gemeente zich niet mag mengen in de privésfeer van de burger. Tegenover die autonomie staat het medebewind, wat inhoudt dat de regeling en het bestuur van gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet, wat zoveel zegt als dat gemeenten wetten en taken moeten uitvoeren die op Rijksniveau zijn vastgesteld. Er zijn dus grofweg een groot aantal taken die de gemeenten uitvoeren waarbij het Rijk de opdrachtgever is en er is een klein aantal taken dat de gemeente in algehele vrijheid mag uitvoeren. Met de beantwoording van deze deelvraag is tegelijkertijd vastgesteld dat de benoemde invulling van autonomie in de context van regionale samenwerking niet afdoende is, wat aanleiding geeft om deelvraag 2 te beantwoorden.

Ter beantwoording van de tweede deelvraag zijn verschillende wetenschappelijke definities van autonomie uiteengezet, om zo een nadere invulling aan het begrip te geven. Deze stap

kwam voort uit de deelvraag *Hoe kan het begrip 'autonomie' in een toetsingskader gevat worden door gebruik te maken van verschillende theoretische visies daarop?*

Het toetsingskader is tot stand gekomen met behulp van diverse wetenschappelijke invalshoeken, waarbij gestart is met de meest verregaande vorm van autonomie zoals beschreven in het autopoiesis-model. De volgende constatering luidt dat autonomie vooral wordt gezien in een verticale relatie: een lokale overheid heeft autonomie *ten opzichte van een hoger gezag*, terwijl de vraag in dit onderzoek veeleer gericht is op autonomie *ten opzichte van de samenwerkingspartners*. Om deze horizontale relatie invulling te kunnen geven, is met behulp van de literatuur over de verticale relatie een toetsingskader tot stand gekomen, waarbij de twee hoofdcomponenten *immuniteit en initiatief* als leidraad zijn gebruikt. De hieronder geschaarde dimensies zijn vervolgens ook vertaald, met uitzondering van *interventionele autonomie*, omdat deze dimensie in een horizontale relatie niet van toepassing bleek te zijn. Het toetsingskader is te vinden in op pagina 30.

In de derde vraag is getracht een definitie te geven van regionale samenwerking. In de literatuur hebben een aantal auteurs intensiteit ingedeeld in verschillende schalen (Rogers, 1974; Klonglan et al., 1976; Oliver, 1991). Omdat de items op deze schalen sterk overeenkomen met enkele dimensies van autonomie en de definitie niet specifiek is gericht op samenwerking zoals dat bestaat tussen gemeenten, is gezocht naar globale indelingen van samenwerkingsvormen. Deze zijn in 2015 gedefinieerd door de Vereniging van Griffiers en het Ministerie van BZK. Deze vormen zijn weergegeven in figuur 1. Grofweg gaat het om afstemmingssamenwerking, netwerksamenwerking en zelfstandige organisaties, oplopend van licht naar zwaar. Daarnaast speelt de factor van aantal een grote rol. Het is te verwachten dat een gemeente meer impact ervaart op de autonomie wanneer het in een groot aantal samenwerkingsverbanden deelneemt en deze verbanden een zwaardere vorm hebben. Op die manier valt het begrip intensiteit uiteindelijk uiteen in een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie uiteen en wordt intensiteit van regionale samenwerking gedefinieerd als *het aantal samenwerkingsverbanden en de vorm van de samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt*.

Tot slot is bij de vierde deelvraag getracht *het effect van de intensiteit van regionale samenwerking op de autonomie van gemeenten, met inachtneming van het toetsingskader uit deelvraag 2, te kunnen vaststellen*. Het antwoord op deze vraag is verkregen door het uitvoeren van een analyse, waarbij vijf gemeenten centraal stonden, te weten Dalfsen, Dinkelland, Gilze en Rijen, Hillegom en Losser. Uit de analyse van de resultaten blijkt dat er op basis van de toegepaste definitie van intensiteit van regionale samenwerking een vrij

duidelijk effect op de scores van autonomie kan worden vastgesteld. Daarbij geldt dat hoe meer samenwerkingsverbanden er in een gemeente zijn en hoe zwaarder de vorm van deze samenwerkingsverbanden is, hoe groter het verlies van autonomie is. Belangrijk daarbij is dat het algehele verlies van autonomie bij de gemeenten beperkt blijft, wat duidelijk zichtbaar wordt in het kleurverloop van tabel 5. De overwegend groene en gele kleuren wijzen op slechts een klein of behoorlijk verlies van autonomie. Bij vier van de vijf gemeenten gaat de hiervoor vastgestelde relatie op: de gemeente Hillegom wijkt af. De afwijking zit hem in het feit dat deze gemeente niet in het grootste aantal samenwerkingsverbanden deelneemt, maar dat deze gemeente wel het grootste verlies van autonomie kent. Een mogelijke verklaring zit in de zelfstandigheid waarmee de samenwerkingsverbanden opereren. Daarmee zouden het doel en de taken van samenwerkingsverbanden ook meegenomen kunnen worden in de definitie van intensiteit. Vervolgonderzoek zou daarom gericht moeten zijn op het rijker maken van deze definitie, om nog genuanceerder in beeld te krijgen welke zaken van invloed zijn op de autonomie van gemeenten in een horizontale samenwerkingsrelatie. Hierop wordt in de reflectie ingegaan.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

De vraag *In hoeverre heeft de intensiteit van regionale samenwerkingsverbanden een effect op de autonomie van de deelnemende gemeenten?* stond centraal in het voorgaande onderzoek. Door gebruik te maken van het tot stand gebrachte toetsingskader kan geconstateerd worden dat er een negatieve relatie bestaat tussen de mate van intensiteit van regionale samenwerking en de autonomie van gemeenten. Dit betekent dat naarmate het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt groter is en de samenwerkingsvorm zwaarder is, er een groter verlies van autonomie wordt vastgesteld. Daarbij is intensiteit aldus gedefinieerd aan de hand van het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt en de vorm van deze samenwerkingsverbanden. Bij vier van de vijf gemeenten is deze relatie duidelijk terug te zien. Dit betekent dat de intensiteit tot op zekere hoogte invloed heeft. Bij de vijfde gemeente is deze relatie minder duidelijk aanwezig, wat noodzaakt tot een andere verklaring. Deze alternatieve verklaring wordt in de reflectie uitgewerkt. Tot slot kan in het algemeen geconcludeerd worden dat het verlies van autonomie dat wordt vastgesteld niet groot te noemen is, ondanks de aanwezige invloed van regionale samenwerking. Het verlies is, zo tonen de totaalscores aan, hooguit klein of behoorlijk in de vijf onderzochte gemeenten. Op deze constatering wordt ook ingegaan in de reflectie.

