

Toekomst voor de federatiegemeente?

Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van
intergemeentelijk samenwerken

Masterthesis
Tess van Winsen
S1009909

Master Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juli 2019

Eerste lezer en thesis begeleider: Dr. S. van Voorst
Tweede lezer: Dr. P.J. Zwaan
Stagebegeleider provincie Utrecht: Drs. G. Oolbekkink

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis geschreven in het kader van het afstuderen van de opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Dit onderzoek is uitgevoerd gedurende een onderzoeksstage bij de provincie Utrecht. Gedurende deze vier maanden ben ik onderdeel geweest van het cluster Bestuur, van de afdeling Bestuurs- en Directieondersteuning. Met het inleveren van deze thesis, sluit ik deze masteropleiding af. Daarnaast betekent het inleveren van deze thesis het einde van mijn studie- en studententijd. Hiermee ga ik een nieuwe fase van mijn leven in op de arbeidsmarkt.

Alvorens u verder gaat met het lezen van dit onderzoek wil ik een aantal personen bedanken die hebben bijgedragen aan dit eindproduct. Allereerst wil ik Dr. Stijn van Voorst bedanken. Stijn is gedurende deze vier maanden een erg betrokken begeleider geweest. Hij nam ruim de tijd om mij te begeleiden en mijn vragen te beantwoorden. Hierdoor ging ik altijd met een positief gevoel, vol motivatie verder aan mijn thesis na een bespreking.

Verder wil ik mijn begeleider van de provincie Utrecht, Drs. Gerard Oolbekkink bedanken. Hij maakte regelmatig tijd voor mij vrij om te sparren over de federatiegemeente en de verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken volgens de Wgr. Ook stond zijn deur altijd open voor vragen, welke hij altijd wist te beantwoorden. Naast de inhoudelijke begeleiding adviseerde Gerard mij ook geregeld het werk even te laten liggen om daarna weer met een frisse blik verder te kunnen gaan. Dit werd ook zeker gewaardeerd. Daarnaast wil ik mijn collega's Hans Versteeg en Eline Aardse bedanken. Ook zij waren altijd bereid om mijn vragen te beantwoorden en mijn geschreven stukken van feedback te voorzien. Tevens wil ik nogmaals de dertien respondenten van de interviews bedanken. Zij hebben dit onderzoek mede mogelijk gemaakt en hebben elk voor bruikbare informatie gezorgd.

Ik kijk met een content gevoel terug op de afgelopen vier maanden. Gedurende deze periode heb ik veel geleerd bij de provincie Utrecht. Ik heb allereerst een kijkje kunnen nemen in hoe deze provincie functioneert. Daarnaast heb ik inhoudelijk veel kennis weten te vergaren over verschillende vormen van publiekrechtelijk samenwerken. Hierdoor kan ik deze periode afsluiten met een voldaan en opgelucht gevoel. Tot slot rest mij u veel leesplezier te wensen.

Tess van Winsen

Utrecht, juli 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	6
Figurenlijst	7
Afkorting	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Relevantie.....	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Beleidskader	14
2.1 Taken en bevoegdheden gemeenten.....	14
2.2 Intergemeentelijk samenwerken.....	15
2.2.1 Publiekrechtelijke samenwerking.....	16
2.2.2 Privaatrechtelijke samenwerking.....	21
2.2.3 Ambtelijke fusie	21
2.3 Federatiegemeente.....	23
2.3.1 De federatiegemeente	23
2.3.2 Verschillende vormen van de federatiegemeente.....	24
2.3.3 Organisatorische samenstelling	25
2.3.4 Taken en bevoegdheden	26
2.3.5 Financiering.....	28
3. Theoretisch kader	29
3.1 Theorieën.....	29
3.2 Factoren	32
3.2.1 Operationele dimensie.....	32
3.2.2 Bestuurlijke dimensie	34
3.2.3 Institutionele dimensie.....	36
3.2.4 Conceptueel model	39
4. Methodologisch kader	40
4.1 Onderzoeksstrategie	40
4.1.1 Kwalitatief onderzoek	40
4.1.2 Meervoudige case study	41
4.1.3 Evaluatief onderzoek.....	41
4.2 Dataverzameling.....	42
4.2.1 Semigestructureerde interviews.....	42

4.2.2 Documentenanalyse.....	43
4.2.3 Observatie memo's.....	44
4.3 Data analyse	44
4.4 Operationalisatie.....	45
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	50
5. Resultaten en analyse	52
5.1 Mate van kostenbesparing	52
5.1.1 Directe en indirecte federatiegemeente	52
5.1.2 Openbaar lichaam.....	53
5.1.3 BVO.....	53
5.1.4 Tussenconclusie.....	54
5.2 Mate van juridische haalbaarheid.....	54
5.2.1 Directe federatiegemeente	54
5.2.2 Indirecte federatiegemeente.....	55
5.2.3 Openbaar lichaam en BVO.....	56
5.2.4 Tussenconclusie.....	56
5.3 Mate van legitimiteit	56
5.3.1 Directe federatiegemeente	56
5.3.2 Indirecte federatiegemeente.....	56
5.3.3 Openbaar lichaam.....	57
5.3.4 BVO.....	57
5.3.5 Tussenconclusie.....	58
5.4 Mate van verantwoording.....	58
5.4.1 Directe federatiegemeente	58
5.4.2 Indirecte federatiegemeente.....	59
5.4.3 Openbaar lichaam.....	59
5.4.4 BVO.....	60
5.4.5 Tussenconclusie.....	60
5.5 Mate van participatie	61
5.5.1 Directe federatiegemeente	61
5.5.2 Indirecte federatiegemeente.....	61
5.5.3 Openbaar lichaam.....	62
5.5.4 BVO.....	62
5.5.5 Tussenconclusie.....	63
5.6 Mate van stabiliteit	63
5.6.1 Directe en indirecte federatiegemeente	63

5.6.2 Openbaar lichaam.....	64
5.6.3 BVO.....	65
5.6.4 Tussenconclusie.....	65
5.7 Mate van slagvaardigheid.....	66
5.7.1 Directe federatiegemeente	66
5.7.2 Indirecte federatiegemeente.....	66
5.7.3 Openbaar lichaam.....	67
5.7.4 BVO.....	67
5.7.5 Tussenconclusie.....	68
5.8 Mate van vertrouwen.....	68
5.8.1 Directe federatiegemeente	69
5.8.2 Indirecte federatiegemeente.....	69
5.8.3 Openbaar lichaam.....	70
5.8.4 BVO.....	70
5.8.5 Tussenconclusie.....	71
5.9 Slotanalyse.....	71
6. Conclusie	73
6.1 Beantwoording centrale vraag.....	73
6.2 Discussie.....	74
6.3 Aanbevelingen.....	75
6.4 Reflectie.....	77
6.4.1 Reflectie theorieën.....	77
6.4.2 Reflectie methoden.....	78
6.4.3 Reflectie analyse.....	79
6.5 Vervolgonderzoek	80
Literatuurlijst.....	82
Bijlagen	86
Bijlage 1 Lijst respondenten.....	86
Bijlage 2 Interviewguide	88
Bijlage 3 Beschrijving federatiegemeente.....	90
Bijlage 4 Literatuurlijst documentenanalyse	92

Samenvatting

Door het decentraliseren van verschillende taken naar decentrale bestuurslagen, is het takenpakket van gemeenten toegenomen. Deze toename in taken en een tekort aan financiële middelen en expertise hebben geleid tot steeds meer intergemeentelijk samenwerken. De bestaande zwaardere samenwerkingsvormen kennen enkele nadelen. Bij het openbaar lichaam en de BVO komt de besluitvorming te liggen bij het samenwerkingsverband. De individuele gemeenten verliezen autonomie, waardoor de inwoners minder inspraak hebben op de besluiten in het samenwerkingsverband. Hierdoor is de provincie Utrecht geïnteresseerd in een nieuwe vorm van intergemeentelijk samenwerken, de federatiegemeente.

De federatiegemeente wordt onderverdeeld in een directe en indirecte vorm. Bij beide vormen ontstaat een duidelijke splitsing tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband, doordat de taken gedelegeerd worden. Het verschil zit echter in de manier waarop de raadsleden benoemd worden. Bij de directe vorm kiezen de inwoners de federatieraadsleden. Bij de indirecte vorm kiezen de gemeenteraadsleden uit hun midden een politiek representatieve afvaardiging die werkzaam zal zijn in de federatieraad. Om te onderzoeken of deze twee vormen van de federatiegemeente geschikt zijn, zijn deze aan de hand van acht factoren vergeleken met het openbaar lichaam en de BVO.

Uit deze vergelijking is gebleken dat de indirecte federatiegemeente veel potentie heeft als succesvolle samenwerkingsvorm. De gemeenten kunnen participeren zonder dat de besluitvorming traag wordt. Ook blijft een orgaan dicht bij de inwoners bestaan. Deze vorm kan als een betere variant van het openbaar lichaam worden gezien. Het openbaar lichaam komt het meest negatief uit de evaluatie. Dit komt door de trage besluitvorming, waardoor gemeenten het vertrouwen verliezen in het samenwerkingsverband. De directe federatiegemeente is een zware samenwerkingsvorm, waarbij veel veranderingen nodig zijn om de directe verkiezingen op te zetten. De directe verkiezingen zijn op het moment van schrijven (juli 2019) niet mogelijk volgens de huidige wet- en regelgeving. Deze vorm biedt wel potentie op het gebied van slagvaardigheid en legitimiteit. Tot slot, wanneer een samenwerkingsverband enkel uitvoerende taken heeft, is de BVO de meest logische samenwerkingsvorm.

Op basis van de bovenstaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat de indirecte federatiegemeente toegepast dient te worden in de praktijk. Deze indirecte vorm is juridisch wel mogelijk. Wanneer gemeenten geïnteresseerd zijn in de directe federatiegemeente zullen de directe verkiezingen (tijdelijk) mogelijk gemaakt dienen te worden. Dit kan door middel van een wetswijziging, experimenteerbepaling of experimenteerwet. Hiervoor zijn bovendien een aantal gemeenten nodig die bereid zijn om te experimenteren met de directe federatiegemeente.

Figurenlijst

Figuur 1: typen van samenwerken.....	16
Figuur 2: federatiebestuur (directe verkiezing AB).....	26
Figuur 3: conceptueel model	39
Figuur 4: meetschaal	46
Figuur 5: operationalisatie operationele dimensie.....	47
Figuur 6: operationalisatie bestuurlijke dimensie.....	48
Figuur 7: operationalisatie institutionele dimensie.....	49
Figuur 8: slotanalyse	71
Figuur 9: overzicht aanbevelingen	77
Figuur 10: lijst respondenten interviews	86
Figuur 11: overzicht samenwerkingsvormen	91

Afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BVO	Bedrijfsvoeringsorganisatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DB	Dagelijks Bestuur
Fg	Federatiegemeente
Gemw	Gemeentewet
HRM	Human Resource Management
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
Ol	Openbaar lichaam
PIOFACH	Personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting
SETA	Samen en toch apart
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren hebben gemeenten steeds meer taken en opgaven gekregen. Dit is ontstaan vanuit de verplichting van het decentraliseren van bepaalde Nederlandse rijksoverheidstaken naar decentrale bestuurslagen zoals gemeenten. Borst (2016) omschrijft decentralisatie als het overdragen van een of meerdere bevoegdheden en verantwoordelijkheden van centrale bestuurslagen naar decentrale bestuurslagen. Het idee achter het decentraliseren van taken is dat opgaven op het juiste schaalniveau moeten worden uitgevoerd. Gemeenten die de vele taken niet zelfstandig kunnen oppakken, kunnen ervoor kiezen om met buurgemeenten te gaan samenwerken. Zij hebben gemerkt dat zij taken samen efficiënter kunnen aanpakken. De individuele gemeenten schieten tekort op het gebied van geld, tijd en expertise om alle taken zelfstandig te kunnen uitvoeren. Zij zien intergemeentelijk samenwerken als een oplossing hiervoor (Van der Kolk, 2011).

Om deze tekortkomingen, die zich voordoen op individueel lokaal niveau, aan te pakken bestaan er verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken. Intergemeentelijk samenwerken is een vorm van samenwerken waarbij twee of meer gemeenten een coöperatie aangaan op bepaalde maatschappelijke opgaven om zo specifieke resultaten te behalen die de grenzen van gemeenten doen overstijgen (Van den Steen, 2017). Van de Laar (2010) stelt het volgende: *“De term intergemeentelijke samenwerking omvat in de praktijk een breed spectrum van samenwerkingsvormen tussen gemeenten”* (p. 10). Mede door het decentraliseren van de overheidstaken naar lokale overheden, is er een trend zichtbaar waarbij gemeenten steeds meer samenwerkingsverbanden aangegaan (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018). Veel van deze verschillende samenwerkingsverbanden bevinden zich tussen de lokale bestuurslaag (de gemeenten) en de regionale bestuurslaag (de provincie).

Deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kennen verschillende varianten maar hebben allen één ding gemeen, namelijk dat alle meewerkende partijen er belang bij zouden moeten hebben om samen te werken. Enkele huidige vormen van publiekrechtelijke samenwerken zijn de vijf vormen binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen deze wet is het mogelijk om te kiezen voor een lichte of zware vorm van intergemeentelijk samenwerken (Van den Dool & Schaap, 2014). Deze verschillende vormen van samenwerken zijn de afgelopen jaren, zowel van onderop (vrijwillig) als opgelegd vanuit bovenaf (provincie), geregeld gekozen binnen Nederland en de provincie Utrecht.

Deze huidige samenwerkingsvormen kennen echter enkele nadelen. Een nadeel verbonden aan de zwaardere vormen van de Wgr is dat de besluitvorming naar een niet democratisch gekozen lichaam verplaatst, waarop gemeenteraden in de praktijk vaak moeilijk grip kunnen krijgen. Een deel

van de besluitvorming komt te liggen bij een apart orgaan in plaats van bij de individuele gemeenten (Partners & Pröpper, 2005). Dit leidt tot een afname in de autonomie van de gemeenten, waardoor de inwoner minder betrokken wordt. Deze, en andere negatieve punten die verbonden zijn aan de huidige manieren van samenwerken tussen gemeenten, hebben ertoe geleid dat de provincie Utrecht open staat voor een andere samenwerkingsvorm tussen gemeenten, zoals een federatiegemeente.

Vanwege de nadelen van huidige vormen van samenwerken, is er behoefte aan een ‘nieuwe’ samenwerkingsvorm tussen gemeenten. Belangrijk hierbij is dat de afzonderlijke gemeenteraden autonoom blijven en zelf beslissingen kunnen nemen. Daarnaast dient er een opschaling plaats te vinden voor de maatschappelijke opgaven. Elzinga heeft daarom in 2002 het idee van de federatiegemeente in Nederland geïntroduceerd. Deze samenwerkingsvorm is geïnspireerd op successen in het Duits bestuurlijk systeem. Het Duitse systeem laat het aan de deelstaten (in Nederland zijn dit de provincies), regio’s en gemeenten zelf over waar taken het beste uitgevoerd kunnen worden. In Duitsland zitten de regio’s (de *Kreisen*) als het ware tussen de provincies en gemeenten in (Elzinga, 2018). De federatiegemeente zal net als bij het Duitse systeem een tussenlaag tussen de provincie en de gemeenten creëren (Linders, 2017).

Elzinga definieert de federatiegemeente als volgt: *“Een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten”* (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004, p.70). Bij deze intensieve samenwerking is een beleidsmatige overeenstemming en uitvoering essentieel. Ook benoemt Elzinga de wens voor samenwerking op ambtelijk niveau. Daarnaast is een unanieme vrijwillige betrokkenheid van de meewerkende gemeenten vereist (De Kroon & Van de Laar, 2018). De federatiegemeente zal bestaan uit een bestuur dat bestaat uit een federatiecollege en een federatieraad. Het federatiecollege is vergelijkbaar met het college van burgemeesters en wethouders op lokaal niveau en de federatieraad is vergelijkbaar met de gemeenteraad op lokaal niveau (Linders, 2017). De federatieraad kan op twee manieren vorm krijgen, waardoor er twee verschillende vormen van de federatiegemeente bestaan.

De federatiegemeente zal verantwoordelijk zijn voor onderwerpen die vragen om een hoger schaalniveau zoals energietransitie of het sociaal domein (De Kroon & Van de Laar, 2018). De gemeenteraden blijven zelf verantwoordelijk voor kleinere beleidsonderwerpen waarbij geen samenwerking wenselijk is, zoals bij lokale bestemmingsplannen. Deze samenwerkingsvorm geeft gemeenten de mogelijkheid om grote maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken en toch ook zelfstandig te blijven.

Concluderend, de aanleiding van dit onderzoek is het zoeken naar een nieuwe passende vorm van intergemeentelijk samenwerken. De federatiegemeente is een redelijk onbekende vorm en is nog niet toegepast in Nederland. Dit onderzoek zal daarom eerst de federatiegemeente beschrijven, waarbij

de twee verschillende vormen van de federatiegemeente aan bod komen. Deze twee vormen worden vergeleken met het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), volgens de Wgr. Deze twee vormen zijn geselecteerd omdat dit vormen zijn die vaak gekozen worden in Nederland. Daarnaast zijn dit twee vormen die op het eerste oog vergelijkbaar zijn met de federatiegemeente op het gebied van zwaarte van de samenwerkingsvorm (Geerling, Grosheide, Rep, & Vijn, 2014). Deze vergelijking zal het mogelijk maken om te evalueren wat de voor- en nadelen zijn van de federatiegemeente ten opzichte van deze twee bestaande vormen van intergemeentelijk samenwerken.

1.2 Probleemstelling

De huidige vormen van publiekrechtelijk samenwerken, zoals het openbaar lichaam en de BVO via de Wgr, kennen enkele nadelen ofwel passen niet geheel bij de wensen van de individuele gemeenten. De provincie is nieuwsgierig of de federatiegemeente past bij de autonomie wens van verschillende gemeenten en de maatschappelijke opgaven, binnen de provincie Utrecht. De twee vormen van de federatiegemeente worden vergeleken met twee andere samenwerkingsvormen om in kaart te brengen wat de voor- en nadelen zijn van dit nieuwe model ten opzichte van deze twee bestaande vormen van intergemeentelijk samenwerken.

Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel te evalueren wat de voor- en nadelen zijn van de twee vormen van de federatiegemeente ten opzichte van andere vormen van intergemeentelijke samenwerkingen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor een passende vorm van samenwerken tussen gemeenten binnen de provincie Utrecht.

Vraagstelling

Wat zijn de voor- en nadelen van de twee vormen van de federatiegemeente, vergeleken met het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie?

Deelvragen

1. Hoe kan een federatiegemeente omschreven worden?
2. Op basis van welke factoren kunnen samenwerkingsvormen beoordeeld worden?
3. Hoe kunnen de factoren worden gemeten?
4. Hoe scoren de vier vormen van intergemeentelijk samenwerken op de factoren?

Toelichting vragen en voorbeschouwing onderzoek

Aan de hand van het beantwoorden van de bovenstaande vier deelvragen wordt de centrale vraag beantwoord waarmee het doel van dit onderzoek bereikt wordt.

Het beleidskader beantwoordt de eerste deelvraag en functioneert daarmee als een inleiding op het onderzoeksonderwerp. Dit hoofdstuk licht toe wat intergemeentelijk samenwerken inhoudt. Ook komen het openbaar lichaam en de BVO aan bod, waarmee later een vergelijking met de federatiegemeente wordt gemaakt. Daarnaast gaat dit hoofdstuk dieper in op de federatiegemeente. Dit hoofdstuk maakt gebruik van een literatuurstudie als onderzoeksmethode. Verschillende wetten zoals de Wgr en de Gemeentewet komen hierbij aan bod. Verder wordt gebruikgemaakt van onderzoeken over de Kempengemeenten. Zij hebben als enige eerder geëxperimenteerd met de federatiegemeente. Gebruikte onderzoeken zijn onder andere het onderzoek *'Sterk merk, sterk bestuur!'* van De Kroon en Van de Laar. Een ander belangrijk onderzoek naar de federatiegemeente is een onderzoek geïnitieerd door de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant genaamd *'Federatie en herindeling gewogen'* geschreven door De Kroon en De Greef.

Het theoretisch kader beantwoordt deelvraag twee. Het theoretisch kader presenteert een beoordelingskader, gemaakt aan de hand van verschillende theorieën. Het beoordelingskader is voornamelijk vormgegeven aan de hand van de succesfactoren voor intergemeentelijk samenwerken, beschreven in het boek *'Gemeenten in ontwikkeling'* geschreven door Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh. Hier zal kritisch gekeken worden naar de door hen beschreven succesfactoren. Waar nodig worden bepaalde factoren niet meegenomen in dit onderzoek. Daarnaast komen ook nog andere theorieën aan bod om de bovenstaande theorie aan te vullen. Om antwoord te kunnen geven op deelvraag twee wordt gebruikgemaakt van documentenanalyse, waarin verschillende theorieën geanalyseerd en samengevoegd worden. Hieruit ontstaat een kritisch beoordelingskader.

Het methodologisch kader beantwoordt deelvraag drie. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de factoren gemeten kunnen worden. De factoren worden hierbij geoperationaliseerd, waardoor het mogelijk wordt gemaakt om deze te herkennen. Dit hoofdstuk maakt gebruik van het analyseren van verschillende documenten om antwoord te kunnen geven op deze deelvraag.

Tot slot, het hoofdstuk dat de resultaten beschrijft, beantwoordt deelvraag vier. Deelvraag vier zal aan de hand van het beoordelingskader evalueren hoe de vier beschreven vormen van samenwerken presteren op de genoemde factoren. Aan de hand van de scores op dit kader kan een evaluatie worden verricht voor welke vorm het meest geschikt is in welke situatie. Om antwoord te geven op deelvraag vier worden twee methoden toegepast, namelijk documentenanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews bij specialisten en experts op het gebied van intergemeentelijk samenwerken. Deze data zal het mogelijk maken om de vier te onderzoeken samenwerkingsvormen te evalueren en te vergelijken. Dit onderzoek is daarmee ook evaluerend van aard. Echter, bij de federatiegemeente kan enkel een evaluatie worden gedaan aan de hand van de theorieën en visies van experts op dit gebied. Dit vanwege het feit dat de federatiegemeente nog niet succesvol is uitgevoerd in Nederland.

1.3 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Ten eerste, dit onderzoek bestudeert een redelijk nieuwe samenwerkingsvorm. De federatiegemeente wordt vergeleken met andere vormen van samenwerken. Deze vergelijking geeft provincies een duidelijk beeld van wat een federatiegemeente is, hoe deze vorm kan worden georganiseerd en welke taken een federatiegemeente op zich kan nemen. Door de trend van samenwerkende gemeenten dienen provincies een duidelijk beeld te hebben van welke vormen mogelijk en geschikt zijn in relatie tot de grotere maatschappelijke opgaven. Dit onderzoek zal het mogelijk maken om gemeenten te kunnen adviseren over welke voor- en nadelen bepaalde vormen van intergemeentelijk samenwerken hebben en hoe deze vormen zich tot elkaar verhouden. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het provincies de mogelijkheid biedt een passende vorm van intergemeentelijk samenwerken voor te stellen aan gemeenten. Deze gemeenten kunnen zo geïnteresseerd raken in deze vorm.

Ten tweede, er zijn enkele onderzoeken die stellen dat een federatiegemeente niet mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving (Elzinga, 2018). Dit onderzoek kan nieuwe inzichten geven over bijvoorbeeld de mate van geschiktheid van de federatiegemeente en daarmee de discussie openen rondom de eventuele tekortkomingen in de huidige wet- en regelgeving. Deze discussie zal idealiter het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bereiken, zodat de experimenteerruimte die BZK bereidt is om te geven ook gebruikt wordt in de praktijk. Dit kan ertoe leiden dat dit model uiteindelijk succesvol wordt toegepast in de praktijk.

Wetenschappelijke relevantie

Ten eerste, intergemeentelijk samenwerken is een onderwerp waar al jaren onderzoek naar wordt gedaan. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen via de Wgr zijn al vaak toegepast in de praktijk en ook al vaak ‘*ex-post*’ onderzocht. Toch wordt nog steeds gezocht naar nieuwe vormen van samenwerken, omdat de ‘ideale’ vorm nog niet is gevonden. De federatiegemeente is hier een voorbeeld van. De federatiegemeente is een nieuwe samenwerkingsvorm en is hierdoor nog maar beperkt bekend in Nederland. Dit blijkt uit de lage hoeveelheid onderzoek dat is verricht naar deze vorm. Een voorbeeld van een onderzoek is ‘*Federatie en herindeling gewogen*’ van De Kroon en De Greef (2018). Verder is deze vorm weinig wetenschappelijk onderzocht of vergeleken met andere vormen van samenwerken. Ook is deze vorm nog niet eerder succesvol toegepast in Nederland wat het onderzoek naar de federatiegemeente ‘*ex-ante*’ onderzoek maakt. De tijdens dit onderzoek vergaarde kennis kan als een startpunt functioneren voor andere onderzoekers die geïnteresseerd zijn in het verder uitdiepen van dit model.

Een tweede punt waar dit onderzoek wetenschappelijk relevant is, is op het gebied van het gemaakte beoordelingskader. Er worden meerdere theorieën op het gebied van succesvol

intergemeentelijk samenwerken kritisch beoordeeld. Hierbij kan het voorkomen dat enkele factoren van een theorie wel en enkele factoren niet worden meegenomen. Vanuit verschillende overwegingen kan een factor niet worden meegenomen. Deze kan bijvoorbeeld niet relevant zijn of verouderd zijn. Factoren vanuit een andere theorie kunnen daarentegen wel relevant zijn en worden dan wel opgenomen in het beoordelingskader. Zo ontstaat een kritisch ‘nieuw’ beoordelingskader, gebaseerd op het combineren van verschillende theorieën.

1.4 Leeswijzer

Het eerstvolgende hoofdstuk, hoofdstuk twee, presenteert het beleidskader. Dit hoofdstuk start met een uitleg van het begrip intergemeentelijk samenwerken. Hierbinnen wordt de diepte opgezocht met betrekking tot de twee gekozen vormen van intergemeentelijk samenwerken, waarmee de vergelijking wordt gemaakt met de federatiegemeente. Deze twee vormen zijn het openbaar lichaam en de BVO (Wgr). Ook de federatiegemeente wordt in dit hoofdstuk besproken.

Het derde hoofdstuk presenteert het theoretisch kader. Het theoretisch kader combineert verschillende theorieën, waar een beoordelingskader uit voortvloeit. Dit beoordelingskader wordt gebruikt om de verschillende samenwerkingsvormen te evalueren.

Het vierde hoofdstuk bespreekt het methodologisch kader. Het methodologisch kader beschrijft de verantwoording van de gekozen werkwijze. Daarnaast operationaliseert dit hoofdstuk de acht factoren en bespreekt het de methoden en technieken van data verzamelen.

Het vijfde hoofdstuk presenteert de analyse, waarin de bevindingen en resultaten van dit onderzoek aan bod komen. Tevens presenteert dit hoofdstuk een overzichtelijke weergave van de gevonden voor- en nadelen van de verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken.

Tot slot, hoofdstuk zes presenteert de conclusie waarin de centrale vraagstelling wordt beantwoord. Verder presenteert dit hoofdstuk verschillende aanbevelingen voor gemeenten, provincies en het Rijk. Tevens beschikt dit hoofdstuk over een reflectie op het onderzoek en worden suggesties gedaan voor mogelijk vervolgonderzoek.

2. Beleidskader

Dit hoofdstuk presenteert een uitgebreid overzicht van de bestaande literatuur over dit onderwerp. Hiermee wordt de momenteel beschikbare kennis over verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken weergegeven en wordt de eerste deelvraag: ‘hoe kan een federatiegemeente omschreven worden?’, beantwoord.

Dit hoofdstuk start met een omschrijving van de algemene taken en bevoegdheden van individuele gemeenten in paragraaf 2.1. Paragraaf 2.2 definieert het begrip intergemeentelijk samenwerken, waarna een beschrijving volgt van drie verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken. Deze vormen worden verder onderverdeeld in publiek- en privaatrechtelijk samenwerken. Onder deze twee vormen kan wederom een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen. Zo kan publiekrechtelijk samenwerken worden onderverdeeld in vijf samenwerkingsvormen volgens de Wgr. Hierna volgt een beschrijving van de federatiegemeente in paragraaf 2.3. Deze paragraaf bespreekt onder andere de twee verschillende vormen van de federatiegemeente, de taken en de bevoegdheden en tot slot de organisatorische samenstelling.

2.1 Taken en bevoegdheden gemeenten

Taken en bevoegdheden kunnen verschillen per gemeente. Grote gemeenten voeren ander beleid vergeleken met kleine gemeenten, wat resulteert in verschillende taken. Grofweg zijn de gemeentelijke taken onder te verdelen in drie inhoudelijke categorieën (Van der Werff, Van Veller, Saes, Van Heerwaarden & Bolkestein, 2018). Deze categorieën zijn bedrijfsvoeringstaken, uitvoeringstaken en beleidsbepalende taken. Allereerst, de bedrijfsvoeringstaken, ook wel PIOFACH taken genoemd, betreffen taken die gericht zijn op personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting (De Greef, Thiessen, & De Voogd, 2015). De tweede categorie bevat de uitvoeringstaken. Voorbeelden hiervan zijn het innen van belastingen en de uitgifte van vergunningen (De Greef & Stolk, 2015). Tot slot, tot de beleidsbepalende taken behoren het formuleren van beleid en het uitstippelen van een strategie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om op één of meerdere van de bovenstaande drie categorieën de krachten te bundelen.

Wanneer gemeenten ervoor kiezen om op een van de drie categorieën te gaan samenwerken met buurgemeenten, dan zijn er een drietal manieren om publiekrechtelijke bevoegdheden te verkrijgen voor de samenwerking. Deze drie manieren zijn via attributie, delegatie of mandatering (Mehciz, 2016). Ten eerste, bij attributie kan een wetgever een bevoegdheid scheppen en deze toe kennen aan een bestuursorgaan. De bevoegdheidsverlening vanuit de wetgever komt rechtstreeks uit de bron, waardoor als het ware een nieuwe bevoegdheid wordt gecreëerd. Ten tweede, bij delegeren wordt een bevoegdheid tot het nemen van een besluit overgedragen aan een ander die de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid/eigen naam zal uitoefenen (de delegataris). Het orgaan dat oorspronkelijk de bevoegdheid had (delegans), verliest deze wanneer de bevoegdheid wordt

gedelegeerd. De delegans kan wel besluiten om de delegatie in te trekken. Tot slot, mandateren houdt in dat degene die de bevoegdheid ontvangt (de mandaat ontvanger), de bevoegdheid krijgt om in naam van de mandaatgever (de mandans) een besluit te nemen. De bevoegdheid en de verantwoordelijkheid blijft bij de mandaatgever. De mandaatgever behoudt veel rechten, zo heeft de mandaatgever de mogelijkheid om de bevoegdheid ook zelf uit te oefenen. Daarnaast kan de mandaatgever veel sturing geven, waar de mandaat ontvanger gehoor aan moet geven. Tevens kan de mandaatgever besluiten om het mandaat weer in te trekken. Dit laat zien dat mandateren een ruimere manier is van een bevoegdheid verkrijgen/geven vergeleken met delegeren.

2.2 Intergemeentelijk samenwerken

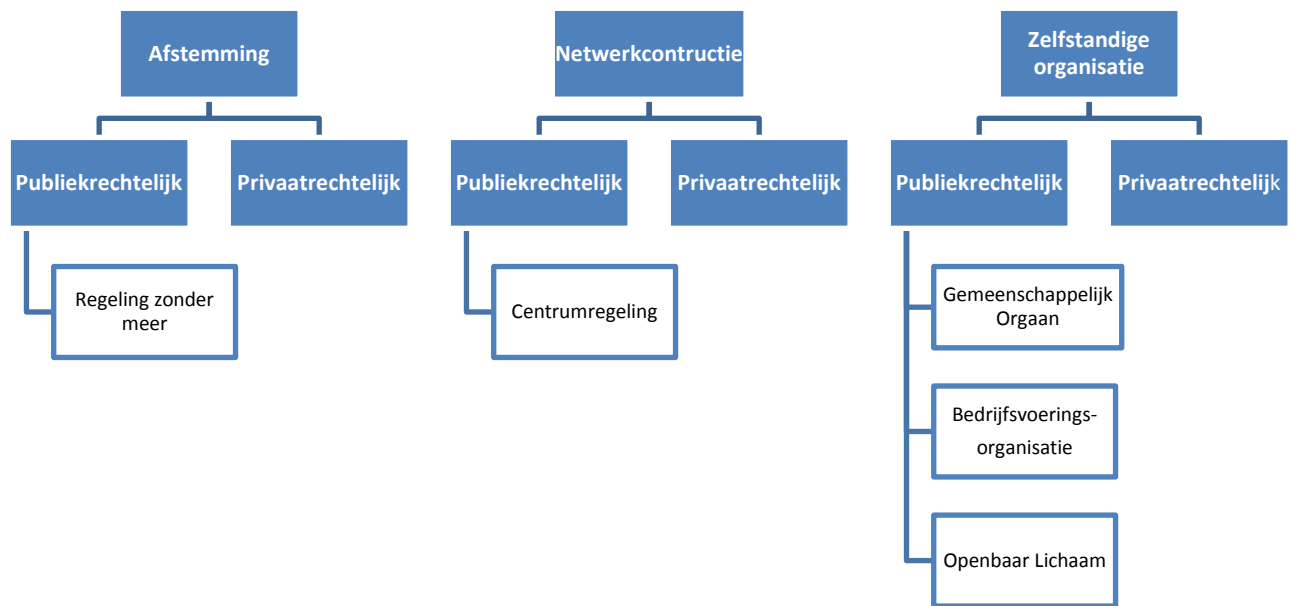
Zoals reeds in de inleiding is genoemd, beschrijft Van de Laar (2010) intergemeentelijk samenwerken als volgt: *“De term intergemeentelijke samenwerking omvat in de praktijk een breed spectrum van samenwerkingsvormen tussen gemeenten”* (p.10). Deze redelijk brede definitie kan in de praktijk op verschillende manieren vorm krijgen. Idealiter ontstaat een samenwerkingsvorm tussen meerdere gemeenten op vrijwillige basis. De provincie kan dit echter ook stimuleren (Beerepoot, Fraanje, & Herweijer, 2009). Gemeenten kunnen ervoor kiezen om met één gemeente of meerdere gemeenten samen te werken. De gemeenten die coöpereren kunnen samen bepalen wat het doel van de samenwerking is. Aan de hand van het doel wordt gezocht naar een passende vorm van intergemeentelijk samenwerken.

Grofweg zijn er drie verschillende typen van samenwerken mogelijk (De Greef & Stolk, 2015). De meest lichte vorm is het type afstemming. Dit type richt geen nieuwe organisatie op, waardoor ieder gemeentebestuur onafhankelijk blijft. De gemeenten maken enkel een afstemming over het onderling handelen. Een tweede type van samenwerken betreft de netwerkconstructie. Dit is een verdergaand type van samenwerken vergeleken met afstemming. Bij de netwerkconstructie ontstaat, net zoals bij het type afstemming, geen nieuwe organisatie of nieuw orgaan. Bij de netwerkconstructie hevelt een gemeente bepaalde taken over naar een andere gemeente. Deze gemeente zal bepaalde taken voor alle meewerkende gemeenten gaan uitvoeren. Tot slot, het meest vergaande type van samenwerken is de zelfstandige organisatie. Hierbij wordt een nieuw orgaan opgericht dat voor de meewerkende gemeenten taken zal gaan uitvoeren.

Welke van deze drie typen het meest geschikt is, is afhankelijk van wat de samenwerkende gemeenten willen bereiken. Deze drie hierboven kort beschreven typen van samenwerken, kunnen alle drie juridisch verder worden uitgesplitst in publiekrechtelijk samenwerken en privaatrechtelijk samenwerken. Artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet stelt dat een lichte voorkeur uitgaat naar samenwerken tussen gemeenten op publiekrechtelijke basis. Dit lid stelt namelijk dat idealiter enkel wordt overgegaan tot privaatrechtelijk samenwerken in bijzondere gevallen, wanneer hiermee het openbaar belang beter behartigd kan worden.