6.3 Reflectie

Vanzelfsprekend zijn er als gevolg van de theoretische en methodologische keuzes enkele nuanceringen te maken met betrekking tot de beantwoording van de hoofdvraag. Ook de

resultaten hebben enkele inzichten opgeleverd die het antwoord kunnen nuanceren en verhelderen, met daarbij concrete aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. Op de reflectie en aanbevelingen is deze paragraaf gericht. De input voor de reflectie komt deels voort uit de inzichten die de onderzoeker heeft opgedaan gedurende de analyse en deels uit de antwoorden van de respondenten. Deze antwoorden en de opgedane inzichten worden hier verwerkt, waarbij eerst wordt ingegaan op de theorie, daarna op de methode en tot slot op de resultaten. In deze reflectie worden tegelijkertijd enkele aanbevelingen voor het Ministerie van BZK meegenomen.

6.3.1 Reflectie theorie

In het voorliggende onderzoek is met behulp van theorie over autonomie in een verticale relatie een toetsingskader tot stand gekomen om autonomie in een horizontale relatie vast te kunnen stellen. De dimensies in het toetsingskader zijn getoetst in de interviews en daarbij zijn enkele nuanceringen naar voren gekomen. Daarom worden in de volgende alinea's de dimensies een voor een besproken, zodat kan worden aangegeven hoe deze dimensie zich in de empirie manifesteert en of er mogelijk aanpassingen of nuanceringen van de dimensie benodigd zijn.

De financiële dimensie van autonomie is vrij eenduidig en er komt geen ondubbelzinnige informatie naar voren uit de analyse. Het gaat hier om inkomsten uit en het afstaan van middelen aan de samenwerkingsverbanden en tevens is gekeken naar de mate waarin gemeenten inspraak hebben bij de totstandkoming van regionale begrotingen. Deze laatste component behoort formeel niet tot de definitie in het toetsingskader, maar is meegenomen in de interviews om de dimensie beter meetbaar te maken. Er is na de interviews geen aanleiding gevonden om deze dimensie aan te passen.

Structurele autonomie is een dimensie die wel enige nuancering behoeft. Vrijwel alle respondenten gaven in verschillende terminologie aan dat er weinig verantwoording plaats vindt in de strikte zin van het woord: als er een regionaal project wordt geleid door een gemeente, dan moet daar wel verslag van worden gelegd in de vorm van resultaten. Tevens moeten gemeenten zo nu en dan informatie aanleveren aan het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld de aantallen bijstandsgerechtigden. Andersom verantwoordt het samenwerkingsverband zich ook aan de gemeenten, door middel van jaarrekeningen, begrotingen en tussentijdse rapportages. Wat niet in het toetsingskader is meegenomen, is een meer informele vorm van verantwoording, die door de respondenten wordt gezien als het commitment dat je als gemeente geeft aan het samenwerkingsverband en de informele momenten tussen beleidsmedewerkers en tussen wethouders. Tijdens deze informele momenten informeert men elkaar over het beleid dat gevoerd wordt en leert men van elkaar. Dit ervaren vrijwel alle respondenten niet als het afleggen van verantwoording, maar wel als

een bepaalde houding die de gemeenten naar elkaar hebben, voortvloeiend uit de samenwerking die zij zijn aangegaan. Omdat dit informele aspect zo prominent naar voren is gekomen in de analyse, wordt het beschouwd als een aanvulling op de dimensie. De dimensie structurele autonomie krijgt daarmee een formeel en een informeel element. Het formele element bestaat uit verantwoording in strikte zin, waarmee bedoeld wordt op het invoeren van gegevens en het aanleveren van data aan de samenwerkingsverbanden, terwijl het informele element bestaat uit het commitment dat gemeenten geven aan elkaar en het opgerichte samenwerkingsverband en de leer- en afstemmingsmomenten die daaruit voortvloeien.

De dimensie wettelijke autonomie is vrij eenduidig. Hierbij gaat het, als we het toetsingskader volgen, om het aantal besluitvormingsbevoegdheden dat is overgedragen en de mate waarin de samenwerkingsverbanden de besluitvormingsbevoegdheden van de betreffende gemeente inperken. In veel gevallen blijft de primaire besluitvorming bij de gemeenten, omdat er met name uitvoerende college taken zijn overgedragen aan de samenwerkingsverbanden of sterk gericht zijn op de uitvoering van enkele wettelijke taken, zoals de sociale werkvoorziening en de Participatiewet. De analyse heeft geen aanwijzingen opgeleverd om de dimensie aan te passen.

Bij de dimensie beleidsautonomie is bij vrijwel alle interviews een interessant punt naar voren gekomen. Het gaat bij deze dimensie om de mate waarin de gemeente invloed heeft op de procedures en beleidsinstrumenten, de doelgroep en de beleidsdoelen. Deze elementen zijn op zichzelf eenduidig. Bij de interviews kwam echter naar voren dat er een beperking van de beleidskeuzes voortvloeit uit de harmonisering die samenwerkingsverbanden in veel gevallen nastreven. Deze beperking noemden de respondenten een 'morele' of 'symbolische' beperking. Het is vaak zinvol om aan te sluiten bij de lijn die op regionaal niveau is afgesproken en bovendien willen de gemeenten een bepaalde gezamenlijkheid uitstralen, zeker als het gaat om het contact met werkgevers. Het is, ook in termen van gelijke behandeling van de burger, niet handig als gemeenten een verschillend arbeidsmarktbeleid voeren. Zowel met het oog op de samenwerking als met het oog op de relatie met de burger is een gezamenlijke koers dus zinvol.

Tot slot is de dimensie *managerial* autonomie tot stand gekomen in het toetsingskader. Deze dimensie richt zich op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op de inzet van personeel in de samenwerkingsverbanden, de huisvesting en de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden. Het eerste element wordt door veel respondenten gezien als iets waar ze invloed op hebben, zij het vooral op praktisch niveau. Het dagelijks bestuur besluit in veel gevallen over de inzet van personeel voor regionale projecten, maar de gemeenten mogen vervolgens zelf kijken welke medewerker hiervoor ingezet gaat worden en welke

medewerker aanschuift bij welk regionaal overleg. De overige twee elementen van deze dimensie lijken minder beïnvloedbaar door de gemeenten. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de huisvesting en de organisatiestructuur zijn vastgelegd bij het oprichten van het samenwerkingsverband en dat hierover veelal geen discussie meer wordt gevoerd door de deelnemende gemeenten. De formele mogelijkheid om een wijziging door te voeren is er echter altijd. Als een gemeente een voorstel doet voor een nieuwe locatie van het samenwerkingsverband, dan wordt dit voorstel besproken door het dagelijks en algemeen bestuur en zij zouden hier in theorie mee akkoord kunnen gaan. Tegelijkertijd staan deze onderwerpen voor veel beleidsmedewerkers die geïnterviewd zijn op grote afstand en hebben zij niet het idee dat ze er invloed op kunnen uitoefenen. Resumerend kan gesteld worden dat de elementen huisvesting en organisatiestructuur logischerwijs moeilijk te beïnvloeden zijn door de gemeenten, omdat het doel van het oprichten van een samenwerkingsverband juist ligt in het gezamenlijk organiseren van een structuur om bepaalde taken uit te voeren en hier vloeit uit voort dat er al dan niet een locatie wordt gekozen om deze nieuw opgerichte organisatie te vestigen.

Het toetsingskader dat met behulp van de toegevoegde componenten uit de beschrijving hierboven tot stand is gekomen is weergegeven in bijlage 4. Het toetsingskader is een eerste instrument om het begrip autonomie te kunnen vatten in de context van regionale samenwerking. Het is goed mogelijk dat er aanvullingen zullen komen in toekomstig onderzoek, met het oog op de aanvullingen die in dit onderzoek reeds door de respondenten zijn gegeven. Vast staat dat in dit onderzoek de verticale, juridische invalshoek, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is losgelaten om autonomie in een samenwerkingsrelatie beter te kunnen begrijpen. Hoofdstuk 2 was dan ook vooral bedoeld om de context van het huidige gebruik van het begrip autonomie helder te krijgen en hier vervolgens bewust vanaf te stappen en een beter toepasbare invulling te vinden.

6.3.2 Reflectie methode

Kijkend naar de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de onderzoeksmethode, zijn er een aantal punten die enige reflectie behoeven. Allereerst is vanuit de resultaten het vermoeden gerezen dat de gelijke grootte van de geselecteerde gemeenten invloed heeft op de intensiteit van de samenwerking. In de vergelijking is te lezen dat alle gemeenten in drie tot vijf samenwerkingsverbanden deelnemen. Het verschil tussen deze aantallen is niet groot. Daarnaast is er op het gebied van vorm de nodige variatie, maar de rode draad in de vorm van de besproken samenwerkingsverbanden is dat er veelal een aantal publieke zelfstandige organisaties zijn opgericht. Het is mogelijk dat deze kleine variatie samenhangt met de grootte van de gemeenten. Een grotere gemeente fungeert vaak als centrumgemeente, niet alleen op

het domein van Werk en Inkomen, maar ook op andere domeinen en zal daarom in meer samenwerkingsverbanden deelnemen. Er is echter bewust voor gekozen om centrumgemeenten niet mee te nemen in de case-selectie, omdat deze gemeenten, zoals reeds uiteengezet in hoofdstuk 4, een speciale functie bekleden ten opzichte van de gemeenten die deelnemen in een centrumconstructie. Zij nemen een trekkersrol op zich en zullen daarom vermoedelijk anders scoren op de dimensies van autonomie dan de gemeenten die in dit onderzoek zijn meegenomen.

Er is bewust voor gekozen om het begrip autonomie in de interviews te vervangen door de term 'beleidsvrijheid'. Op deze keuze gaat het tweede reflectiepunt in. Deze keuze is gemaakt, omdat voorkomen diende te worden dat respondenten tijdens de interviews zouden redeneren vanuit het verticale, juridische perspectief zoals beschreven in hoofdstuk 2. Uit het verloop van de interviews is gebleken dat deze keuze zinvol is geweest, omdat alle respondenten vrijwel meteen de strekking van de vraag begrepen en op de juiste manier antwoordden. Met andere woorden: de respondenten begrepen dat het over autonomie in een horizontale samenwerkingsrelatie ging. Daarbij refereerden ze impliciet aan de componenten *immunititeit* en *initiatief*, waarbij het gaat om de mogelijke aantasting van hun vrijheid om hun verantwoordelijkheden op eigen wijze uit te voeren en de vrijstelling van controle door de samenwerkingsverbanden. Er werd zo nu en dan gerefereerd aan autonomie in een verticale relatie, maar over het organiseren van de eigen huishouding, zoals het begrip wordt beschreven in de wet, werd niet gesproken. Op de referenties aan de verticale relatie wordt verderop ingegaan in paragraaf 6.3.3.

Een derde punt betreft het domein dat is gekozen in de case-selectie. Het domein Werk en Inkomen heeft het voordeel dat het breed van aard is, zodat in de interviews gevraagd kon worden naar een veelheid aan samenwerkingsverbanden. Een aantal respondenten, zoals de manager sociaal domein in Gilze en Rijen, gaf aan dat op andere domeinen vermoedelijk andere antwoorden gegeven zouden worden. Zo stelde hij dat er op het gebied van Jeugdbeleid meer wordt samengewerkt. Dit geeft aanleiding om bovenstaande conclusie niet zomaar te generaliseren naar alle beleidsterreinen waar gemeenten mee te maken hebben. Het zou interessant zijn om in toekomstig onderzoek andere beleidsterreinen mee te nemen of om in een onderzoek juist te variëren op de beleidsterreinen, om daar een mogelijk verschil in te ontdekken.