Een overzicht van de drie typen van samenwerken, is weergegeven in figuur 1 (De Greef & Stolk, 2015). Dit figuur geeft drie typen weer, oplopend van licht (links) naar zwaar (rechts). Bij figuur 1 is de onderverdeling van de privaatrechtelijke tak niet verder ingevuld. Dit vanwege de focus op publiekrechtelijke vormen van samenwerken in dit onderzoek (zie subparagraaf 2.2.2 voor verdere uitleg).

Figuur 1: typen van samenwerken



Vaak wordt een bestuurlijke fusie (herindeling) ook geassocieerd met intergemeentelijk samenwerken. Dit is echter geen vorm van intergemeentelijk samenwerken. De stap van samenwerken is gepasseerd en er is een nieuwe organisatie ontstaan (Beerepoot et al., 2009). Dit onderzoek neemt de bestuurlijke fusie verder niet mee.

2.2.1 Publiekrechtelijke samenwerking

Publiekrechtelijke vormen van samenwerking komen tot stand binnen de Wgr. Deze subparagraaf bespreekt achtereenvolgend de vijf vormen van intergemeentelijk samenwerken binnen de Wgr, van licht naar zwaar.

Regeling zonder meer

De regeling zonder meer is de lichtste samenwerkingsvorm en valt onder het type afstemming (Geerling et al., 2014). Bij de regeling zonder meer gaan gemeenten een samenwerking aan tussen de besturen van gemeenten zonder dat hierbij een nieuw orgaan ontstaat. Binnen deze samenwerkingsvorm kunnen gemeenten bevoegdheden overhevelen door middel van een overeenkomst (convenant) of intentieverklaring. Er is geen sprake van attributie, delegatie of mandateren. Deze vorm wordt daarnaast ook gekenmerkt door een grote mate van het behoud van

autonomie per individuele gemeente. Iedere gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de begroting, het personeel en het beleid. Deze vorm heeft dan ook geen eigen rechtspersoon. De Wgr benoemt deze vorm niet expliciet, maar kan worden afgeleid uit artikel 1, lid 1 van de Wgr (Schaap & Van den Dool, 2015).

Centrumgemeente

De tweede vorm binnen de Wgr is de centrumgemeente, tevens een lichte samenwerkingsvorm. De centrumgemeente valt echter niet onder afstemming, maar onder de netwerkconstructie. Bij een centrumgemeente beslissen de gemeenten om de bevoegdheden van de ene gemeente te laten uitvoeren door één of meerdere andere gemeenten. De gemeente die de bevoegdheden of taken voor andere gemeenten gaat uitvoeren, is de centrumgemeente en is verantwoordelijk voor die specifieke bevoegdheid voor alle deelnemende gemeenten (Geerling et al., 2014). Wanneer één gemeente de taken gaat uitvoeren voor de samenwerkende gemeenten, dan wordt dit een enkelvoudige centrumregeling genoemd. Als meerdere gemeenten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de taken, dan wordt dit een meervoudige centrumregeling genoemd. De centrumgemeente voert namens de gemeenten bepaalde bevoegdheden uit, de bevoegdheden worden dus gemandateerd (De Greef et al., 2015). Net zoals bij de regeling zonder meer blijven de werknemers in dienst van de gemeente van afkomst, blijven de gemeenten over een eigen begroting beschikken en is er geen rechtspersoon.

Het verschil, tussen deze vorm en de regeling zonder meer, betreft de gemeente die de taken uitvoert. Bij de centrumgemeente wordt (meestal) één gemeente gekozen die voor de andere gemeenten bepaalde bevoegdheden gaat uitvoeren. Bij de regeling zonder meer gaan de meewerkende gemeenten een samenwerking aan, waarbij zij bepaalde taken samen uitvoeren (De Greef et al., 2015). Daarnaast is het mandateren van bevoegdheden bij de centrumgemeente wel mogelijk, bij de regeling zonder meer is dit geen optie. Een ambtelijke fusie kan ook vorm krijgen door middel van een centrumgemeente.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan heeft een gezamenlijk bestuur. Hierdoor is het gemeenschappelijk orgaan een zelfstandige organisatie volgens figuur 1. De raad van het gemeenschappelijk orgaan kan op vier verschillende manieren vorm krijgen. Allereerst is het mogelijk om via een raadsregeling een gemeenschappelijk orgaan samen te stellen. Bij deze regeling zal het gemeenschappelijk orgaan bestaan uit een samenstelling van de raadsleden van de meewerkende gemeenten. Een tweede variant is de gemengde regeling, waarbij het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit een combinatie van zowel raadsleden als burgemeesters en/of wethouders van de samenwerkende gemeenten. Ten derde kan gekozen worden voor een collegeregeling, waarbij de colleges de leden voor het gemeenschappelijk orgaan aanleveren. Tot slot kan gekozen worden voor de burgemeester regeling, waarbij het

gemeenschappelijk orgaan wordt samengesteld door de burgemeesters van de meewerkende gemeenten (De Greef et al., 2015). De leden van het gemeenschappelijk orgaan wijzen uit hun midden een voorzitter aan voor het gemeenschappelijk orgaan (art. 13 lid 9 Wgr).

Het gemeenschappelijk orgaan heeft verder veel vrijheid in de zin van het bepalen van de zittingstermijn, het aantal leden van het gemeenschappelijk orgaan en van welke gemeenten de leden van het orgaan afkomen. Het gemeenschappelijk orgaan heeft daarentegen geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het geen eigen personeel in dienst kan nemen. Het personeel blijft in dienst van de individuele gemeenten (Geerling et al., 2014). Het gemeenschappelijk orgaan heeft wel een eigen begroting.

De deelnemende gemeenten kunnen door middel van delegeren en mandateren bevoegdheden geven aan het gemeenschappelijk orgaan. Dit is echter alleen mogelijk wanneer dit wettelijk toegestaan is, zoals geformuleerd in artikel 10:50 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast zijn er een aantal bevoegdheden die de gemeenten niet kunnen delegeren naar het gemeenschappelijk orgaan, een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid tot het heffen van belastingen (art. 30 lid 1 B Wgr). Tot slot is attributie geen mogelijkheid, hierdoor kan het gemeenschappelijk orgaan geen nieuwe bevoegdheden creëren (De Greef et al., 2015).

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De BVO is een redelijk nieuwe vorm binnen de Wgr. De BVO is eind 2014 officieel vastgesteld binnen de Wgr en is toepasbaar sinds 1 januari 2015. Deze vorm is ontstaan vanuit de behoefte aan een vorm met rechtspersoonlijkheid, waarbij geen bestuursstructuur met een Algemeen Bestuur (AB), Dagelijks Bestuur (DB) en voorzitter nodig is (Geerling et al., 2014). Deze vorm wordt meegenomen in de vergelijking in dit onderzoek.

Deze vorm van intergemeentelijk samenwerken beschikt over rechtspersoonlijkheid en heeft een enkelvoudig bestuur bestaande uit een samenstelling van de colleges van burgemeesters en wethouders van de meewerkende gemeenten, ofwel het DB. De BVO kent geen AB. Het is ook niet toegestaan om advies- of bestuurscommissies in te stellen. Dit model verschilt van een gemeenschappelijk orgaan, omdat de BVO wel rechtspersoonlijkheid heeft, terwijl het gemeenschappelijk orgaan dit niet heeft. Hierdoor kan de BVO ook mensen in dienst nemen en beschikt het over een eigen begroting en jaarrekening (Geerling et al., 2014). Het enkelvoudig bestuur heeft de bevoegdheid om bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken uit te voeren. Beleidsbepalende taken horen niet bij de bevoegdheid van het enkelvoudig bestuur, waardoor de BVO enkel beleidsarme taken tot zich neemt. Een ambtelijke fusie krijgt vaak vorm binnen een BVO. Dit leidt ertoe dat bij een BVO zowel een samenwerking op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau zichtbaar is. Vanwege de

bovenstaande bevoegdheden kan de BVO als een zelfstandige organisatie worden gezien volgens figuur 1.

Op het gebied van het verkrijgen van bevoegdheden komt de BVO sterk overeen met het gemeenschappelijk orgaan. Net zoals bij het gemeenschappelijk orgaan is attributie bij de BVO niet toegestaan (De Greef et al., 2015). Daarnaast is het bij de BVO wel toegestaan om bevoegdheden te delegeren en mandateren aan het enkelvoudig bestuur (art. 10:15 Awb).

Openbaar lichaam

De meest zware samenwerkingsvorm binnen de Wgr is het openbaar lichaam. Deze vorm wordt meegenomen in de vergelijking in dit onderzoek. Deze zelfstandige organisatie (figuur 1, paragraaf 2.2) wordt het meest toegepast in de praktijk (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017). Het openbaar lichaam verschilt van de BVO, omdat het openbaar lichaam bestaat uit een gedeeld bestuur terwijl de BVO bestaat uit een enkelvoudig bestuur.

Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel in dienst kan nemen (De Greef et al., 2015). Het hebben van rechtspersoonlijkheid houdt in dat het openbaar lichaam over een eigen begroting en jaarrekening zal beschikken. Daarnaast kan een openbaar lichaam contracten en convenanten aangaan en zelfs een publiek- of privaat samenwerkingsverband oprichten. Bij een openbaar lichaam zit vaak ook een (gedeeltelijke) ambtelijke fusie inbegrepen.

Het openbaar lichaam creëert een gedeeld bestuur bestaande uit drie bestuursorganen, namelijk een AB, DB en een voorzitter (De Greef & Stolk, 2015). Het is enkel mogelijk voor raadsleden en leden van het college van burgemeesters en wethouders om lid te zijn van dit ‘nieuw’ gevormde bestuur. Daarnaast is het, in tegenstelling tot bij de BVO, bij het openbaar lichaam wel mogelijk om een advies- of bestuurscommissie in te stellen (art. 24 Wgr; art. 25 Wgr). Het openbaar lichaam heeft een voorzitter, aangewezen door het AB. De voorzitter is zelf ook afkomstig uit het AB en is ook voorzitter van het AB. Hierdoor is de voorzitter zowel lid als voorzitter van het AB. De voorzitter van het AB is ook lid en voorzitter van het DB. Een voorzitter is een zelfstandig bestuursorgaan, net zoals een burgemeester binnen een gemeente (De Greef et al., 2015).

Het AB van het openbaar lichaam kan, net zoals bij het gemeenschappelijk orgaan, op een viertal manieren vorm krijgen. Deze vier manieren zijn via een raadsregeling, gemengde regeling, collegeregeling of burgemeester regeling (zie voor uitleg kopje gemeenschappelijk orgaan, subparagraaf 2.2.1) (De Greef et al., 2015). Het AB wordt normaliter vormgegeven door ten minste één persoon uit elk gemeentebestuur te selecteren. De verdere verdeling van zetels wordt bepaald aan de hand van het aantal inwoners van een gemeente of via de financiële en/of personele inbreng van de afzonderlijke gemeente. Ieder lid in het AB beschikt in principe over één stem. Volgens artikel 13 lid 4b van de Wgr is het wel mogelijk dat leden meervoudig stemrecht hebben. Hier dient echter beperkt

gebruik van gemaakt te worden. Het AB kent geen officiële zittingstermijn, maar het lidmaatschap van het AB wordt opgegeven wanneer de persoon in kwestie geen raadslid, wethouder of burgemeester meer is (art. 13 lid 2 Wgr).

Het DB dient volgens artikel 14 lid 1 van de Wgr te bestaan uit een voorzitter en minstens twee andere leden. Het AB wijst deze twee leden aan, net zoals het AB dit bij de voorzitter doet. Belangrijk hierbij is dat de leden niet allemaal afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. Ieder lid van het DB heeft een enkele stem tot zijn beschikking, een meervoudige stem is bij het DB niet mogelijk (De Greef et al., 2015).

Op het gebied van inlichtingen verstrekken dient, wanneer gevraagd, zowel het AB als het DB als de voorzitter inlichtingen te verstrekken aan de deelnemers van de samenwerking. Daarnaast is het DB van het openbaar lichaam verantwoording verschuldigd aan het AB van het openbaar lichaam. Het DB van het openbaar lichaam is daarentegen geen verantwoording verschuldigd aan de raden of de colleges van de deelnemers. Deze verantwoording wordt niet noodzakelijk geacht, omdat het DB handelt vanuit het belang van het openbaar lichaam. Het AB is er vooral om de belangen van de individuele gemeenten te behartigen. Tot slot zijn de afzonderlijke leden van het AB wel verantwoording verschuldigd aan de raad door wie het lid is aangewezen (De Greef et al., 2015). De hoeveelheid en het tot uiting komen van het afleggen van verantwoording kan verschillen afhankelijk van de manier waarop het gemeenschappelijk orgaan is vormgegeven (4 mogelijke vormen beschreven in subparagraaf 2.2.1).

Betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam blijkt dat deze in de praktijk verschillend kunnen zijn. Bij een openbaar lichaam worden niet alle taken gefuseerd (zoals dit bij een ambtelijke fusie wel gebeurt). Er wordt op een afgesproken aantal taken een samenwerking aangegaan tussen de betrokken gemeenten. Het openbaar lichaam is zo geregeld dat er een basispakket is waar alle deelnemers het over eens zijn. De meewerkende gemeenten bespreken dit takenpakket voordat zij de samenwerking aangaan. Daarnaast zijn er taken die slechts sommige deelnemers zullen afnemen. Opmerkelijk hierbij is dat alle leden (ook de leden die deze taak niet afnemen) mogen stemmen over die taken. Op het gebied van het verkrijgen van de bevoegdheden voor het openbaar lichaam is het in essentie niet mogelijk om via attributie bevoegdheden te verkrijgen. Het is daarentegen wel mogelijk om gebruik te maken van attributie wanneer het gaat over interne organisatorische taken zoals het opstellen van een begroting. Met betrekking tot delegeren en mandateren geldt hetzelfde als beschreven is bij de voorgaande twee vormen van intergemeentelijk samenwerken. Delegeren is mogelijk wanneer dit wettelijk voorgeschreven staat (De Greef et al., 2015). Daarnaast is mandateren ook mogelijk.

2.2.2 Privaatrechtelijke samenwerking

Privaatrechtelijk samenwerken is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek. De oprichting van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband treft formeel gezien de gemeente. Een gemeente is een rechtspersoon. Hierdoor kan een gemeente privaatrechtelijk handelen (De Greef et al., 2015).

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor een privaatrechtelijke samenwerking. Een privaatrechtelijke samenwerking is echter alleen toegestaan wanneer dit het belang van de inwoner beter dient, vergeleken met publiekrechtelijk samenwerken (Schaap & Van den Dool, 2015). De burgemeester maakt deze keuze (De Greef et al., 2015). Voordat dit besluit wordt gemaakt dienen de gemeenteraad en de Gedeputeerde Staten hier goedkeuring over te geven (art. 160 lid 2 Gemw).

De drie eerder beschreven vormen van samenwerken, via een afstemming, netwerkconstructie of zelfstandige organisatie, kunnen naast een publiekrechtelijke tak ook een privaatrechtelijke tak ingaan. Afstemming op een privaatrechtelijke manier kan vorm krijgen via een bestuurs- of beleidsovereenkomst. De netwerkconstructie kan privaatrechtelijk worden verdeeld in een dienstverleningsovereenkomst en een overeenkomst tot opdracht. Tot slot kan een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie onderverdeeld worden in vijf vormen van samenwerken namelijk, een besloten vennootschap, naamloze vennootschap, coöperatie, vereniging of een stichting (Schaap & Van den Dool, 2015).

De hierboven genoemde privaatrechtelijke vormen van intergemeentelijk samenwerken zullen in dit onderzoek niet verder worden meegenomen. De reden hiervoor is dat de federatiegemeente het meest vergelijkbaar is met publiekrechtelijke vormen van samenwerken, waardoor de vergelijking tussen deze juist interessant is. Daarnaast heeft de provincie Utrecht een voorkeur aangegeven om publiekrechtelijke vormen te vergelijken met de federatiegemeente. Tot slot biedt de omvang van dit onderzoek geen ruimte om alle vormen te onderzoeken, waardoor keuzes gemaakt dienen te worden. Hierdoor is dit onderzoek enkel gericht op publiekrechtelijke vormen van samenwerken.

2.2.3 Ambtelijke fusie

Een ambtelijke fusie kan omschreven worden als een zwaardere vorm van intergemeentelijk samenwerken, waarbij de ambtelijke organisaties van twee of meer gemeenten fuseren (Van der Werff et al., 2018). De gefuseerde ambtelijke organisatie draagt de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding, uitvoering en ondersteuning van alle gefuseerde gemeenten. De gemeenten behouden toch hun zelfstandigheid doordat het bestuurlijk apparaat, bestaande uit het college en de raad, niet fuseert (Van der Werff et al., 2018). De ambtelijke fusie wordt ook wel het SETA model (samen en toch apart) genoemd.

De ambtelijke fusie is een redelijk nieuwe samenwerkingsvorm in Nederland, welke in 2002 geïntroduceerd is door Arno Korsten. Wanneer gemeenten kiezen voor een ambtelijke fusie dan

fuseren alle taken van al de gemeenten, waardoor een nieuw ambtelijk apparaat ontstaat. Dit ambtelijk apparaat gaat voor al de betrokken gemeenten de taken uitvoeren. Vaak bestaat bij een ambtelijke fusie wel een bestuurlijke aansturing dat de ambtenaren aanstuurt. Deze bestuurlijke aansturing is nodig om ervoor te zorgen dat het beleid van de betrokken gemeenten enigszins overeenkomt. Het doel is om het beleid zoveel mogelijk te uniformeren (Van der Werff et al., 2018). Dit zorgt er namelijk voor dat de ambtenaren efficiënt te werk kunnen gaan. Wanneer het beleid van de meewerkende gemeenten verschillend is, zal dit ten koste gaan van de efficiëntie van het uitvoeren van het beleid. Ambtenaren moeten dan namelijk steeds opzoeken wat het beleid van verschillende gemeenten is. Het is daarom verstandig dat de gemeenten elkaar eerst leren kennen om er zo voor te zorgen dat zij een gelijke visie hebben over de samenwerking en het beleid.