In aanvulling op het derde reflectiepunt is meerdere malen genoemd dat grotere samenwerkingsverbanden, waar meer gemeenten in deelnemen, mogelijk meer invloed hebben op de beleidsautonomie. Dit heeft namelijk tot gevolg, zo gaven enkele respondenten aan, dat de samenwerkingsverbanden voor de gemeenteraad nog meer op afstand staan. Het

is lastiger om met ruim twintig gemeenten tot besluitvorming te komen dan wanneer er vijf tot tien gemeenten samenwerken, omdat het aantal belangen in dat geval toeneemt en één wethouder in een dergelijk samenwerkingsverband lastiger zijn standpunt kan doorvoeren wanneer daar een groot aantal andere gemeenten tegenover staat. Een suggestie voor toekomstig onderzoek zou zijn om te selecteren op gemeenten die in samenwerkingsverbanden met veel en met weinig gemeenten deelnemen, om daar een mogelijk verschil in te achterhalen. Een tweede suggestie betreft de criteria die in dit onderzoek onder intensiteit geschaard zijn. Op basis van de afwijkende gemeente als het gaat om de relatie tussen intensiteit en autonomie en op basis van de input uit de interviews is het relevant om intensiteit te herwaarden. Omdat veelal genoemd is dat de afstand tot het samenwerkingsverband van invloed is, waarbij het aantal deelnemende gemeenten een belangrijke rol speelt, zou dit criterium meegenomen kunnen worden bij het definiëren van intensiteit. Hoe meer gemeenten er in een samenwerkingsverband deelnemen, hoe groter de afstand tot de gemeente en hoe intensiever deze samenwerking voor deze gemeenten is.

Gezien het feit dat de scores op de verschillende dimensies grotendeels zijn gebaseerd op de antwoorden van de respondenten en hier vervolgens door de onderzoeker een bepaalde score aan is gekoppeld, is het vijfde reflectiepunt gericht op de interpretatie die is gegeven van de antwoorden van de respondenten. Er is getracht zo veel mogelijk overkoepelende lijnen te ontdekken in de antwoorden van de respondenten, om zo een algeheel beeld van de gemeente te krijgen. Toch valt er niet aan te ontkomen dat iedere respondent refereert vanuit zijn of haar eigen functie, naar de samenwerkingsverbanden waarmee hij of zij het meeste mee van doen heeft. Dit is reeds besproken in hoofdstuk 4. Omdat er vier, en in één geval drie, respondenten per case zijn geïnterviewd, kan het vermoeden ontstaan dat dit een klein aantal is en dat niet alle informatie boven tafel is gekomen. Bij een gemeente van een dergelijke grootte zijn er echter over het algemeen vier à vijf personen werkzaam op het domein Werk en Inkomen en in bijna alle gevallen zijn aldus de belangrijkste respondenten gesproken per gemeente. Dit heeft bijgedragen aan een behoorlijk compleet beeld van iedere gemeente.

Een zesde en laatste reflectiepunt met betrekking tot de methode gaat over de gekozen respondenten. Uit de interviews is gebleken dat de combinatie van een wethouder met enkele beleidsmedewerkers en –adviseurs een rijke hoeveelheid aan informatie heeft opgeleverd. Zoals in het methodehoofdstuk werd geredeneerd, kijkt een wethouder van dichtbij mee hoe een samenwerkingsverband functioneert en hoe de besluitvorming verloopt. Beleidsmedewerkers en –adviseurs bezien de samenwerking juist vanuit hun beleidswerk en de invloed die de gemaakte besluiten hebben op het uitvoeren van hun werk. Dit bleek, na het

afnemen van de interviews, inderdaad zo te zijn, omdat de informatie van de beleidsmedewerkers en –adviseurs samen met de informatie van de wethouder tot een compleet beeld heeft geleid van de diverse samenwerkingsverbanden en de scores op de dimensies van autonomie. Een tweede aandachtspunt heeft betrekking op de verschillende scores die de respondenten per gemeente gegeven hebben aan de invloed van regionale samenwerking op de autonomie. Deze verschillende scores kwamen bijvoorbeeld terug bij de gemeenten Dinkelland en Hillegom. Ook dit zou kunnen samenhangen met het voorgaande argument, waarin gesteld wordt dat de respondenten in verschillende processen functioneren en daarom verschillende invloeden ervaren. In de gemeente Dalfsen waren de antwoorden juist wel eenduidig. Het is onmogelijk om hier een heldere oorzaak aan te koppelen, maar het zou te maken kunnen hebben met het feit dat er veelvuldig overleg plaatsvindt tussen het bestuur, het beleid en de uitvoering, wat door de respondenten meerdere malen benoemd is. Als gevolg daarvan bestaat er een goede afstemming tussen de wethouder, de beleidsmedewerkers en de uitvoerende medewerkers.

6.3.3 Reflectie resultaten

Tot slot wordt er gereflecteerd op de verzamelde resultaten. Ten eerste is de rol van de gemeenteraad enkele keren expliciet aan bod gekomen in de interviews. De gemeenteraad is een belangrijk orgaan binnen de gemeente als het aankomt op het controleren van het beleid van het college, waarvan de leden vaak deelnemer zijn in het algemeen en dagelijks bestuur van de samenwerkingsverbanden. Een tendens die wordt beschreven door enkele respondenten is dat het aantal regionale samenwerkingsverbanden de laatste jaren is toegenomen en dat de gemeenteraad worstelt met haar rol ten aanzien van deze samenwerkingsverbanden. Hoewel democratische legitimiteit en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad geen kernthema's van dit onderzoek zijn, geeft het eens te meer aan dat gemeenten ten aanzien van regionale samenwerking zoekende zijn naar hoe zij hiermee moeten omgaan. Vanuit het Ministerie van BZK zou onderzoek gericht op dit onderwerp een zekere prioriteit moeten behouden, omdat gemeenten hier nadrukkelijk zoekende in zijn. Met de pijler 'De mens in het openbaar bestuur', die centraal staat in het eerder besproken rapport 'Maak Verschil', wordt hier vanuit het Ministerie de nodige aandacht aan besteed en lijkt er prioriteit gegeven te worden aan dit thema (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Deze prioritering lijkt met het voorgaande reflectiepunt nog eens onderstreept te worden.

Een tweede punt dat van belang is en dat in vrijwel ieder interview door de respondenten is aangestipt, is de positie en het functioneren van kleine gemeenten. Allereerst geven de respondenten in min of meer dezelfde bewoording aan dat een gemeente de taakstellingen die op hen afkomen rondom het domein Werk en Inkomen niet zelf meer kan uitvoeren, omdat

de gemeente daarvoor te klein is en onvoldoende bestuurskracht heeft. Daarnaast levert samenwerking een uitbreiding van het geografische gebied op en kan er gebruik gemaakt worden van een instrumentenkoffer die op regionaal niveau is afgestemd. Er zijn aldus enkele voordelen van samenwerking die voor een kleine gemeente van levensbelang zijn. Het is mogelijk dat er bij gemeenten van een andere orde van grootte andere scores zouden zijn ontstaan. Een suggestie voor toekomstig onderzoek zou in deze zijn dat er een selectie van gemeenten van diverse grootte gemaakt dient te worden om deze verschillen vast te kunnen stellen. Daarnaast worden de 'korte lijntjes' vanuit de gemeente met het lokale bedrijfsleven genoemd, die voor de flexibiliteit en snelheid van de gemeente om mensen aan het werk te helpen van groot belang zijn. Zo geeft de netwerker in Dalfsen aan dat er 'één telefoontje gepleegd wordt en alles is geregeld', in tegenstelling tot een grotere gemeente, waar de processen vaak langduriger zijn en er dus minder flexibel en snel geschakeld kan worden. In de uitvoering zijn kleine gemeenten volgens de respondenten aldus beter in staat om in te spelen op specifieke gevallen.

Een derde punt van reflectie betreft de verwijzingen van de respondenten naar de verticale beperking op hun autonomie, zoals besproken vóór de totstandkoming van het toetsingskader. Hoewel het onderzoek en de interviews expliciet gericht waren op de eventuele beperkingen van de autonomie door regionale samenwerking, werden in vrijwel alle interviews enkele opmerkingen gemaakt over het feit dat de landelijke wetgeving vaak een primaire beperking vormt. Zo wordt de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening op landelijk niveau vastgesteld, met daarbij een aantal procedures en beleidsinstrumenten die de gemeente dient toe te passen. Het is volstrekt logisch dat respondenten hieraan refereren, maar is bij het scoren van de dimensies van autonomie niet meegenomen, om slechts de invloeden vanuit regionale samenwerking te kunnen meten. Toch is het niet onbelangrijk dat respondenten dit noemen, omdat het aangeeft dat de beperking vanuit de verticale relatie zeker een rol speelt voor de autonomie van hun gemeente.

Een slotpunt voor de reflectie betreft het feit dat de autonomie van de onderzochte gemeenten grotendeels intact blijft. Er worden slechts beperkte verliezen op een aantal dimensies vastgesteld, maar over het algemeen behouden de gemeenten een groot deel van hun autonomie. Gemeenten hebben hier baat bij, omdat het hun bestaansrecht bevestigt. Juist doordat gemeenten samenwerken op bepaalde domeinen, kunnen ze als zelfstandige gemeente blijven bestaan. Samenwerking brengt enkele logische beperkingen met zich mee in het maken van lokale keuzes, waar tegenover vaak een uitbreiding van het geografische gebied en het gebruik van regionaal vastgestelde instrumenten staan. Het voegt daarom iets toe aan de mogelijkheden van gemeenten om hun verantwoordelijkheden uit te voeren.

Refererend aan de titel van dit onderzoek kan samenvattend gesteld worden dat gemeenten in een samenwerkingsrelatie, waarbij bepaalde compromissen gesloten worden op regionaal niveau, toch een behoorlijke mate van autonomie behouden. Gemeenten kunnen aldus onafhankelijk opereren en daarbij verbonden zijn middels afspraken en samenwerkingsrelaties met omringende gemeenten.

Literatuur

Binnenlands Bestuur. (2013, 28 november). *GR Sociaal Werkbedrijf WeZo klapt uit elkaar*. Geraadpleegd op 6 juli 2016, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gr-sociaal-werkbedrijf-wezo-klapt-uit-elkaar.9169436.lynkx>.

Black, A. E., & Deci, E. L. (2000). The effects of instructors' autonomy support and students' autonomous motivation on learning organic chemistry: A self-determination theory perspective. *Science Education*, 84(6), 740 – 756.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boogers, M., Klok, P. J., Denters, B., & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

Burger, Y. D. (1992). *Tussen realiteit en retoriek: Decentralisatie en autonomisering in de praktijk*. Delft: Eburon.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016^a, 7 juli). *Meer samenwerking lokale overheden*. Geraadpleegd op 26 juli 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden>.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016^b). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Geraadpleegd op 17 juni 2016, op <http://bit.ly/1XZewYV>.

Christensen, J. G. (1999). Bureaucratic autonomy as a political asset. Paper gepresenteerd tijdens de workshop *Politicians, bureaucrats and institutional reform. ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim (26-31 maart)*. Geraadpleegd op 16 april 2016, via <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec2df240-7984-43fc-bfc5-8e5ca1ad5756.pdf>.

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag: Drukkerij Excelsior.

Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

Donk, W. B. H. J. van de. (2014). *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkmuren, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. Geraadpleegd op 8 mei 2016, op <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf>.

Diamant-groep. (2015, 20 mei). *Gemeenschappelijke regeling Diamant-groep*. Geraadpleegd op 6 juli 2016, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Tilburg/367286/367286_1.html.

Diamant-groep. (2016). *Welkom bij de Diamant-groep*. Geraadpleegd op 21 juni 2016, op <http://www.diamant-groep.nl/>.

Dölle, A. H. M., & Elzinga, D. J. (1999). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. : Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Drees, J. M., & Heugens, P. P. M. A. R. (2013). Synthesizing and extending resource dependence theory: A meta-analysis. *Journal of Management*, 39(6), 1666 – 1698.

Dworkin, R. (1972). Social rules and legal theory. *Yale Law Journal*, 81(5), 855-890.

Elzinga, D. J. (2011). *Constitutionele normen en decentralisatie, 4.4. Autonomie en medebewind*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer B.V.

Gassenheimer, J. B., Davis, J. C., & Dahlstrom, R. (1998). Is dependent what we want to be? Effects of incongruency. *Journal of Retailing*, 74(2), 247 – 271.