Door de opschaling van taken neemt de kwetsbaarheid af en de expertise toe. Een ambtelijke fusie kan ook resulteren in een bestuurlijke fusie, als de ambtelijke fusie als een soort opstap wordt gebruikt tot een bestuurlijke fusie. Wanneer een ambtelijke fusie bevalt, kan worden besloten om ook verder te gaan met een bestuurlijke fusie waarin ook de bestuursorganen zullen fuseren. Toch hoeft een ambtelijke fusie niet altijd te resulteren in een bestuurlijke fusie en is het een aantrekkelijke vorm op zichzelf (Van der Kolk, 2011). Alvorens een traject tot een ambtelijke fusie wordt ingezet, is het noodzakelijk dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat het einddoel is van de ambtelijke fusie. Hebben de gemeenten alleen de behoefte om ambtelijk te fuseren of zijn er ook gemeenten die streven naar een uiteindelijke bestuurlijke fusie? De intenties van de gemeenten dienen op voorhand duidelijk te zijn voor alle gemeenten.

Bij een ambtelijke fusie kan juridisch een onderverdeling worden gemaakt in een klassieke vorm en een nieuwere vorm. Bij de klassieke vorm ontstaat een ambtelijke organisatie met rechtspersoonlijkheid. Dit ambtelijk apparaat is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de ondersteuning. De klassieke vorm kan op twee manieren juridisch vorm krijgen, namelijk via een openbaar lichaam en een BVO (meest gebruikt). Een mogelijke reden van de populariteit van de BVO zit in het gebruik van een enkelvoudig bestuur. Dit maakt deze vorm minder complex, waardoor aansturing makkelijker is (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017). Beide vormen zijn publiekrechtelijke vormen beschreven in de Wgr (Van der Werff et al., 2018). Daarnaast kan een ambtelijke fusie ook via een nieuwe vorm ontstaan. De nieuwere vorm kan wederom op twee manieren juridisch vorm krijgen: via een centrumregeling of via een dienstverleningsovereenkomst (publiekrechtelijk). De ambtelijke fusie kan vorm krijgen onder zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking.

Dit onderzoek kijkt enkel naar de klassieke publiekrechtelijke vormen van een ambtelijke fusie. Dit is via een openbaar lichaam en via een BVO. Bij deze twee vormen kan ook een (gedeeltelijke) ambtelijke fusie ontstaan. De keuze om de BVO en het openbaar lichaam mee te nemen

in dit onderzoek, is gebaseerd op het feit dat dit de meest gebruikte vormen van samenwerken zijn. Daarnaast strekt de reikwijdte van dit onderzoek niet tot het privaatrechtelijk gebied.

2.3 Federatiegemeente

Uit bovenstaande paragrafen is gebleken dat het openbaar lichaam en de BVO de meest zware vormen van intergemeentelijk samenwerken zijn binnen de Wgr. Deze twee vormen worden vergeleken met de twee vormen van de federatiegemeente, welke in deze paragraaf beschreven worden.

2.3.1 De federatiegemeente

De federatiegemeente is sinds korte tijd bekend in Nederland. Elzinga (2002) heeft de federatiegemeente geïntroduceerd in Nederland. Hij werd geïnspireerd door de grote mate van succes in het Duits bestuurlijk systeem, waarna hij besloot de federatiegemeente in Nederland te introduceren. In Duitsland bestaat een bestuurslaag tussen de gemeenten en de provincies, de *Kreisen*. Elzinga definieert de federatiegemeente als volgt: *“Een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten”* (Korsten et al., 2004, p.70). Er is sprake van een intensieve samenwerking tussen ten minste twee gemeenten. De samenwerking kan zowel op beleidsmatige als uitvoerende taken toegepast worden. Daarnaast wordt deze samenwerkingsvorm gekenmerkt door zowel een bestuurlijke als een ambtelijke samenwerking (Elzinga, 2002). Tot slot is een unanieme vrijwillige betrokkenheid van de meewerkende gemeenten vereist (De Kroon & Van de Laar, 2018). Dit betekent dat deze vorm niet zou moeten worden opgelegd door de provincie of het Rijk. Toch bestaat wettelijk wel de mogelijkheid van oplegging vanuit de provincie (De Kroon & De Greef, 2018).

Er zijn enkele motieven waarom Elzinga de federatiegemeente heeft geïntroduceerd. De laatste jaren hebben zich binnen het openbaar bestuur enkele veranderingen voorgedaan die hebben geleid tot problemen voor individuele gemeenten. De federatiegemeente biedt een oplossing voor deze problemen. Een eerste probleem is het groeiende takenpakket van de gemeenten. Door het decentraliseren van taken van het Rijk en provincie naar gemeenten zijn zij verantwoordelijk geworden voor een breder takenpakket. De gemeenten beschikken niet allemaal over de expertise en het personeel om deze taken uit te voeren. Zij hebben hier ook niet de tijd voor (Elzinga, 2002). Daarnaast bezuinigt het Rijk flink op de uitkeringen voor decentrale overheden. Het belangrijkste voordeel van de federatiegemeente is de tweedeling van aan de ene kant het gemeentebestuur dat dicht bij de inwoner blijft staan en daarmee maatwerk kan leveren voor lokale thema's, en aan de andere kant het federatiebestuur dat gemeente overstijgende maatschappelijke opgaven op een regionaal niveau kan aanpakken (Maas & Mol, 2017).

Elzinga wist met deze aantrekkelijke punten van de federatiegemeente in 2017 de Kempengemeenten enthousiast te krijgen over deze vorm. Deze vier gemeenten hebben uiteindelijk besloten om niet verder te gaan met de federatiegemeente (De Kroon & De Greef, 2018). De voornaamste reden hiervoor was het ontbreken van het model in de huidige wet- en regelgeving (zie paragraaf 5.2).

2.3.2 Verschillende vormen van de federatiegemeente

Er zijn twee verschillende vormen van de federatiegemeente mogelijk. Dit zijn de directe en indirecte federatiegemeente.

Ten eerste, bij een lichte vorm van de federatiegemeente wordt de federatieraad indirect gekozen. De federatieraad wordt indirect samengesteld door middel van het aanwijzen van personen uit de individuele gemeenteraden voor de federatieraad. De gemeenteraad wordt direct verkozen door de inwoners. Wanneer de gemeenteraad is verkozen, wordt een deel van deze leden aangewezen om werkzaamheden te gaan verrichten in de federatieraad. Dit betekent dat deze persoon alleen werkzaam is in de federatieraad en niet meer in de gemeenteraad. Het is noodzakelijk dat het deel dat naar de federatieraad gaat, een afspiegeling is van de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Bij deze indirecte vorm blijft een groepering per gemeente bestaan. Omdat de federatieraadsleden worden aangewezen uit de gemeenteraad, is het waarschijnlijker dat de federatieraadsleden meer opereren vanuit het belang van de gemeenten, waardoor er sprake is van verlengd lokaal bestuur. Verlengd lokaal bestuur houdt in dat de gemeente regie behoudt op de samenwerking in de zin van het centraal stellen van de eigen doelen. De gemeente streeft naar het realiseren van de persoonlijke doelen in het samenwerkingsverband (Rekenkamercommissie Oisterwijk, 2012).

Een tweede manier waarop een federatiegemeente vorm kan krijgen is door middel van het rechtstreeks verkiezen van de federatieraad (De Koster, 2018). Op de dag van de gemeenteraadsverkiezingen wordt ook meteen gestemd voor de federatieraad. Inwoners stemmen dan zowel voor de gemeenteraad als voor de federatieraad (Maas & Mol, 2017). Belangrijk hierbij is dat de federatiegemeente wel een wezenlijk takenpakket heeft, zodat het echt toegevoegde waarde heeft om over te stemmen (De Kroon & De Greef, 2018).

Vanwege de directe verkiezingen is de kans aanwezig dat verkozenen zich gaan groeperen aan de hand van de politieke geaardheid in plaats van naar gemeentelijke afkomst. Hierdoor ontstaan er politieke fracties. Er is dus geen directe band meer met de gemeenten. Hierdoor kunnen de individuele gemeenten de federatiegemeente niet meer beïnvloeden met hun eigen belangen. Dit zorgt ervoor dat er geen sprake is van verlengd lokaal bestuur. Om toch nog enigszins gehoor te geven aan het principe van verlengd lokaal bestuur, kunnen de gemeenten wel nog beschikken over enkele rechten waarmee zij invloed kunnen uitoefenen bij de federatiegemeente. Een van deze rechten is bijvoorbeeld dat gemeenteraadsleden initiatieven kunnen aandragen bij het AB van de federatiegemeente. Een ander

voorbeeld is dat gemeenteraadsleden het DB van de federatiegemeente om inlichtingen kunnen vragen (De Kroon & De Greef, 2018). Bij de directe federatiegemeente is dus geen sprake van verlengd lokaal bestuur. Er is echter wel sprake van directe democratie. De leden van de federatieraad worden bij deze vorm direct gekozen (De Kroon & Van de Laar, 2018).

2.3.3 Organisatorische samenstelling

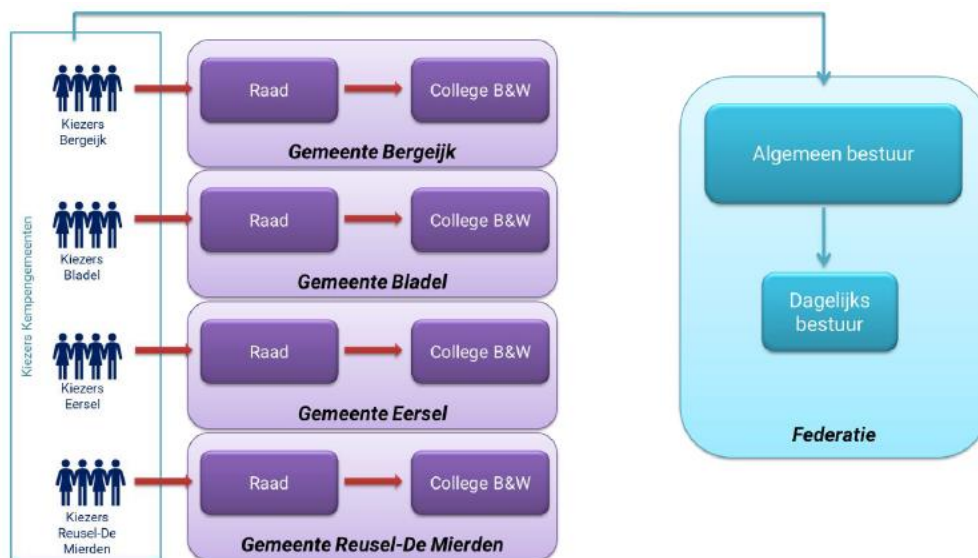
De federatiegemeente zal over een eigen bestuur beschikken, genaamd het federatiebestuur. Dit bestuur bestaat uit een federatiecollege en een federatieraad (Linders, 2017). Het federatiecollege is vergelijkbaar met het college van burgemeesters en wethouders op gemeentelijk niveau. De federatieraad is vergelijkbaar met de gemeenteraad op gemeentelijk niveau. Daarnaast zal een deel van de werknemers van het ambtelijk apparaat van de individuele gemeenten verplaatsen naar de ambtelijke organisatie van de federatiegemeente. De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden die zijn overgeheveld naar de federatiegemeente (De Koster, 2018). Belangrijk om te benoemen is dat de betrokken gemeenten allen een eigen gemeenteraad, college van burgemeesters en wethouders en deel van de ambtelijke organisatie behouden (De Kroon & De Greef, 2018).

De federatieraad zal het AB (volksvertegenwoordigend orgaan) vormen en kan op twee manieren vorm krijgen, via directe of indirecte verkiezingen. Deze twee vormen zijn in subparagraaf 2.3.2 beschreven. Het aantal federatieraadsleden zal verschillen afhankelijk van de grootte van de regio van de federatiegemeente. De Kroon en De Greef (2018) stellen voor het Kempengemeenten model te laten bestaan uit 35 raadsleden op basis van een inwoneraantal van 70.000 van de vier gemeenten samen. Een lid van de federatieraad kan geen burgemeester, wethouder of ambtenaar van een van de gemeenten zijn. Een lid dient woonachtig te zijn in een van de gemeenten die deelnemen aan de federatiegemeente. Verder gelden dezelfde vereisten aan een federatieraadslid als aan een gemeenteraadslid. Ter ondersteuning van het AB zal een eigen griffier worden aangesteld binnen de federatiegemeente (De Koster, 2018).

Naast het AB bestaat er ook een DB, ofwel het federatiecollege. Dit college zal bestaan uit maximaal 7 leden inclusief de voorzitter (art. 36 Gemw). Het AB benoemt het DB en de voorzitter. De leden van het DB mogen niet ook lid zijn van het AB. Daarnaast mogen leden van het DB niet tegelijkertijd burgemeester, wethouder of ambtenaar zijn bij een van de betrokken gemeenten. Het college heeft zijn eigen secretaris (directeur) die het AB assisteert in de uitvoering van de taken (De Kroon & De Greef, 2018).

De bovenstaande uitleg over het AB en het DB kan visueel weergegeven worden met een duidelijk beeld van de verhoudingen (De Kroon & De Greef, 2018). Bij de Kempengemeenten (direct verkiezen van de federatieraadsleden) werd het volgende model gebruikt om het federatiebestuur schematisch weer te geven.

Figuur 2: federatiebestuur (directe verkiezing AB)



De voorzitter van de federatiegemeente zal voorzitter zijn van zowel het DB als het AB. Daarnaast zal de voorzitter ook lid zijn van het DB. Het AB benoemt de voorzitter. Het gemeentebestuur en het federatiebestuur zijn gelijk, er is geen hiërarchische ongelijkheid tussen beiden (Maas & Mol, 2017). Op het gebied van de ambtelijke organisatie zal een deel van de ambtenaren van de individuele gemeenten naar de ambtelijke organisatie van het federatiebestuur gaan. Een ander deel blijft bij de gemeenten. Het is ook mogelijk dat extern (buiten de ambtenaren van de gemeenten) wordt gezocht naar personeel. Een motief voor gemeenten om samen te werken is namelijk dat zij de expertise niet in huis hebben. Wanneer alle (vaak kleine) betrokken gemeenten de expertise niet in huis hebben, dient deze expertise elders vandaan te komen. Het werven van externe ambtenaren hoeft echter geen primaire ambitie te zijn. Een bundeling van de gemeenten kan tot voldoende expertise leiden.

2.3.4 Taken en bevoegdheden

De federatiegemeente zal verantwoordelijk zijn voor verschillende taken en bevoegdheden. Het is belangrijk om een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federatiegemeente en de individuele gemeenten te hebben. De autonome taken van de gemeente, die grondwettelijk zijn vastgelegd als open huishouding, blijven bij de gemeente liggen. Een open huishouding houdt in dat een orgaan een open mogelijkheid heeft om via besluiten en regels andere taken op te pakken. De federatiegemeente heeft geen open huishouding, maar zal een gesloten huishouding voeren. De federatiegemeente zal een gesloten huishouding hebben, omdat de federatiegemeente alleen bevoegdheden heeft in taakvelden die zijn vastgelegd in verdragen of regelgeving (Elzinga, 2014). Anders geformuleerd, de federatiegemeente mag enkel bevoegdheden uitvoeren die de gemeenten hebben overgedragen. Op alle andere taken blijven de gemeenten bevoegd. Als de gemeenten de bevoegdheden overdragen,

betekent dit dat de gemeenten deze ook niet meer zelf bezitten, waaruit kan worden geconcludeerd dat bevoegdheden worden gedelegeerd (Mehciz, 2016).

Door te kiezen voor het delegeren van bevoegdheden, wordt voorkomen dat er een overlap is in de bevoegdheden van de gemeenten en de bevoegdheden van de federatiegemeente. Daarnaast adviseren De Kroon en De Greef (2018) dat wanneer gemeenten kiezen om een federatiegemeente op te richten, hier geen sprake is van vrijblijvendheid. Dit betekent dat wanneer gemeenten meedoen aan de federatiegemeente, zij allen verplicht zijn om aan al de taken en bevoegdheden van de federatiegemeente mee te doen. *'Cherry picking'* is daarom ook niet toegestaan. *'Cherry picking'* houdt in dat gemeenten een selectie kunnen maken van de taken die zij willen afnemen bij de federatiegemeente. Wanneer dit gebeurt, kan dit schadelijk zijn omdat de gemeenten die een taak niet afnemen hier wel over mogen stemmen (De Kroon & De Greef, 2018).

Er bestaat geen vast takenpakket waar de federatiegemeente verantwoordelijk voor is. Het is belangrijk dat er een goede balans is waarbij aan de ene kant genoeg taken overgedragen worden, zodat de federatiegemeente een toegevoegde waarde heeft en aan de andere kant niet te veel taken overgedragen worden, waardoor de gemeente als overbodig kan worden gezien (De Kroon & De Greef, 2018). De taken die logischerwijs naar de federatiegemeente gaan, zijn de taken die vragen om een regionale schaal. De gemeenten delegeren bevoegdheden aan de federatiegemeente. De gemeenten zijn niet meer verantwoordelijk voor deze taken (De Koster, 2018). Het federatiebestuur dient ten minste de bevoegdheid te hebben op het gebied van de volgende taken:

- Economische zaken (arbeidsmarkt en toerisme);
- Sociaal domein (Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening);
- Volksgezondheid en welzijn (Wmo 2015, Jeugdwet);
- Bovenlokaal verkeer en vervoer;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
- Omgevingswet (Omgevingsplan en omgevingsvisie).

Verder is het ook mogelijk om op andere taken, zoals energietransitie, bevoegdheden over te dragen van de gemeente naar de federatiegemeente (De Koster, 2018). De bovenstaande taken zijn geschikt om door het federatiebestuur te laten uitvoeren, omdat dit bovenlokale of regionale opgaven zijn. Door deze maatschappelijke opgaven binnen het federatieve deel op te pakken, blijft er voor de afzonderlijke gemeenten meer tijd en ruimte over voor de lokale taken. Hierdoor hebben gemeenten meer tijd om de inwoners te betrekken en maatwerk te leveren. Iedere gemeente heeft immers verschillende inwoners met verschillende belangen. De taken die niet in de bovenstaande opsomming zijn benoemd, blijven in principe bij de afzonderlijke gemeenten. Een belangrijke bevoegdheid die bij de gemeente blijft, is het innen van lokale belastingen. Het is niet toegestaan om deze bevoegdheid te delegeren of te mandateren aan het federatiebestuur (De Kroon & De Greef, 2018).