Gemeenschappelijke regeling KDB en MareGroep. (n.d.). *Herstructureringsplan SW-bedrijf Gemeenschappelijke regeling Kust-, Duin- en Bollenstreek (GR KDB) waarin opgenomen de uitvoeringsorganisatie MareGroep NV*. Geraadpleegd op 5 augustus 2016, op <http://www.teylingen.nl/bis/dsresource?objectid=f8d2ed98-94fc-4c4b-8efd-75d7b9015234>.

Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy* 9(6), 873 – 893.

Gurr, T. R., & King, D. S. (1987). *The state and the city*. Hampshire: MacMillan Education Ltd.

Hart van Brabant. (2014, 1 januari). *Gemeenschappelijke regeling Regio Hart van Brabant*. Geraadpleegd op 6 juli 2016, op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Waalwijk/311358.html>.

Holland Rijnland. (2014). *Opzet werkbedrijf Holland Rijnland*. Geraadpleegd op 11 juli 2016, op <http://www.hollandrijnland.nl/vergaderingen/pho-sociale-agenda/12-12-2014/05%20notitie%20def%20%20opzet%20Werkbedrijf%202014.pdf>.

Holland Rijnland. (2013, 1 februari). *Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland*. Geraadpleegd op 9 juli 2016, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Holland%20Rijnland/308649/308649_1.html.

Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek. (2016, 1 januari). *Gemeenschappelijke regeling ISD Bollenstreek*. Geraadpleegd op 9 juli 2016, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Lisse/399079/399079_1.html.

Jantsch, E. (1981). Autopoiesis: a central aspect of dissipative self-organization. In M. Zeleny (Ed.), *Autopoiesis: a theory of living organization* (pp. 65 – 88). New York: North Holland Publishers.

- Jessop, B. (1990). *State theory*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufmann, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington: Brookings Institution.
- Kickert, W. J. M. (1993). Autopoiesis and the science of (public) administration: Essence, sense and nonsense. *Organization Studies* 4(2), 261- 278.
- Klonglan, G. E., Paulson, S. K., & Rogers, D. (1972). *Measurement of interorganizational relations: a deterministic model*. Paper gepresenteerd tijdens de *American Sociological Association Meeting* in New Orleans.
- Klonglan, G. E., Warren, R. D., Winkelpleck, J. M., & Paulson, S. K. (1976). Interorganizational measurement in the social services sector: differences by hierarchical level. *Administrative Science Quarterly*, 21, 675 – 687.
- Kortmann, C. A. J. M. (2007). *De autonome positie van gemeenten*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer B.V.
- Maregroep NV. (2014). *Sociaal jaarverslag 2014*. Geraadpleegd op 9 augustus 2016, op http://www.maregroep.nl/downloads/MareGroep_Jaarverslag2014.pdf.
- Mele, A. R. (1995). *Autonomous agents: From self control to autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Kader voor decentralisatie en differentiatie*. Brief aan de Eerste en Tweede Kamer van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 31 augustus 2009. Kenmerk 2009-0000392606. Den Haag: Directoraat-generaal BK, directie Openbaar Bestuur en Democratie.
- Nye, J. S., & Welch, D. A. (2011). *Understanding global conflict and cooperation: An introduction in theory and history*. Verenigde Staten: Pearson Education Inc.
- Oliver, C. (1991). Network relations and loss of organizational autonomy. *Human Relations*, 44(9), 943 – 961.
- Persoonlijke communicatie. (2016). Mailwisseling met Wijnand de Vries en Paul Guldemon, senior beleidsmedewerkers bij de directie Bestuur en Financiën. Geraadpleegd op 14 april 2016.
- Raad van Europa. (1985). *European Charter of Local Self-Government*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Raad van State. (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State. (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Zijlstra Drukwerk.

- Regioatlas. (2016). *Arbeidsmarktregio's*. Geraadpleegd op 22 juni 2016, op http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/arbeidsmarktregio_s.
- Regionaal Werkbedrijf IJssel-Vecht. (2014). *Notitie Regionaal Werkbedrijf*. Geraadpleegd op 11 juli 2016, op http://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/20141106%20regionaal_Werkbedrijf-IJsselvechtstreek.pdf.
- Regio Twente. (2016). *Regeling Regio Twente*. Geraadpleegd op 9 juli 2016, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Enschede/383848/383848_1.html.
- Reis, H. T., Sheldon, K. M., Gable, S. L., Roscoe, J., & Ryan, R. M. (2000). Daily well-being: The role of autonomy, competence and relatedness. *Social Psychology Bulletin*, 26(4), 419 – 435.
- Rogers, D. L. (1974). Towards a scale of interorganizational relations among public agencies. *Sociology and Social Research*, 59(1), 61 – 70.
- Schaap, L. (2013). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg: DEMOS.
- Schlössels, R. J. N., & Zijlstra, S. E. (2010). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, 11.4.1.46. *Autonomie en medebewind*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer B.V.
- Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente. (2007). *Gemeenschappelijke regeling Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente*. Geraadpleegd op 9 juli 2016, op http://www.hengelo.nl/Pdf_internet/BestuurOrganisatie/Raad/2007/Stukken_Corsanummer/174651_Gemeenschappelijke_Regeling_SWB_Midden_Twente.pdf.
- Stadsbank Oost Nederland. (2016). *Over ons*. Geraadpleegd op 22 juni 2016, op <https://stadsbankoostnederland.nl/over-ons/>.
- Stadsbank Oost Nederland. (2005). *Gemeenschappelijke regeling van de Stadsbank Oost Nederland*. Geraadpleegd op 9 juli 2016, op <https://stadsbankoostnederland.nl/wp-content/uploads/2015/07/Gemeenschappelijke-regeling-SON-2005.pdf>.
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Thiel, S. van. (2013). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Treur, J. H. F. (1998). *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie: Over contractuele aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Delft: Katholieke Universiteit Brabant.
- Varela, F. G. (1981). Describing the logic of living. In M. Zeleny (Ed.), *Autopoiesis: a theory of living organization* (pp. 36 - 48). New York: North Holland Publishers.
- Vereniging van Griffiers. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016). *Vormen van samenwerken*. URL: <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken>. Geraadpleegd op 2 mei 2016.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(1), 101 – 118.

Wadinko. (2016). *Over Wadinko*. Geraadpleegd op 21 juni 2016, op <https://www.wadinko.nl/over-wadinko/>.

Werkbedrijf Twente. (2014). *Samenwerking Werkbedrijf Twente*. Geraadpleegd op 11 juli 2016, op http://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Samenwerking_Werkbedrijf_Twente_versie_ondertekening-december-2014_0.pdf.

Williams, T. (1997). Interorganisational information systems: issues affecting interorganisational cooperation. *Journal of Strategic Information Systems*, 6, 231 – 250.

Bijlage 1. Overzicht dimensies autonomie

Degrees of the different dimensions of autonomy

	Autonomy as decision-making competencies		Autonomy as the exemption of constraints on the actual use of the decision-making competencies			
	Managerial autonomy	Policy autonomy	Structural autonomy	Financial autonomy	Legal autonomy	Interventional autonomy
Minimum level of autonomy of agency	The decisions concerning managerial actions are taken externally by central government without prior advice of the agency (no managerial autonomy).	The decisions concerning the structure and content of the primary production process, policy instruments and outputs, objectives and effects are taken by central government without prior advice of the agency. The agency may not decide on individual applications of general rules and has no authorisation to set general rules.	The agency head is appointed and evaluated by central government. He is directly accountable to central government. There is no advisory or supervisory board involved.	The agency is fully funded by central government, does not have to cover deficits itself and has no ability to extent its funding by product sales or loans on the capital market.	The agency is a part of central government with no own status different from classical bureaus.	The operations of the agency are supervised directly by central government against strict norms. Deviations result in severe sanctions and immediate intervention by the central government.
Low level of autonomy of agency	The agency may take managerial decisions concerning e.g. financial transactions within strict procedures set by central government (high operational managerial autonomy).	The agency may take decisions concerning the structure and content of the production processes within the lines of the policy instruments, output norms, objectives and effect norms set by central government (high operational policy autonomy).	The agency head is appointed by central government. He is accountable to central government and to a supervisory board in which a majority of the members is representing central government. The representatives of government in the supervisory board could be resigned by government at any time.	The agency is financed primarily through central government, but a minor part of funding stems from budget allocation of other governments, product sale or loans. The agency has to cover only a minor extent of deficits itself.	The agency has a separate status within central government based on delegation acts taken by the cabinet or the spending minister itself. The agency has no own legal personality different from that of central government.	The agency has rather extensive reporting requirements on a quite detailed level against explicit norms. Deviations result in substantial sanctions and possible intervention by central government.

Continues

Continued

	Autonomy as decision-making competencies		Autonomy as the exemption of constraints on the actual use of the decision-making competencies			
	Managerial autonomy	Policy autonomy	Structural autonomy	Financial autonomy	Legal autonomy	Interventional autonomy
High level of autonomy of agency	The agency may set the procedures for e.g. financial transactions itself within general principles concerning the use of inputs set by central government.	The agency may decide upon which policy instruments to use and output norms within the objectives and effect norms set by government. The agency head may decide itself on individual applications of general regulations.	The agency head is appointed and evaluated by the supervisory board in which the representatives of government have a majority vote. These representatives could be resigned by government at any time.	The agency is financed primarily through income from other sources than central government (e.g. tariffs, contributions and prices), but a minor part of funding stems from central government. The agency has to cover a major extent of deficits itself (e.g. by the imposition of a hard budget constraint).	The agency has a legal personality under public law and is created by a parliamentary act.	The agency has only limited reporting requirements on a general level to central governments and is only ad hoc subjected to evaluation or audits commissioned by central government. The norms as basis for evaluation and auditing are neither explicit nor strict. Sanctions and interventions are only possible after consultation of the agency and there is only a limited threat of sanctions or intervention by central government. Sanctions are rather soft.
Maximum level of autonomy of agency	The agency may decide itself upon all aspects of management like the general principle, the procedures and the transactions (high strategic managerial autonomy).	The agency may decide itself upon all aspects of policy like objectives, policy instruments to use and processes. The agency is authorised to issue general regulations (high strategic policy autonomy).	The agency head is appointed and evaluated by the supervisory board in which the representatives of third parties have a majority vote.	The agency is financed exclusively through income from other sources than central government (e.g. tariffs, contributions and prices). The agency has to cover all deficits itself.	The agency has a legal personality under private law.	The agency has no reporting requirements to central governments and is not subjected to evaluation or audits commissioned by central government. There is no threat of sanctions or intervention by central government.

Tabel 6. Overzicht dimensies autonomie (Verhoest et al., 2004: 107-108).

Bijlage 2. Interviewguide

Respondent:

Intro

- Reden van het interview
- Eventueel anoniem verwerken resultaten
- Opname
- Structuur interview aangeven – duidelijk aangeven dat de vragen allen betrekking hebben op het domein Werk en Inkomen en niet vervallen in de term autonomie.
- Vragen of er nog vragen of onduidelijkheden zijn vanuit de respondent

Cluster 1: Algemeen

1. Wat zijn uw taken binnen het domein Werk en Inkomen?
2. Hoe lang bent u werkzaam binnen dit domein?
3. Bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van een of meerdere samenwerkingsverbanden op dit domein?

Cluster 2: Intensiteit van samenwerking

4. In hoeveel samenwerkingsverbanden neemt uw gemeente deel op het terrein van Werk en Inkomen?
 - a. Kunt u globaal aangeven hoe veel andere gemeenten er in deze verbanden deelnemen?
5. Kunt u aangeven in welke vorm deze samenwerkingsverbanden zijn opgericht?
 - a. Publiek / privaat
 - b. Binnen dat onderscheid: verschillende private en publieke vormen
6. Kunt u grofweg een onderscheid maken tussen de taken die de samenwerkingsverbanden uitvoeren en de taken die uw gemeente zelf uitvoert?

Cluster 3: Financiële beleidsvrijheid

7. Ontvangt uw gemeente inkomsten uit de samenwerkingsverbanden?
8. In hoeverre staat uw gemeente financiële middelen af aan de samenwerkingsverbanden?
9. In hoeverre komt de begroting van de samenwerkingsverbanden tot stand in samenspraak met uw gemeente?