2.3.5 Financiering

De bevoegdheid tot het heffen van belastingen ligt bij de gemeenten. Dit betekent dat de federatiegemeente niet via het heffen van belastingen aan financiële middelen kan komen. Ook de uitkering van het gemeentefonds zal rechtstreeks naar de individuele gemeenten blijven gaan. Maar hoe kan de federatiegemeente dan wel aan geld komen om de taken uit te voeren? De meest waarschijnlijke manier is dat de gemeenten een deel van het Gemeentefonds afstaan aan de federatiegemeente. Het is afhankelijk van het inwoneraantal wat de verdeelsleutel tussen de gemeenten zal zijn op het gebied van hun bijdragen. Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe meer geld de gemeente moet afdragen aan de federatiegemeente. Wanneer de gemeenten besluiten om mee te doen in de federatiegemeente, zijn zij verplicht om dit geld af te staan. Door deze verplichte bijdrage verandert het gemeentelijke budgetrecht. Er zal namelijk een deel van dit budgetrecht verplaatst worden naar het AB van de federatiegemeente. Dit gebeurt ook bij het openbaar lichaam (De Kroon & De Greef, 2018).

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bespreekt het theoretisch kader en beantwoordt daarmee de tweede deelvraag. Deelvraag twee luidt als volgt: ‘op basis van welke factoren kunnen samenwerkingsvormen beoordeeld worden?’. Het theoretisch kader combineert verschillende theorieën waaruit een beoordelingskader ontstaat. De gebruikte theorieën komen in paragraaf 3.1 aan bod. Het beoordelingskader bestaat uit acht factoren, welke gepresenteerd zijn in paragraaf 3.2. Tot slot presenteert dit hoofdstuk een conceptueel model. Dit model geeft een overzichtelijke weergave van hoe de factoren en dimensies zich tot elkaar verhouden.

3.1 Theorieën

Gemeenten in ontwikkeling van Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh

De eerst gebruikte theorie is afkomstig van Toonen et al. (1998). Deze onderzoekers hebben in opdracht van BZK een boek uitgebracht waarin de effecten van een samenwerking op gemeenten onderzocht zijn. Zij hebben het succes van gemeenten voor en na een samenwerking onderzocht aan de hand van een aantal factoren. Idealiter is volgens hen een samenwerkingsvorm succesvol wanneer wordt voldaan aan zestien factoren. Deze theorie staat centraal in dit onderzoek.

Deze theorie maakt een onderverdeling in drie dimensies. Dit onderzoek hanteert deze dimensies ook. Een reden om deze theorie te gebruiken, is dat andere theorieën de onderverdeling in de drie dimensies niet maken. Andere theorieën presenteren enkel een aantal factoren, zonder deze te categoriseren in dimensies. De onderverdeling in dimensies is juist bruikbaar, omdat hierdoor de factoren worden gegroepeerd. Tevens zijn de drie dimensies duidelijk geformuleerd, waardoor deze bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Daarnaast zijn de drie dimensies van deze theorie geschikt om factoren van andere theorieën in te categoriseren. De drie dimensies zijn breed geformuleerd, waardoor deze alle vlakken raken van succesvol samenwerken. Hierdoor kunnen factoren die niet beschreven zijn in deze theorie, wel onderverdeeld worden bij een van de drie dimensies. Tot slot geven de factoren die Toonen et al. (1998) beschrijven al een ruim overzicht van relevante factoren voor het onderzoeken van het succes van een samenwerkingsvorm.

De mate van succes van een samenwerkingsvorm is lastig te onderzoeken. Hierdoor hebben Toonen et al. (1998) de mate van succes onderverdeeld in een operationele, bestuurlijke en institutionele dimensie. De operationele dimensie gaat over het bereiken van resultaat, waardoor het een functionele oriëntatie heeft. Het gaat hierbij voornamelijk over doelgerichtheid en doelmatigheid. Dit heeft geleid tot de *New Public Management* manier van denken in de publieke sector, wat gepaard gaat met privatisering, decentralisatie en meer klantgericht te werk gaan (Toonen et al., 1998). De tweede dimensie, bestuurlijke successen, betreft de integriteit, geloofwaardigheid en daarmee ook de legitimiteit van de samenwerking. Het gaat niet meer enkel om het resultaat, maar ook om het proces

waarmee het resultaat is behaald. Het gaat er om of overheden doen wat zij geacht worden te doen en daarmee hun beloften waarmaken. De derde dimensie van Toonen et al. (1998) betreft de institutionele dimensie. Deze dimensie gaat over de betrouwbaarheid van een samenwerkingsvorm. Men vertrouwt de overheid om taken uit te voeren. Belangrijk hierbij is ook de zekerheid die een vorm biedt en daarmee het geloof in de toekomst ervan. Daarnaast vertrouwt de samenleving in het vermogen van de overheid om op een slagvaardige wijze weerstand te bieden tegen problemen. Het gaat hier dan om het aanpassingsvermogen van de overheid, ofwel kunnen zij snel reageren op calamiteiten. De mate van succes van een organisatie is dus afhankelijk van hoe deze omgaat met een probleem dat zich voordoet in de maatschappij (Toonen et al., 1998).

De hierboven beschreven theorie is gebaseerd op een theorie van Hood (1991). Dit onderzoek wordt niet als vertrekpunt gebruikt, omdat de drie dimensies volgens hem rivaliserend zijn. Hij stelt dat het moeilijk is om de drie dimensies te verenigen. Echter, Toonen et al. (1998) stellen dat de drie dimensies complementair aan elkaar zijn. De dimensies hebben steeds betrekking op een ander niveau in de organisatie/gemeente. Bij de operationele dimensie zijn vooral de gemeenten zelf betrokken. De institutionele dimensie betreft een breder geheel, waarbij ook de inwoners van de gemeenten een rol spelen. Wanneer tussen de drie dimensies een connectie bestaat, komt dit het totale succes van de samenwerkende gemeenten ten goede.

Idealiter beschikt een samenwerkingsverband over alle drie de bovenstaande dimensies. Deze drie dimensies kunnen elk weer worden onderverdeeld in meerdere factoren, in totaal zestien (Toonen et al., 1998). Enkele van deze factoren functioneren onder andere als criteria voor het beoordelingskader, welke in paragraaf 3.2 worden besproken. Sommige factoren zijn niet meegenomen of worden met andere factoren samengevoegd. Enkele hiervan worden hier kort benoemd. Een voorbeeld is de factor grondrechtelijkheid. Deze factor is verouderd. Dit onderzoek kan deze factor specifieker maken en daarmee vervangen door een juridische factor. Andere factoren vertonen veel overlap, zoals stabiliteit en duurzaamheid. Beide beschrijven een samenwerkingsvorm met een lange levensduur. Deze worden daarom samengevoegd. Daarnaast zijn er ook nog een aantal factoren die minder relevant zijn bij het onderzoeken van het succes van een samenwerkingsvorm. Toonen et al. (1998) benoemen de factor oprechtheid. Dit is een breed begrip dat lastig te evalueren is. Dit begrip vertoont ook overlap met de factor vertrouwen. Dit onderzoek neemt de factor vertrouwen wel mee. Dit is een veel voorkomende factor bij het onderzoeken van het succes van een samenwerkingsvorm (Van Genugten, De Kruijf, Zwaan, & Van Thiel, 2017). Dit wordt zichtbaar bij de volgende theorie die dit onderzoek onderbouwd.

Samen werken aan effectieve regionale samenwerking van Van Genugten, De Kruijf, Zwaan en Van Thiel

Een tweede onderzoek dat gebruikt wordt om het beoordelingskader vorm te geven, is een onderzoek van Van Genugten et al. (2017). Deze onderzoekers hebben in opdracht van de provincie Gelderland de effectiviteit van regionale samenwerkingen binnen het sociaal domein onderzocht. Hierbij hebben zij gekeken naar zeven cases met verschillende samenwerkingsverbanden. Deze theorie draagt bij aan de eerste theorie door enkele factoren toe te voegen.

Allereerst blijkt uit dit onderzoek dat vertrouwen een factor is die steeds blijft terugkomen. De onderzoekers stellen dat vertrouwen de belangrijkste factor is wanneer het gaat om de onderlinge relatie tussen gemeenten (Van Genugten et al., 2017). Omdat dit onderzoek zoveel aandacht besteedt aan de factor vertrouwen, is deze factor meegenomen in dit beoordelingskader. De theorie van Toonen et al. (1998) benoemt de factor vertrouwen niet expliciet.

Daarnaast beschrijven Van Genugten et al. (2017) dat alle belanghebbende organen betrokken moeten worden bij de samenwerking. Het betrekken van organen kan met participatie van de theorie van Toonen et al. (1998) worden gekoppeld. Het betrekken van belanghebbende partijen wordt niet apart meegenomen, maar komt aan bod bij de factor participatie.

Verder beschrijven Van Genugten et al. (2017) dat een samenwerking transparant dient te zijn om effectief te zijn. Dit onderzoek koppelt transparantie aan de factor verantwoording, beschreven door Toonen et al. (1998). Transparantie wordt daarmee niet apart meegenomen. Transparantie komt aan bod bij de factor verantwoording. De verantwoordelijken in een organisatie dienen op een transparante wijze verantwoording af te leggen over besluiten.

Verdere ondersteunende theorieën

Naast het gebruik van de bovenstaande twee theorieën, haalt dit onderzoek ook nog andere theorieën en onderzoeken aan, zoals het onderzoek van Draijer (2011). Hij presenteert een uitgebreid overzicht van verschillende factoren met betrekking tot samenwerken. Deze theorie ondersteunt een aantal factoren uit het onderzoek van Toonen et al. (1998) en Van Genugten et al. (2017). Deze theorie heeft het namelijk ook over het betrekken van de juiste organisaties/stakeholders en over participatie. Draijer (2011) benoemt ook nog een factor die minder naar voren is gekomen in de bovenstaande theorieën, namelijk communicatie. Dit leidt tot de theorie van McGuire (2006). Hij besteedt uitgebreid aandacht aan communicatie.

McGuire (2006) benoemt een breed scala aan succesfactoren voor een samenwerkingsverband, welke niet allemaal worden meegenomen vanwege de omvang van dit onderzoek. Een factor die wel aan bod komt, is communicatie. Communicatie zorgt voor een connectie tussen gemeenten en maakt

het mogelijk gemeenten te betrekken bij het samenwerkingsverband. Communicatie is daarom sterk verbonden aan participatie, waardoor communicatie niet als losse factor wordt meegenomen, maar bij participatie van Toonen et al. (1998) aan bod komt. Daarnaast besteedt deze auteur aandacht aan het hebben van een leiderschapsrol. Het succes of falen van een leiderschapsrol komt niet apart aan bod in dit onderzoek. Het hebben van een leiderschapsrol kan verbonden worden aan de factor verantwoordelijkheid die Toonen et al. (1998) bespreken en zal dan ook bij deze factor aan bod komen. De verantwoordelijken zijn vaak de leiders, waardoor de leiders ook verantwoordelijk zouden moeten zijn. Deze twee begrippen zijn met elkaar verbonden. McGuire (2006) wordt besproken in dit onderzoek, omdat hij enkele factoren toevoegt en de twee reeds besproken theorieën bekrachtigd.

Tot slot betreft dit onderzoek de bevindingen van Selin en Chavez (1995). Ook zij hebben onderzoek gedaan naar factoren die het succes van een samenwerking kunnen garanderen. Zij zijn het met Van Genugten et al. (2017) eens over het feit dat de juiste stakeholders moeten worden betrokken om de samenwerking succesvol te maken. Het betrekken van de juiste stakeholders komt bij de factor participatie, beschreven door Toonen et al. (1998), aan bod.

3.2 Factoren

Deze paragraaf beschrijft de geselecteerde factoren aan de hand van de drie dimensies die samen het beoordelingskader vormen. Het tot stand gekomen beoordelingskader is gebaseerd op de bovenstaande theorieën. Echter zijn niet alle factoren onder deze dimensies meegenomen in dit onderzoek. In totaal beschrijft dit onderzoek acht factoren. Wanneer een samenwerkingsverband positief scoort op alle acht factoren, dan is een vorm succesvol. De factoren zijn voornamelijk gericht op het succes van het samenwerkingsverband en de relatie met de meewerkende gemeenten. Dit onderzoek neemt de relatie met de inwoners maar in een beperkte mate mee. Deze keuze is gemaakt vanwege de omvang van dit onderzoek. Dit onderzoek is gericht op samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Wel worden de inwoners betrokken bij de factor legitimiteit. Deze factor gaat onder andere over de mate waarin de inwoners het beleid accepteren.

3.2.1 Operationele dimensie

De operationele dimensie betreft de *New Public Management* manier van denken in de publieke sector. De focus ligt hierbij dan ook op het bereiken van resultaten op een doelmatige manier. De operationele dimensie omvat twee factoren. Deze factoren zijn de mate van kostenbesparing en de mate van juridische haalbaarheid. Veel onderzoeken benoemen doelbereiking als een succesfactor bij de operationele dimensie. Echter strekt het doel van een samenwerking over verschillende factoren. Een doel kan kostenbesparing zijn, maar kan ook afname van kwetsbaarheid zijn. Dit onderzoek neemt doelbereiking daarom niet mee als losse factor.

Mate van kostenbesparing

Kostenbesparing beschrijft de hoeveelheid kosten die gemeenten kunnen besparen dankzij het aangaan van een samenwerkingsverband (Toonen et al., 1998). De wens vanuit gemeenten om een samenwerkingsverband aan te gaan, kan ontstaan vanuit het motief om kosten te besparen. Het doel dient te worden bereikt met zo weinig mogelijk financiële middelen (doelmatigheid). Een nieuw samenwerkingsverband schept inherent nieuwe kosten (Heutinck, 2018)¹. Het doel is om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Wanneer de kosten oplopen kan dit een reden zijn voor gemeenten om niet verder te gaan met het samenwerkingsverband, waarmee het succes ervan tevens in gevaar komt.

Het is afhankelijk van de samenwerkingsvorm hoe hoog de kosten zullen zijn. Bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband wordt vaak naar de frictiekosten verwezen. Frictiekosten kunnen omschreven worden als eenmalige, tijdelijke kosten die ontstaan bij het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband. Deze kosten worden veroorzaakt door het verplaatsen van de organisatie en het personeel (Hulst, Van Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009). Normaliter lopen de kosten op naarmate de zwaarte van de samenwerking oploopt. Bij lichte vormen van samenwerken zijn de frictiekosten vaak laag. Dit onderzoek is gericht op zwaardere vormen van samenwerken, waardoor de frictiekosten hier wel aan bod komen. Bij de zwaardere vormen van samenwerken, komt vaak een nieuw orgaan tot stand. Het oprichten van een nieuw orgaan, met onder andere een nieuwe huisvesting, kost geld. Wanneer er naar verhouding kosten bespaard kunnen worden, dan zal de samenwerkingsvorm als succesvoller worden gezien (Draijer, 2011).

Naast de frictiekosten doelt deze factor ook op doelmatigheid (Toonen et al., 1998). Gemeenten zijn vaak gemotiveerd om samen te werken en taken gezamenlijk op te pakken. Dit leidt tot kostenbesparing (Draijer, 2011). Samenwerken op bijvoorbeeld het gebied van het sociaal domein leidt ertoe dat niet iedere individuele gemeente expertise hierover in huis hoeft te halen, waardoor de kosten beperkt blijven.

Mate van juridische haalbaarheid

Toonen et al. (1998) onderzochten de mate waarin een samenwerkingsverband grondwettelijk geoorloofd is. Dit is een verouderde benaming, waardoor deze in dit onderzoek is vervangen door de mate van juridische haalbaarheid. In dit onderzoek zal het juridische aspect voornamelijk gericht zijn op het al dan niet wettelijk mogelijk zijn van een samenwerkingsvorm. Dit met het oog op de onduidelijkheden rondom juridische mogelijkheden bij de directe federatiegemeente (zie paragraaf 5.2).

¹ Bron afkomstig vanuit de provincie Utrecht (niet publiekelijk toegankelijk).

Naast het onderzoek van Toonen et al. (1998) zijn er weinig onderzoeken die aandacht besteden aan dit aspect. Dat is niet opmerkelijk omdat veel onderzoekers er niet vanuit gaan dat een samenwerkingsvorm juridisch onhaalbaar is. De meeste onderzoekers onderzoeken vormen van samenwerken die reeds zijn toegepast in de praktijk en dus wettelijk toepasbaar zijn. Aangezien dit niet het geval is bij alle samenwerkingsvormen in dit onderzoek, wordt deze factor hier wel meegenomen.

3.2.2 Bestuurlijke dimensie

De bestuurlijke dimensie is gericht op de integriteit van het proces waarbij de samenwerkingsvorm tot stand komt en op de integriteit van de tot stand gekomen samenwerking. De drie factoren, die tot deze dimensie behoren, zijn de mate van legitimiteit, verantwoording en participatie.

Mate van legitimiteit

De factor legitimiteit is volgens Toonen et al. (1998) van belang om het succes van samenwerken te evalueren. Legitimiteit met betrekking tot intergemeentelijk samenwerken verwijst volgens Metze en Levelt (2010) naar *“de mate van acceptatie in de breedste zin van de samenwerkingsvorm”* (p. 81). Andere onderzoekers benoemen de factor legitimiteit niet. Dit kan verklaard worden doordat legitimiteit vaak wordt opgesplitst in vier losse begrippen. Deze vier begrippen worden wel vaker benoemd in andere onderzoeken naar de successen van samenwerkingsverbanden, waardoor legitimiteit wel in deze onderzoeken wordt opgenomen, maar onder een andere naam. Volgens Van Tatenhove (2009) bestaat legitimiteit uit input, proces, output en feedback legitimiteit. Hij beschrijft deze vier vormen van legitimiteit en vertaalt deze naar een politieke context, hetgeen betrekking heeft op samenwerkingsverbanden.

Input legitimiteit betekent dat vertegenwoordigers een afspiegeling zijn van de inwoners van de gemeenten die meedoen aan de samenwerking (Van Tatenhove, 2009). Input legitimiteit verwijst ook naar de mate waarin het maatschappelijk belang gedragen wordt. Als de vertegenwoordigers een afspiegeling zijn van de inwoners, dan wordt het maatschappelijk belang ook erkend (Van Genugten et al., 2017). Met de vertegenwoordigers worden de leden van het AB bedoeld. Input legitimiteit is een component van legitimiteit hetgeen wel aan bod komt in dit onderzoek.

Proces legitimiteit verwijst naar een duidelijk verloop van het proces waarbij bewoners en verantwoordelijken worden betrokken (Van Tatenhove, 2009). Dit kan ook als de participatie factor worden gezien, hetgeen later aan bod komt. Participatie beschrijft dat de juiste personen moeten kunnen participeren in het samenwerkingsverband wanneer dit gewenst is (Van Genugten et al., 2017). Proces legitimiteit, ofwel participatie met inwoners, wordt niet meegenomen in dit onderzoek vanwege de omvang van het onderzoek en de beperkte focus op inwoners. Participatie met meewerkende

gemeenten wordt wel meegenomen bij de factor participatie. Proces legitimiteit komt daarom niet aan bod bij de factor legitimiteit.

Ten derde, output legitimiteit verwijst naar de mate van acceptatie van een oplossing door de inwoners van de betrokken gemeenten (Van Tatenhove, 2009). In dit onderzoek wordt hiermee de mate van acceptatie van het gepresenteerde beleid bedoeld. Output legitimiteit komt wel aan bod bij deze factor.

Ten slotte, feedback legitimiteit beschrijft dat de raad van het samenwerkingsverband verantwoording aflegt aan de personen waaraan dit verwacht en gewenst wordt (Van Tatenhove, 2009). Deze laatste vorm van legitimiteit komt sterk overeen met de factor verantwoording (Toonen et al., 1998). Feedback legitimiteit wordt daarom niet meegenomen bij de factor legitimiteit, maar komt aan bod bij de factor verantwoording.

Aangezien proces en feedback legitimiteit besproken worden bij andere factoren, besteedt deze factor daar geen aandacht aan. De factor legitimiteit is in dit onderzoek gericht op input en output legitimiteit.

Mate van verantwoording

Schillemans (2007) definieert verantwoording als *“een communicatie relatie tussen een handelende persoon of instantie (een ‘actor’) en een beoordelende persoon of instantie (een ‘forum’) waarbij de actor zich verplicht voelt of verplicht is om het forum inzicht te geven in zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) en dit indien nodig toe te lichten en te rechtvaardigen”* (p. 61). Bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband tussen gemeenten wordt hier een persoon of meerdere personen verantwoordelijk voor gesteld. Zij zijn verantwoordelijk voor de nieuw gevormde organisatie en zijn als het ware de leiders van de samenwerkingsvorm (McGuire, 2006). Deze verantwoordelijke personen/leiders dienen verantwoording af te leggen over hun bevoegdheden door informatie te verstrekken aan de beoordelende personen of instanties. Zij beloven namelijk om iets te doen, maar moeten dit ook waarmaken (Toonen et al., 1998). Dit dient op een transparante en open manier te gebeuren (Van Genugten et al., 2017). Dit komt overeen met feedback legitimiteit, wat bij de vorige factor kort besproken werd (Van Tatenhove, 2009). Feedback legitimiteit kwam bij de factor legitimiteit niet aan bod, maar komt bij de factor verantwoording wel aan bod.

Verantwoording is belangrijk omdat bevoegdheden worden gedelegeerd of gemandateerd waarover een terugkoppeling moet worden gegeven aan het orgaan waar de bevoegdheid vandaan kwam. Dit is het geval bij het bestuur van het samenwerkingsverband dat verantwoording aflegt aan de meewerkende gemeenten (Toonen et al., 1998). Daarnaast komt de interne verantwoording ook aan bod. Het college zal verantwoording moeten afleggen aan de raad binnen het samenwerkingsverband. Dit onderzoek neemt, vanwege de omvang, de verantwoording aan de inwoners niet mee.

Mate van participatie

Toonen et al. (1998) presenteren de factor participatie. Draijer (2011) beschrijft participatie als een actieve, zelfgekozen deelname. Participatie wordt in dit onderzoek in een brede zin bedoeld. Het gaat bij participeren om het betrekken van de gemeenteraden en colleges van de betrokken gemeenten (Van Genugten et al., 2017; Selin & Chavez, 1995).

De juiste personen moeten kunnen participeren wanneer dit nodig is. Indien belanghebbenden kunnen participeren en daarmee hun eigen mening kunnen inbrengen, voelen zij zich meer betrokken bij het samenwerkingsverband. Dit zal er ook toe leiden dat zij gemotiveerd blijven. Wanneer participatie ontbreekt, zullen het samenwerkingsverband en de meewerkende gemeenten uit elkaar groeien, waardoor het succes in gevaar kan komen. Het is belangrijk om een goede balans te vinden in de mate van participatie, zodat de gemeenten toegewijd blijven aan het samenwerkingsverband.

Om te kunnen participeren, is communicatie essentieel (Draijer, 2011). Communicatie zorgt voor een relatie tussen verschillende partijen en zorgt ervoor dat alle partijen op de hoogte zijn van de stand van zaken van de mede partijen, waardoor zij kunnen participeren (McGuire, 2006). Zonder communicatie wordt participeren lastig. Veel onderzoekers, zoals Van Genugten et al. (2017), zijn het erover eens dat communicatie een belangrijke factor is in het succes van een samenwerkingsverband. Dit onderzoek focust zich enkel op formele communicatie en niet op informele communicatie. Deze keuze is gemaakt gezien de omvang van het onderzoek. Daarnaast is de mate van formele communicatie beter te achterhalen, waardoor het ook beter meetbaar is.

Participatie kan ook betrekking hebben op de inwoners. Dit komt sterk overeen met proces legitimiteit dat bij de factor legitimiteit beschreven is. Proces legitimiteit verwijst naar een proces waarbij bewoners kunnen participeren (Van Tatenhove, 2009). Deze analyse neemt, vanwege de omvang, de participatie en communicatie met inwoners niet expliciet mee. De nadruk ligt op participatie en communicatie tussen het samenwerkingsverband en de betrokken gemeenten.

3.2.3 Institutionele dimensie

De institutionele dimensie gaat over het toevertrouwen van taken aan het samenwerkingsverband. Men vertrouwt bepaalde taken toe aan de overheid, het is daarbij van belang dat dit orgaan hier respectvol mee omgaat en betrouwbaar is. Deze dimensie omvat drie factoren, zijnde de mate van stabiliteit, de mate van slagvaardigheid en de mate van vertrouwen.

Mate van stabiliteit

Toonen et al. (1998) benoemen een drietal factoren die min of meer dezelfde betekenis hebben. Deze factoren zijn stabiliteit, robuustheid en duurzaamheid. Deze drie factoren beschrijven allen dat een samenwerkingsverband toekomstbestendig moet zijn en een langetermijnvisie moet hebben (Schaap &

Van den Dool, 2015). Daarom neemt dit onderzoek deze mee als één factor. Ook Draijer (2011) beaamt het belang van het hebben van een langetermijnvisie voor het laten slagen van een samenwerkingsverband.

De nieuw gevormde organisatie dient stabiel te zijn en dient een langetermijnvisie gericht op de toekomst te hebben. Het is hierbij niet de bedoeling dat een samenwerkingsverband na een aantal maanden ineens stort, waarna weer op zoek moet worden gegaan naar een eventuele andere samenwerkingsvorm. Hier kan namelijk veel tijd en geld in verloren gaan, hetgeen zorgt voor een grote mate van onduidelijkheid voor gemeenten en inwoners.

Gemeenten kunnen door de aanwezigheid van stabiliteit geïnteresseerd raken in een samenwerkingsverband. Kleine gemeenten zijn vaak op zoek naar een manier waarop zij hun kwetsbaarheid kunnen laten afnemen (Toonen et al., 1998). Kwetsbaarheid kan doelen op een tekort aan personeel, kennis en geld. Het eventuele gebrek aan geld komt al aan bod bij factor 1, de mate van kostenbesparing. Kwetsbaarheid bij de factor stabiliteit doelt daarom enkel op een tekort aan kundig personeel. Kwetsbare gemeenten zijn op zoek naar schaalvergroting, omdat dit stabiliteit biedt op het gebied van kundig personeel (Schaap & Van den Dool, 2015).

De mate van vrijblijvendheid speelt ook een rol bij deze factor. Wanneer een samenwerkingsverband wordt aangegaan, geldt hier geen of een beperkte mate van vrijblijvendheid voor de meewerkende gemeenten. Wanneer een samenwerkingsverband wel vrijblijvend is, kan dit ertoe leiden dat gemeenten beslissen om niet verder te gaan met het samenwerkingsverband. Dit brengt de stabiliteit van een samenwerkingsvorm in gevaar (De Kroon & De Greef, 2018).

Mate van slagvaardigheid

Toonen et al. (1998) beschrijven dat een samenwerkingsverband slagvaardig dient te zijn om succesvol te zijn. Met slagvaardig wordt de snelheid tot het komen van een besluit bedoeld. Schaap en Van den Dool (2015) noemen dit ook wel schakelkracht. Het gaat bij deze factor dus om de snelheid waarmee het nieuw gevormde samenwerkingsverband kan reageren op allerlei gebeurtenissen waarbij een reactie gewenst is.

Opmerkelijk is dat andere onderzoeken deze factor niet aanhalen. Dit wekt de gedachte dat andere onderzoekers de slagvaardigheid van besluiten niet als een factor voor een goede samenwerking zien. Het kan zo zijn dat onderzoekers deze factor niet meenemen, omdat het bij het nemen van een besluit niet gaat om de snelheid, maar om de kwaliteit van een besluit. Ondanks het gebrek van deze factor in andere onderzoeken, wordt deze factor toch meegenomen in dit onderzoek. Dit omdat de snelheid van een besluit wel van belang is volgens Toonen et al. (1998). Daarnaast zorgt slagvaardigheid voor het voortbestaan van een organisatie. Wanneer het nemen van besluiten lang

duurt, zal dit uiteindelijk tot ongeduld leiden bij de gemeenten. Hier dient wel bij opgemerkt te worden dat de snelheid tot het komen van een besluit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het besluit.

Deze factor kan onderverdeeld worden in bestuurlijke slagvaardigheid en ambtelijke slagvaardigheid. De bestuurlijke slagvaardigheid heeft betrekking op de snelheid waarin het bestuur een besluit kan nemen. De ambtelijke slagvaardigheid staat hiermee in verbinding. Ambtelijke slagvaardigheid doelt op de snelheid tot het komen van actie. Het ambtelijk deel van de organisatie blijft echter afhankelijk van het bestuur. Zonder een besluit van het bestuur kan het ambtelijk apparaat geen actie ondernemen.

Mate van vertrouwen

Vertrouwen is een factor die in veel verschillende onderzoeken over het succes van een samenwerkingsvorm terugkomt (Draijer, 2011; Van Genugten et al, 2017; Schaap & Van den Dool, 2015). Gray (1989) stelt het volgende: *“Vertrouwen bij een samenwerkingsverband heeft betrekking op het creëren van een klimaat waarin partijen zich veilig voelen en elkaar kunnen vertrouwen waarbij verschillen tussen partijen eerlijk en beleefd worden opgelost”* (p. 98). Van Genugten et al. (2017) laten in hun onderzoeksrapport blijken dat het succes van een samenwerkingsverband afhangt van de mate van onderling vertrouwen, in goede en slechte tijden. In een veilige omgeving zullen partijen elkaar vertrouwen. Dit heeft een versterkend effect op het succes van de samenwerking. Ook McGuire (2006) erkent de waarde van vertrouwen bij het succes van een samenwerkingsverband. Het kost tijd om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Een relatie is echter essentieel voor het continueren van een samenwerkingsverband in de toekomst. Dit blijkt uit het volgende citaat *“De les voor de openbare manager is dat vertrouwen tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen en dat het groeit naarmate de samenwerking succesvol wordt. Samenwerkingen kunnen vrijwel 'vrij van vertrouwen' beginnen, maar uiteindelijk wordt vertrouwen een noodzakelijk onderdeel van toekomstig succes”* (p. 38).

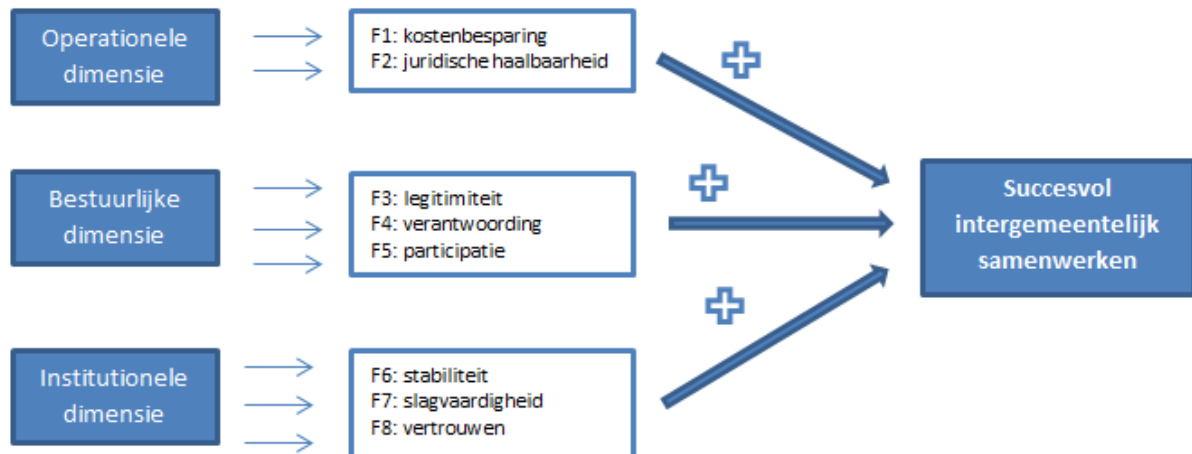
Een eerste onderdeel van vertrouwen betreft een gelijkwaardige relatie. Om tot een goede vertrouwensrelatie te komen, is het belangrijk dat partijen elkaar als gelijkwaardige partners zien (Van Genugten, 2017). Er is niet een gemeente die hiërarchisch boven de andere staat. Ook het samenwerkingsverband is gelijkwaardig en heeft daarom geen machtige positie boven de gemeenten.

Ten tweede dient het samenwerkingsverband een faciliterende rol aan te nemen. Deze faciliterende rol uit zich onder andere in het respecteren van de identiteit van de individuele gemeenten. Gemeenten hebben vaak een wens om lokale tradities in stand te houden en zo uniek te blijven. Wanneer het samenwerkingsverband hier gehoor aan geeft, komt dit het onderling vertrouwen ten goede, wat het succes van de samenwerking vergroot. Wanneer geen gehoor wordt gegeven aan het behoud van de eigen identiteit, dan schaadt dit het vertrouwen (Van Genugten et al., 2017).

3.2.4 Conceptueel model

De bovenstaande acht factoren kunnen aan de hand van de onderverdeling in de drie dimensies visueel worden weergegeven in een conceptueel model. Zie hiervoor figuur 3.

Figuur 3: conceptueel model



4. Methodologisch kader

Dit hoofdstuk verantwoordt de methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek. Allereerst komt de omschrijving van de onderzoeksstrategie aan bod in paragraaf 4.1. Daarnaast bespreekt dit hoofdstuk de manier van data verzamelen in paragraaf 4.2, waarbij gebruik is gemaakt van documentenanalyse, semigestructureerde interviews en observatie memo's. Hierna volgt in paragraaf 4.3 de manier van data analyseren. Paragraaf 4.4 operationaliseert de factoren die in het theoretisch kader beschreven zijn. Deze operationalisatie maakt het mogelijk om de acht factoren te meten en te beoordelen. Daarnaast beschrijft paragraaf 4.5 hoe dit onderzoek de validiteit en de betrouwbaarheid garandeert. Dit hoofdstuk beantwoordt hiermee de derde deelvraag: 'hoe kunnen de factoren worden gemeten?'.

4.1 Onderzoeksstrategie

4.1.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek gaat over de betekenis die personen ergens aan geven. In dit onderzoek gaat het mede om de betekenis die personen geven aan vormen van intergemeentelijk samenwerken. Kwantitatief onderzoek is hier niet aan de orde omdat dit onderzoek geen cijfermatige of statistische informatie gebruikt. De reden voor het kiezen van kwalitatief onderzoek zit vooral in de volgende twee argumenten.

Een eerste argument om kwalitatief onderzoek te verrichten vloeit voort uit de gebreken van kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek bestudeert vier onderzoekseenheden, de directe federatiegemeente, de indirecte federatiegemeente, het openbaar lichaam en de BVO. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om een klein aantal onderzoekseenheden grondig te onderzoeken, hier veel informatie over te vergaren en zo uitspraken te doen over de empirie (Bleijenbergh, 2014). In tegenstelling tot kwalitatief onderzoek, is het bij kwantitatief onderzoek juist gebruikelijk om een groot aantal onderzoekseenheden te bestuderen, alvorens hier uitspraken over te kunnen doen. Dit onderzoek maakt geen gebruik van een groot aantal onderzoekseenheden, waardoor kwalitatief onderzoek hier meer geschikt is.

Ten tweede biedt kwalitatief onderzoek de mogelijkheid om betekenissen te interpreteren en de context en omgeving mee te nemen (Bleijenbergh, 2014). De vier onderzoekseenheden worden onderzocht, omdat het 'waarom' achter bepaalde betekenissen en verbanden juist interessant is. Dit is mede interessant omdat de federatiegemeente reeds nog niet is toegepast. Hierdoor kunnen personen nog verschillende betekenissen geven aan deze vorm. Ook op het gebied van de vergelijking speelt de betekenis een rol bij dit onderzoek. De respondenten baseren de argumentatie op basis van hun kennis en praktijkervaring. Zij evalueren de vier samenwerkingsvormen en geven een weergave van welke samenwerkingsvormen zij als meest succesvol interpreteren. Door deze te vergelijken, ontstaan verbanden. Deze verbanden zijn interessant omdat deze zichtbaar maken op welke factoren welke

vorm succesvol is. Het interpreteren van de betekenissen en de omgeving is slechtst beperkt mogelijk bij kwantitatief onderzoek, waardoor een kwalitatieve onderzoeksstrategie hier van toepassing is.

4.1.2 Meervoudige case study

Dit onderzoek analyseert verschillende onderzoekseenheden, waardoor dit een meervoudig case study onderzoek is. Een case study onderzoek betekent het volgende: *“het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen”* (Bleijenbergh, 2014, p. 43). Het meervoudige karakter van de case study maakt het mogelijk om de vier individuele cases onderling te vergelijken aan de hand van de resultaten die tot stand zijn gekomen dankzij het beoordelingskader. Deze vergelijking geeft weer welke samenwerkingsvorm bij welke factoren het meest succesvol is. Deze vergelijking geeft een weergave van de federatiegemeente ten opzichte van de andere twee vormen.