Cluster 4: Structurele beleidsvrijheid

10. In welke mate legt uw gemeente verantwoording af aan de samenwerkingsverbanden over de taakuitvoering binnen die samenwerkingsverbanden?
11. In welke mate legt uw gemeente verantwoording af over de taakuitvoering binnen de samenwerkingsverbanden aan de andere gemeenten die hierin deelnemen?
12. In hoeverre spreekt uw gemeente de andere gemeente in de samenwerkingsverbanden wel eens aan op de gemaakte afspraken en vice versa?

Cluster 5: Wettelijke beleidsvrijheid (formele bevoegdheden)

13. Welke besluitvormingsbevoegdheden zijn er overgedragen aan de samenwerkingsverbanden?
14. In hoeverre perken de samenwerkingsverbanden uw besluitvormingsbevoegdheden in?
15. In hoeverre zijn de samenwerkingsverbanden bereid om mee te werken als uw gemeente de taakuitvoering of dienstverlening anders wil inrichten?

Cluster 6: Beleidsvrijheid (= beleidsautonomie) (inhoudelijke beleidskeuzen in de praktijk)

16. In hoeverre bepaalt uw gemeente zelf welke procedures en beleidsinstrumenten er worden ingezet binnen het terrein Werk en Inkomen waarop wordt samengewerkt?
17. In hoeverre heeft uw gemeente het recht om te kiezen op welke doelgroep het beleid binnen het domein Werk en Inkomen zich richt?
18. In welke mate bepaalt uw gemeente de beleidsdoelen op het terrein van Werk en Inkomen zelf?

Cluster 7: *Managerial* beleidsvrijheid (interne hulpbronnen zoals personeel, huisvesting, organisatiestructuur)

19. In hoeverre kan uw gemeente zelf beslissen over de inzet van het personeel binnen de samenwerkingsverbanden op het domein Werk en Inkomen?
20. In hoeverre beslist uw gemeente zelf over de huisvesting van de verschillende ambtelijke en uitvoerende afdelingen die werkzaam zijn voor de samenwerkingsverbanden op het domein Werk en Inkomen?
21. In hoeverre beslist uw gemeente over de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden op het domein Werk en Inkomen?

Cluster 8: Interventionele beleidsvrijheid

22. Is er wel eens een conflict geweest?
 - a. In de vorm van een besluit dat tegen de zin van uw gemeente werd genomen?
 - b. In de vorm van een teruggedraaid besluit onder druk van mogelijke sancties door het samenwerkingsverband?
 - c. In de vorm van een evaluatie door het samenwerkingsverband?

Cluster 9: Aanvullingen

23. Zijn er aspecten van de beleidsvrijheid van uw gemeente ten opzichte van regionale samenwerking die nog niet aan bod zijn geweest?
24. Hoe zou u de invloed van regionale samenwerking op de beleidsvrijheid van uw gemeente scoren op een schaal van veel – neutraal – weinig?

- Bedanken voor het interview

- Vertellen wat met het interview gedaan wordt.

Bijlage 3. Lijst van respondenten

Casus 1: Gemeente Dalfsen (Overijssel)

Naam	Functie	Datum interview
R. van Leeuwen	Wethouder	4 juli 2016
B. Lammertink	Netwerker	4 juli 2016
J. Derksen	Eenheidsmanager	4 juli 2016

Casus 2: Gemeente Dinkelland (Overijssel)

Naam	Functie	Datum interview
A. Zwiep	Wethouder	31 mei 2016
A. ten Thije	Beleidsadviseur	31 mei 2016
A. Hendriks	Projectleider/beleidsmedewerker	31 mei 2016
B. Vetketel	Beleidsmedewerker	8 juni 2016

Casus 3: Gemeente Gilze en Rijen (Noord-Brabant)

Naam	Functie	Datum interview
R. Dols	Wethouder	23 juni 2016
P. Sprangers	Manager Sociaal Domein	23 juni 2016
F. van Erve	Beleidsontwikkelaar	23 juni 2016
I. van der Schoot	Beleidsmedewerker	23 juni 2016

Casus 4: Gemeente Hillegom (Zuid-Holland)

Naam	Functie	Datum interview
A. Snuif	Wethouder	7 juni 2016
M. Meulendijks	Financieel adviseur	7 juni 2016
M. Scheeve	Beleidsmedewerker	6 juni 2016
G. Smit	Afdelingshoofd	7 juni 2016

Casus 5: Gemeente Losser (Overijssel)

Naam	Functie	Datum interview
J. Hassink	Wethouder	25 mei 2016
T. Hinrichs	Beleidsmedewerker	25 mei 2016
M. Balk	Consulent werkgeversdienstverlening	10 juni 2016
I. van den Berg	Trajectconsulent	10 juni 2016

Bijlage 4. Toetsingskader na reflectie

Componenten en bijbehorende dimensies van autonomie in een horizontale samenwerkingsrelatie	
Immunititeit: Een gemeente kan opereren zonder sturing of beïnvloeding door het samenwerkingsverband waarin het deelneemt en door de andere gemeenten.	Initiatief: Een gemeente heeft de vrijheid heeft om nieuwe manieren te zoeken om haar verantwoordelijkheden uit te voeren.
<i>Financiële autonomie:</i> De mate waarin een gemeente voor haar inkomsten niet afhankelijk is van het samenwerkingsverband en de mate waarin zij geen middelen hoeft af te staan aan het samenwerkingsverband.	<i>Beleidsautonomie:</i> De mate waarin een gemeente zelf kan beslissen over haar bevoegdheden, procedures en te bereiken doelgroepen.
<i>Structurele autonomie:</i> De mate waarin een gemeente is afgeschermd voor horizontale verantwoording. <i>Formele component:</i> De mate waarin een gemeente is afgeschermd voor strikte verantwoording in de vorm van o.a. rapportages, jaarverslagen, jaarrekeningen. <i>Informele component:</i> De mate waarin het onderling informeren en afstemmen een beperking van de autonomie bewerkstelligt.	<i>Managerial autonomie:</i> De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft om te beslissen over de interne hulpbronnen van het samenwerkingsverband, zoals het personeelsbeleid, huisvesting, logistiek en de organisatievorm.
<i>Wettelijke autonomie:</i> De mate waarin een gemeente haar besluitvormingsbevoegdheden niet overdraagt aan het samenwerkingsverband.	

Tabel 7. Toetsingskader na reflectie