De vier geselecteerde cases, een directe federatiegemeente, indirecte federatiegemeente, openbaar lichaam en een BVO, zijn gekozen om verschillende redenen. De federatiegemeente staat centraal in dit onderzoek en is geïntroduceerd vanwege een gebrek aan een compleet passende samenwerkingsvorm. Door het decentraliseren van overheidstaken hebben gemeenten veel meer werkzaamheden tot zich gekregen. Hierdoor gaan zij veel samenwerkingsverbanden aan wat een gevaar is voor de nabijheid tot de inwoner. De huidige samenwerkingsverbanden hebben allen enkele gebreken. De federatiegemeente kan een oplossing zijn voor aan de ene kant samenwerking bij maatschappelijke taken en aan de andere kant de nabijheid tot de inwoner (zie paragraaf 1.1).

De BVO en het openbaar lichaam zijn gekozen omdat dit de meest gekozen vormen van publiekrechtelijk intergemeentelijk samenwerken zijn (Geerling et al., 2014). Dit komt doordat gemeenten op zoek zijn naar zwaardere vormen van samenwerken vanwege de vele taken die naar hen gedecentraliseerd zijn. Nog een reden om deze vier cases te selecteren, betreft de vergelijking. Deze vier vormen komen het meest overeen op het gebied van de zwaarte van de samenwerking. De vier vormen zijn zwaardere vormen van samenwerken, waarbij een samenwerking ontstaat op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Hierdoor lijken deze vier cases het meest op elkaar, waardoor een vergelijking tussen deze vier interessant is.

4.1.3 Evaluatief onderzoek

Zoals reeds in de inleiding is benoemd, is dit onderzoek evaluatief van aard. Dit onderzoek evalueert vier vormen van intergemeentelijk samenwerken en vergelijkt deze met elkaar. Dit onderzoek evalueert de BVO en het openbaar lichaam aan de hand van theoretisch onderzoek en ervaringen uit praktijkvoorbeelden. De twee vormen van de federatiegemeente zijn echter enkel theoretisch evaluatief mogelijk, omdat deze nog niet succesvol zijn toegepast in de praktijk.

4.2 Dataverzameling

Dit onderzoek verzamelt op verschillende manieren data. De drie manieren van data verzamelen zijn documentenanalyse, interviews en memo's van het observeren van bijeenkomsten. Door het gebruik van drie manieren van data verzamelen, is sprake van triangulatie. Triangulatie omschrijft een driedimensionaal meetpunt, waarbij drie methoden van dataverzameling gebruikt worden. Dit maakt het mogelijk om de data te controleren met verschillende onderzoeksmethoden (Bleijenbergh, 2014).

4.2.1 Semigestructureerde interviews

De eerste manier van data verzamelen, is via semigestructureerde interviews. Er worden interviews afgenomen bij dertien specialisten op het gebied van intergemeentelijk samenwerken. De verkregen data is volgens Taylor en Sondergaard (2017) '*primary data*'. Dit vanwege het feit dat de verkregen informatie tijdens een interview niet openbaar beschikbaar is. Deze informatie is afkomstig uit een '*face-to-face*' interview.

De semigestructureerde manier van interviewen, stelt open vragen. Deze vragen zijn vooraf geformuleerd en kunnen variëren in volgorde van stellen (Bleijenbergh, 2014). De semigestructureerde vorm van interviewen, is het meest geschikt in dit onderzoek. Dit omdat deze manier de mogelijkheid biedt om gericht data te vergaren over de acht factoren (zie hiervoor paragraaf 3.2), doordat de vragen vooraf zijn geformuleerd. Daarnaast is er ruimte om door te vragen op bepaalde onderwerpen en kan de respondent eigen inbreng geven doordat het toegestaan is om iets af te wijken van de geformuleerde vragen. Ongestructureerde interviews zijn niet van toepassing, omdat dit niet de mogelijkheid biedt om gericht vragen te stellen. Een gestructureerd interview geeft teveel structuur, waardoor een afwijking van de interviewgide niet mogelijk is.

De lijst met de respondenten is te vinden in bijlage 1. Deze bijlage geeft een weergave van de expertise en functie van de respondenten. Zij zijn geselecteerd omdat zij kennis hebben van de federatiegemeente, het openbaar lichaam en de BVO. Omdat de federatiegemeente een redelijk onbekende en nieuwe vorm is, zijn er slechts een beperkt aantal personen die hier kennis van hebben. Vier respondenten hebben geen kennis over de twee vormen van de federatiegemeente, maar worden toch geïnterviewd. Deze respondenten zijn geselecteerd om hun praktijkervaring of wetenschappelijke kennis op het gebied van het openbaar lichaam en de BVO. Om deze respondenten toch een beeld te geven van wat een federatiegemeente inhoudt, ontvangen zij voorafgaand aan het interview een document met een beschrijving van de twee vormen (zie bijlage 3).

Daarnaast geeft bijlage 1 weer of de respondenten afkomstig zijn vanuit de provincie Utrecht (intern) of dat zij buiten de provincie Utrecht werkzaam zijn (extern). De respondenten zijn afkomstig uit verschillende organisaties zoals, adviesbureaus, universiteiten, samenwerkingsverbanden, gemeenten, provincies en BZK. Veel respondenten verrichten onderzoek naar verschillende vormen

van samenwerken of zijn bezig met de vormen in de praktijk. Er is voor gekozen om zowel onderzoekers als experts vanuit de praktijk te interviewen. Twee respondenten verrichten enkel onderzoek naar de samenwerkingsvormen en drie respondenten zijn enkel bezig met de vormen in de praktijk. Het merendeel houdt zich zowel bezig met de wetenschap als de praktijk. Een voorbeeld van een respondent die werkzaam is in de praktijk, is E. Mol, gemeentesecretaris van de gemeente Bladel. De gemeente Bladel is één van de gemeenten die hebben geëxperimenteerd met de federatiegemeente bij de Kempengemeenten. Een andere respondent is R. de Greef. Hij schrijft zijn proefschrift over intergemeentelijk samenwerken en is werkzaam bij een adviesbureau. Dit zorgt voor een combinatie van wetenschappelijke en praktische kennis van intergemeentelijk samenwerken. Nog een andere respondent is P. Guldemon, hij houdt zich namens BZK bezig met intergemeentelijk samenwerken op wetenschappelijk niveau. Het betrekken van respondenten, afkomstig uit verschillende instanties, met verschillende expertise, zorgt voor een breed scala aan data.

De interviewgide is te vinden in bijlage 2. Deze vragen maken het mogelijk om de samenwerkingsvormen te beoordelen en daarna te vergelijken. De 15 inhoudelijke vragen in de interviewgide zijn gebaseerd op de operationalisatie van de factoren (beschreven in paragraaf 3.2) in dimensies en indicatoren. De direct meetbare indicatoren zijn in de interviewgide in vragen geformuleerd. De 15 vragen zijn gecategoriseerd aan de hand van de drie dimensies die centraal staan in dit onderzoek.

4.2.2 Documentenanalyse

Naast het afnemen van semigestructureerde interviews, analyseert dit onderzoek ook verschillende documenten. Deze documentenanalyse maakt het mogelijk om de data verkregen uit de interviews te verifiëren. Deze documenten zijn niet afkomstig vanuit de provincie Utrecht, maar zijn extern verkregen. Deze documenten zijn voornamelijk openbaar beschikbaar op het internet, wat het voor iedereen mogelijk maakt om deze stukken in te zien. Taylor en Sondergaard (2017) beschrijven openbaar beschikbare data als '*secondary data*'. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken, besluitvormings stukken en wetsartikelen of statuten. Er zijn echter ook enkele documenten uit interne bronnen van organisaties verkregen. Een voorbeeld hiervan zijn voorbereidende documenten op de federatiegemeente bij de Kempengemeenten. Dit onderzoek analyseert de documenten aan de hand van de indicatoren die tot stand zijn gekomen door de operationalisatie (zie paragraaf 4.4).

Primair in deze analyse zijn de onderzoeken die verschillende vormen van samenwerken evalueren. Deze onderzoeken zijn vaak afkomstig vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of vanuit adviesorganisaties zoals Berenschot, BMC en Twynstra Gudde. Deze onderzoeken kunnen de bevindingen aan de hand van de interviews ontkrachten of bekrachtigen. Vrijwel alle acht gebruikte factoren in dit onderzoek komen geregeld aan bod in deze onderzoeken. Zo doen deze organisaties ook vaak onderzoek naar de legitimiteit of stabiliteit van een samenwerkingsvorm. Een

uitzondering is factor 2, betreffende de mate van juridische haalbaarheid. Deze factor komt niet aan bod in deze onderzoeken, waardoor hiervoor wetsartikelen worden geraadpleegd. De selectie van de documenten is gebaseerd op de volgende criteria:

- Onderzoek betreffende de evaluatie van de effecten van een BVO, openbaar lichaam of federatiegemeente (2 vormen);
- Niet ouder dan 2009.

De bovenstaande criteria zorgen voor een lijst met documenten. Deze lijst is te vinden in bijlage 4. Het jaar 2009 is gekozen om het onderzoek af te bakenen. Tien jaar geeft een ruim en helder overzicht van de documenten. De geselecteerde documenten kunnen een algemene evaluatie zijn van bijvoorbeeld de BVO. Ook is het mogelijk dat de documenten een analyse presenteren van een specifieke case waarbij bijvoorbeeld een BVO is gekozen. Zowel specifieke case onderzoeken als de meer globale evaluaties zijn meegenomen in dit onderzoek. De documenten worden verzameld via de online universiteitsbibliotheek van de Radboud Universiteit en via de websites van de genoemde organisaties. De documenten worden grondig geanalyseerd om te achterhalen of de informatie overeenkomt met de informatie verkregen gedurende de interviews.

Daarnaast bestudeert dit onderzoek verschillende wetsartikelen betreffende gemeenschappelijke regelingen. Deze geven een beter beeld van de juridische haalbaarheid van een samenwerkingsvorm (factor 2). Deze factor komt niet aan bod in de onderzoeken van bijvoorbeeld Berenschot. In dit onderzoek staat de Wgr voornamelijk centraal.

4.2.3 Observatie memo's

Gedurende dit onderzoek zijn verschillende formele en informele gesprekken alsmede vergaderingen bijgewoond. Ook buiten de interne vergaderingen bij de provincie Utrecht, is een bezoek gebracht aan enkele externe bijeenkomsten. Een voorbeeld hiervan is de Netwerkdag te Middelburg, waarbij de Thorbecke lezing en de ruimte die het Rijk wil geven aan decentrale bestuurslagen, centraal staan. De tijdens de bijeenkomsten vergaarde informatie wordt in memo's geformuleerd. De memo's gaan zowel over de inhoudelijke informatie als over de onderlinge omgang. Deze memo's bieden vooral de mogelijkheid om tot een beter beeld te komen van de context waarin wordt gesproken over intergemeentelijk samenwerken. De memo's hebben enkel een ondersteunende functie voor dit onderzoek.

4.3 Data analyse

Nadat de data verzameld is, wordt deze geanalyseerd. Dit onderzoek neemt, met toestemming van de respondent, de interviews op. Dit maakt het mogelijk deze te transcriberen. Aan de hand van het transcript analyseert dit onderzoek de tekst door middel van het toekennen van de codes. Deze codes zijn gebaseerd op de dimensies en indicatoren zoals geformuleerd in paragraaf 4.4. Wanneer

respondenten tegenstrijdige uitspraken doen, zal naderhand contact worden opgenomen met de respondent waarvan het antwoord afwijkt, om het antwoord nogmaals te bespreken. Ook gebruikt dit onderzoek de documenten om meer duidelijkheid te verkrijgen over tegenstrijdige antwoorden van respondenten. Het is echter mogelijk tegenstrijdige bevindingen te constateren. Dit vanwege het feit dat de federatiegemeente nog niet succesvol is toegepast in de praktijk, waardoor men op bepaalde punten verschillende visies kan hebben. Dit onderzoek presenteert deze eventuele tegenstrijdige bevindingen, indien dit zich voordoet. Verder worden de gegevens van de respondenten anoniem verwerkt, indien dit gewenst is vanuit de respondent.

Daarnaast analyseert dit onderzoek verschillende documenten. Hierbij dient de echtheid van de bron centraal te staan. De documenten worden net als de interviews geanalyseerd door gebruik te maken van codes. Deze codes zijn gebaseerd op dimensies en indicatoren die tot stand zijn gekomen tijdens het operationaliseren van de factoren. De codes beschikken allemaal over een kleur, waardoor deze gemakkelijk te herkennen zijn bij de transcripten en de documenten. De memo's hebben enkel een ondersteunende rol en worden daarom niet uitgebreid geanalyseerd.

Na het toekennen van de codes aan de transcripten van de interviews en de documenten, wordt de verkregen informatie gecategoriseerd per factor. Per factor wordt een beschrijving gegeven van de gevonden informatie van de vier te onderzoeken samenwerkingsvormen. Door per factor de informatie te presenteren van de vier vormen, is het mogelijk om meteen een vergelijking te maken, tussen de vier samenwerkingsvormen, bij de betreffende factor.

4.4 Operationalisatie

Deze paragraaf operationaliseert de factoren die in hoofdstuk 3, het theoretisch kader, beschreven zijn. Hierdoor zijn de factoren meteen meetbaar. Daarnaast geven de drie tabellen de manier van meten weer. Dit kan door middel van documentenanalyse, interviews of beiden. De operationalisatie van de acht factoren is weergegeven in figuur vijf, zes en zeven. De tabellen geven de geoperationaliseerde factoren per dimensie (operationeel, bestuurlijk en institutioneel) weer.

Elke factor die geoperationaliseerd is in figuur vijf, zes en zeven ontvangt een score bij de vier te onderzoeken samenwerkingsvormen. Om deze scores toe te kennen, wordt gebruikgemaakt van een meetschaal. Deze meetschaal bestaat uit de volgende vijf opties: 0, ?, -, + -, of +. De betekenissen van deze opties zijn te vinden in figuur vier.

Figuur 4: meetschaal

Meet- categorie	Beschrijving	Te herkennen aan
0	Er zijn geen resultaten vindbaar voor deze factor en respondenten van de interviews weten geen antwoord te geven	Onduidelijk, onbekend
?	De documenten en interviews vertonen dermate tegenstrijdige bevindingen zodat er geen duidelijke richting zichtbaar is	Twijfel, tegenstrijdig
-	Een factor ontvangt een negatieve evaluatie	Schiet tekort, niet haalbaar, onacceptabel, ongeschikt, gebrekkig, ineffectief
+ -	Een factor ontvangt een middelmatige evaluatie	Gemiddeld, matig, redelijk, tamelijk
+	Een factor ontvangt een positieve evaluatie	Compleet haalbaar, acceptatie, overtuigend, gunstig, geschikt, effectief

Figuur 5: operationalisatie operationele dimensie

Factoren	Beschrijving	Dimensies	Indicatoren	Onderzoeksmethoden
Mate van kostenbesparing	De hoeveelheid aan kosten die gemeenten kunnen besparen door het aangaan van een samenwerkingsverband.	- Kosten die ontstaan bij het oprichten van een nieuwe organisatie zijn beperkt (frictiekosten/opstartkosten) - Gemeenten besparen kosten doordat een samenwerkingsverband doelmatiger is	- De mate waarin de kosten die ontstaan bij het oprichten van een nieuwe organisatie beperkt blijven (gebouw, verplaatsen werknemers) - De mate waarin een samenwerkingsverband het doel kan bereiken met zo weinig mogelijk financiële middelen (door taken samen aan te pakken)	Semigestructureerde interviews, documentenanalyse
Mate van juridische haalbaarheid	Een samenwerkingsverband dient juridisch haalbaar te zijn om succesvol te kunnen zijn.	- Een samenwerkingsverband is toegestaan volgens de wet- en regelgeving	- De mate waarin een samenwerkingsverband toegestaan is volgens de wet- en regelgeving	Documentenanalyse (wet- en regelgeving)

Figuur 6: operationalisatie bestuurlijke dimensie

Factoren	Beschrijving	Dimensies	Indicatoren	Onderzoeksmethoden
Mate van legitimiteit	De mate van acceptatie in de breedste zin van de samenwerkingsvorm (input en output legitimiteit).	- Het bestuur van het samenwerkingsverband is een afspiegeling van de inwoners van de gemeenten - Acceptatie van het beleid door de inwoners van de gemeenten	- De mate waarin het AB een afspiegeling is van de inwoners van de gemeenten op het gebied van politieke voorkeur - De mate waarin het beleid geaccepteerd wordt door de inwoners van de gemeenten	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse
Mate van verantwoording	Een relatie tussen een handelende instantie en een beoordelende instantie waarin de handelende instantie inzicht dient te geven in het handelen.	- Het samenwerkingsverband geeft inzicht in het handelen aan de meewerkende gemeenten - Het DB geeft inzicht in het handelen aan het AB (binnen het samenwerkingsverband)	- De mate waarin het samenwerkingsverband, op een transparante manier, informatie verstrekt aan de meewerkende gemeenten - De mate waarin het DB, op een transparante manier, informatie verstrekt aan het AB (binnen het samenwerkingsverband)	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse
Mate van participatie	Een actieve en zelfgekozen deelname van gemeenten waarbij het samenwerkingsverband de gemeenten tevens betreft.	- Betrekken van de gemeenten vanuit het samenwerkingsverband - Communicatie naar de betrokken gemeenten vanuit het samenwerkingsverband	- De mate waarin de gemeenten hun eigen mening kunnen geven in het samenwerkingsverband - De mate van formele communicatie met de betrokken gemeenten	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse

Figuur 7: operationalisatie institutionele dimensie

Factoren	Beschrijving	Dimensies	Indicatoren	Onderzoeksmethoden
Mate van stabiliteit	Een samenwerkingsverband heeft een stabiele, toekomstbestendige langetermijnvisie.	- Een samenwerkingsverband heeft een stevige toekomst voor gemeenten - Een samenwerkingsverband laat de kwetsbaarheid van gemeenten afnemen - Een samenwerkingsverband dient niet of beperkt vrijblijvend te zijn	- De mate waarin een samenwerkingsverband een langetermijnvisie heeft - De mate waarin een samenwerkingsvorm kwetsbaarheid, in de vorm van tekort aan kundig personeel, van gemeenten laat afnemen - De mate waarin het aangaan van een samenwerkingsverband niet vrijblijvend is	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse
Mate van slagvaardigheid	De snelheid tot het komen van een besluit of het komen tot actie.	- Het bestuur van een samenwerkingsverband dient snel tot een besluit te kunnen komen - Het ambtelijk apparaat van een samenwerkingsverband dient snel tot actie te kunnen komen	- De snelheid waarin het bestuur van een samenwerkingsverband besluiten kan nemen - De snelheid waarin het ambtelijk apparaat kan reageren op het besluit en daarmee actie kan ondernemen	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse
Mate van vertrouwen	Een samenwerkingsverband met een klimaat waarbij partijen zich veilig voelen en elkaar kunnen vertrouwen.	- Gemeenten hebben een gelijkwaardige relatie met elkaar en met het samenwerkingsverband - Het samenwerkingsverband respecteert de gemeenten	- De mate waarin actoren elkaar als gelijkwaardige partners zien - De mate waarin het samenwerkingsverband de identiteit en tradities van de gemeenten respecteert	Semigestructureerde interviews en documentenanalyse

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Interne validiteit

Interne validiteit betekent dat een onderzoek meet wat de onderzoeker beoogt te meten (Bleijenbergh, 2014). Ofwel: worden de vragen beantwoord op de manier waarop deze bedoeld waren? Hier is op verschillende manieren gehoor aan gegeven. Allereerst biedt de interviewer de respondent aan om de gegevens van de respondenten anoniem te verwerken indien dit gewenst is. Hierdoor zullen respondenten vrijer kunnen spreken. Twee respondenten hebben aangegeven anoniem te willen blijven in dit onderzoek.

Ten tweede biedt een semigestructureerd interview de mogelijkheid om door te vragen bij vragen waarop de respondent niet volledig antwoord geeft. Het is toegestaan om iets af te wijken van de interviewgids uit bijlage 2, om zeker te weten dat de juiste informatie naar boven komt. Het is echter wel noodzakelijk dat de onderzoeker geen gekleurde of sturende vragen stelt. Dit onderzoek vermijdt sturende vragen door op een neutrale manier door te vragen zoals: *'Kunt u dat iets verder uitleggen?'* of: *'Wat bedoelt u daar precies mee?'*. Wanneer de vragen wel sturend zijn, brengt dit een risico met zich mee betreffende de interne validiteit van dit onderzoek. Dit risico ontstaat doordat met sturende vragen, de vragen niet beantwoord worden op de manier zoals deze bedoeld zijn.

Tot slot dit onderzoek waarborgt de interne validiteit door gebruik te maken van meerdere manieren van data verzamelen. Deze manieren van data verzamelen zijn: documentenanalyse, semigestructureerde interviews en memo's van observaties. Hierdoor is er sprake van een triangulatie van databronnen (Bleijenbergh, 2014). Dit maakt het mogelijk om de data afkomstig uit verschillende bronnen te vergelijken en te achterhalen of de informatie juist is of tegenstrijdig is.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de mate van herhaalbaarheid van het onderzoek (Bleijenbergh, 2014). Een eerste punt wat de betrouwbaarheid van dit onderzoek doet verhogen, heeft betrekking op het toevoegen van de lijst met respondenten en de interviewgids in de bijlagen (zie bijlagen 1 en 2). Dit maakt het mogelijk om dezelfde vragen te stellen aan dezelfde personen in een herhaaldelijk onderzoek (Taylor & Sondergaard, 2017). Ook is een lijst met geanalyseerde documenten bijgevoegd (zie bijlage 4). Hierdoor kunnen dezelfde documenten worden geanalyseerd in een herhaaldelijk onderzoek.

Naast de hiervoor genoemde punten die de betrouwbaarheid van dit onderzoek doen verhogen, is er ook een punt waardoor de betrouwbaarheid in gevaar kan komen. De transcripten van de interviews worden slechts door één persoon geanalyseerd. Dit brengt een risico met zich mee, waarbij de onderzoeker de gegevens kan interpreteren. Er is bij dit onderzoek geen gebruikgemaakt van

intercoderen. Intercoderen had de betrouwbaarheid van dit onderzoek kunnen laten stijgen. Intercoderen is hier echter niet mogelijk vanwege de gebrekkige beschikbare capaciteit van dit onderzoek op het gebied van tijd.

Externe validiteit

Een derde kwaliteitscriteria betreft de externe validiteit of generaliseerbaarheid. Dit criteria doelt op het generaliseren van bevindingen naar een groter niveau (Bleijenbergh, 2014). Dit onderzoek is op twee manieren extern valide.

Allereerst, de resultaten van dit onderzoek zijn niet alleen bruikbaar voor de provincie Utrecht. De overige elf provincies kunnen deze bevindingen eveneens gebruiken. Dit onderzoek is gericht op vier samenwerkingsvormen die gemeenten in elke provincie kunnen kiezen. Dit onderzoek kijkt niet specifiek naar een aantal gemeenten binnen de provincie Utrecht. De bevindingen zijn te generaliseren naar overige provincies, omdat dit onderzoek vier vormen bestudeerd op het gebied van succesvol samenwerken in algemene zin. Ook op het gebied van het verkrijgen van data is gekeken naar diverse bronnen. Zo zijn de interviews afgelegd bij respondenten uit verschillende provincies. Ook hebben de geanalyseerde documenten betrekking op samenwerkingsverbanden in Nederland.

Ten tweede, het beoordelingskader dat tot stand is gekomen door het combineren van meerdere theorieën, schetst een actueel beeld van de factoren waaraan een vorm van intergemeentelijk samenwerken moet voldoen om succesvol te zijn. Dit betekent dat andere onderzoeken naar het succes van verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken, dit beoordelingskader kunnen gebruiken. Het beoordelingskader is daarmee te generaliseren tot het beoordelen van andere, niet in dit onderzoek meegenomen, vormen van intergemeentelijk samenwerken.

Tot slot is er ook een punt waarop dit onderzoek risico loopt. Er worden vier samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Een samenwerkingsverband kan op verschillende manieren uitpakken in de praktijk. Een voorbeeld verduidelijkt dit. Een BVO bij gemeenten X kan stabiel zijn, maar onstabiel bij gemeenten Y. Dit onderzoek geeft weinig gehoor aan de verschillende manieren waarop een samenwerkingsvorm kan uitpakken in de praktijk. Dit onderzoek doelt namelijk op het vergelijken van vier samenwerkingsvormen om aan de hand hiervan conclusies te trekken die over het algemeen van toepassing zijn op deze vier vormen. Uitzonderingen komen daarom niet aan bod in dit onderzoek.

5. Resultaten en analyse

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van dit onderzoek. Deelvraag vier: ‘hoe scoren de vier vormen van intergemeentelijk samenwerken op de factoren?’, wordt hierbij beantwoord. De resultaten worden besproken per factor in paragraaf 5.1 tot en met 5.8. Deze resultaten geven weer op welke punten de samenwerkingsverbanden verschillen en overeenkomen. Ook komen hier de voor- en nadelen van de samenwerkingsvormen aan bod. Daarnaast geeft paragraaf 5.9 een slotanalyse weer.

De samenwerkingsvormen worden per factor besproken in de volgende volgorde: directe federatiegemeente, indirecte federatiegemeente, openbaar lichaam en BVO. Indien er geen verschil is tussen twee samenwerkingsvormen, worden deze samen besproken.

5.1 Mate van kostenbesparing

De eerste factor die aan bod komt in deze analyse is de mate van kostenbesparing. Deze betreft twee indicatoren: de mate waarin de frictiekosten beperkt worden en de mate van doelmatigheid.

5.1.1 Directe en indirecte federatiegemeente

Aan het oprichten van een nieuwe organisatie zijn inherent kosten verbonden. De hoogte van die kosten is afhankelijk van hoe een specifieke samenwerkingsvorm vorm krijgt. De federatiegemeente zal gepaard gaan met een (gedeeltelijke) ambtelijke fusie, elke deelnemende gemeente levert ambtenaren. Ook kunnen, vanwege benodigde expertise, externe ambtenaren worden aangetrokken. Het is afhankelijk van de grootte van de ambtelijke fusie en de hoeveelheid externe ambtenaren hoe hoog de frictiekosten zijn. Wanneer geen externe ambtenaren in dienst komen, beperkt dit de frictiekosten.

E. Mol (persoonlijke communicatie, 3 juni 2019) beargumenteert dat een federatiegemeente geen externe ambtenaren nodig zal hebben. Een bundeling van de krachten van de betrokken gemeenten zorgt voor voldoende expertise voor de maatschappelijke opgaven van de federatiegemeente (Kempengemeenten, 2017a)². Hierdoor zijn er geen extra werkplaatsen nodig. Op het gebied van het bestuur kan echter wel een lichte stijging verwacht worden (A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019). Dit komt doordat het totaal aantal bestuursleden zal stijgen. Daarnaast stelt H. Versteeg (persoonlijke communicatie, 16 mei 2019) dat een lichte kostenstijging te verwachten is doordat een federatiegemeente een zware samenwerkingsvorm is waarbij een nieuw autonoom orgaan wordt opgericht. Ook Anonieme respondent B (persoonlijke communicatie, 28 mei 2019) beargumenteert dat het optuigen van een federatiegemeente relatief duur is. Dit omdat er zowel beleidsmatig als uitvoerend wordt samengewerkt.

² Bron afkomstig vanuit de Kempengemeenten (niet publiekelijk toegankelijk).

Geen samenwerkingsvorm blijkt doelmatig te zijn op de korte termijn (Van der Kolk, 2011). Doelmatigheid is vaak pas op de lange termijn zichtbaar. R. de Greef (persoonlijke communicatie, 16 mei 2019) ziet wel potentie in de federatiegemeente. Hij stelt: *“Als het alleen om doelmatigheid gaat, dan is niemand tegen een herindeling of een federatiegemeente”*. De federatiegemeente biedt mogelijkheden om de nabijheid te behouden en toch ook doelmatig te zijn (op de lange termijn). De federatiegemeente zal namelijk grotere maatschappelijke opgaven voor meerdere gemeenten uitvoeren. Ook Anonieme respondent B en S. van de Laar (persoonlijke communicatie, 28-29 mei 2019) beargumenteren dat de federatiegemeente doelmatig zal zijn. Om besluiten te nemen over de maatschappelijke opgaven hoeft de federatiegemeente de individuele gemeenteraden namelijk niet te raadplegen. Ondanks dit voordeel erkennen zij ook dat het optuigen van een nieuw orgaan veel opstartkosten met zich mee brengt.

5.1.2 Openbaar lichaam

Doordat het openbaar lichaam (Wgr) een zware samenwerkingsvorm is, kan beargumenteerd worden dat de frictiekosten hoog zijn (S. van de Laar, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-29 mei 2019). De frictiekosten zullen echter theoretisch gezien minder zijn vergeleken met de federatiegemeente omdat het bestuur kleiner is, waardoor minder verschuivingen van personeel nodig zijn. Hierdoor is er geen grotere huisvesting nodig. Bij een openbaar lichaam worden in principe geen externe ambtenaren of bestuurders aangenomen. Dit zal de frictiekosten beperken.

Net zoals de federatiegemeente zal het openbaar lichaam op de korte termijn niet doelmatig zijn (Anonieme respondent A, persoonlijke communicatie, 23 mei 2019). Op de lange termijn kan het openbaar lichaam taken wel op een meer eenduidige manier aanpakken, wat de doelmatigheid vergroot. Echter, zoals beschreven in paragraaf 5.3 en 5.7, hebben gemeenten vaak verschillende visies en verschillend beleid. Deze verschillen zijn niet bevorderend voor de doelmatigheid (Anonieme respondent B, S. van de Laar, persoonlijke communicatie, 28-29 mei 2019).

5.1.3 BVO

De BVO is het meest kostenbesparend op het gebied van de frictiekosten, vergeleken met de bovenstaande vormen (A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019). De BVO is het meest simpel vanwege het enkelvoudig bestuur (S. van de Laar, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019). Daarnaast benoemen Anonieme respondent B en H. Versteeg (persoonlijke communicatie, 16-28 mei 2019) dat het bij een beperkt aantal taken niet nodig is om externe ambtenaren aan te nemen. Hierdoor is geen grotere huisvesting nodig.

Net zoals bij de vorige drie samenwerkingsvormen geldt ook bij een BVO dat deze op korte termijn niet doelmatig is. Gemeenten hebben tijd nodig om de manier van werken aan te passen. Op lange termijn kan de BVO wel doelmatig zijn wanneer het samenwerkingsverband slechts enkele taken tot zich neemt, waardoor het takenpakket behapbaar blijft (E. Mol, persoonlijke communicatie, 3

juni 2019). Daarnaast benoemen Anonieme respondent A, Anonieme respondent B en H. Versteeg (persoonlijke communicatie, 16-28 mei 2019) dat de BVO enkel uitvoerende taken tot zich neemt, hetgeen eenduidigheid creëert. Gemeenten zijn het gemakkelijker eens over bijvoorbeeld ICT zaken, vergeleken met de aanpak van jeugdzorg. De BVO slaagt erin deze eenduidige uitvoeringstaken voor alle betrokken gemeenten op te pakken, hetgeen tot doelmatigheid leidt.

5.1.4 Tussenconclusie

Concluderend, bij de (directe en indirecte) federatiegemeente en het openbaar lichaam heerst een grote mate van onduidelijkheid op het gebied van de hoogte van de frictiekosten. Verschillende respondenten nemen verschillende standpunten in. Op het gebied van de doelmatigheid is er wel een verschil zichtbaar tussen de federatiegemeente en het openbaar lichaam. De federatiegemeente wordt verwacht meer doelmatig te zijn doordat zij geen goedkeuring dienen te krijgen van de gemeenten alvorens zij een besluit kunnen nemen. Het openbaar lichaam dient dit wel te doen. Tot slot, de BVO scoort op beide indicatoren naar verhouding goed. De BVO heeft voornamelijk uitvoerende taken, waarbij sneller een overeenstemming is tussen alle partijen.

5.2 Mate van juridische haalbaarheid

De tweede factor die aan bod komt in dit onderzoek betreft de mate van juridische haalbaarheid van de vier samenwerkingsvormen. Deze factor bestaat uit één indicator: de mate waarin een samenwerkingsverband is toegestaan volgens de huidige wet- en regelgeving.

5.2.1 Directe federatiegemeente

De directe federatiegemeente is volgens de huidige wet- en regelgeving niet toegestaan. Dit komt doordat een opsplitsing van de gemeenteraad in een federatief deel en een gemeentelijk deel een onbekend concept is binnen de Gemeentewet en de Wgr. Daarnaast stroken de directe verkiezingen niet met de huidige wetgeving. Het is niet toegestaan om zowel verkiezingen te hebben voor de gemeenteraad als voor de federatieraad (R. de Greef, A. de Kroon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-6 juni 2019; Gemw, 2019; Wgr, 2018). Door de directe verkiezingen voor de federatieraad ontstaan politieke fracties bij de federatiegemeente. Dit betekent dat de individuele belangen van de betrokken gemeenten niet meer behartigd worden. Dit is in strijd met het concept verlengd lokaal bestuur dat de afgelopen decennia leidend is geweest in het openbaar bestuur (P. Guldemon, persoonlijke communicatie, 1 mei 2019).

Daarnaast kan de directe federatiegemeente ook suggereren dat een vierde bestuurslaag ontstaat, namelijk regionaal bestuur. Deze bestuurslaag bevindt zich tussen de provincies en de gemeenten. Deze vierde bestuurslaag is niet in lijn met het 'Huis van Thorbecke'. Elzinga (2018) benoemt echter dat deze vierde laag tegenwoordig al bestaat bij verschillende samenwerkingsvormen. Deze zijn daarentegen niet direct gekozen. Tot voor kort was deze vierde bestuurslaag, in de vorm van

binnengemeentelijk decentraliseren in deelgemeenten, wel nog toegestaan volgens de Gemeentewet. Deze laag bevond zich tussen de gemeente en de inwoner (De Kroon & De Greef, 2018). Dit laat zien dat een vierde bestuurslaag wel ooit mogelijk is geweest. Daarnaast kan beargumenteerd worden dat de federatiegemeente niet boven de gemeenten komt te staan maar ernaast (vergelijkbaar met de waterschappen) (E. Mol, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-3 juni 2019). Hiervoor dient de federatiegemeente wel te beschikken over een functioneel bestuur. Dit betekent dat het bestuur speciale bevoegdheden heeft. De waterschappen beschikken over een functioneel bestuur.

Volgens de bovenstaande tekst is het noodzakelijk dat de wetgeving wordt aangepast om een federatiegemeente mogelijk te maken. Mogelijke manieren om de wet te wijzigen is door middel van het opnemen van een bijzondere wet, een experimenteerwet of een experimenteerbepaling in de Gemeentewet, Wgr of Kieswet. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 6.3. Minister Ollongren (2018a) moedigt dit experimenteren binnen de huidige wetgeving aan. BZK is bezig met de agenda 'Ruimte in Regels' waarin wordt gekeken naar de mogelijkheid tot meer maatwerk in de Provinciewet, Gemeentewet en Wgr (Ollongren, 2018b). Ook gedurende de Netwerkmiddag te Middelburg bleek BZK bereid te zijn om soepeler om te gaan met de huidige wet- en regelgeving.

5.2.2 Indirecte federatiegemeente

De indirecte federatiegemeente kan vorm krijgen binnen de Wgr. Artikel 13 van de Wgr staat namelijk toe dat gemeenten eigen afgevaardigden mogen aanwijzen vanuit de gemeenteraad. Deze personen zijn namens de gemeenten werkzaam in het samenwerkingsverband en vertegenwoordigen de belangen van de gemeente van afkomst (verlengd lokaal bestuur). Dit artikel biedt ook de mogelijkheid om in de onderling samengestelde regeling specifieke zaken vast te stellen. Het is bij de indirecte vorm noodzakelijk dat de regeling vermeldt dat de federatieraadsleden een afspiegeling zijn van de individuele gemeenteraden op het gebied van politieke verdeling. Indien dit niet het geval is, kan de federatieraad niet representatief zijn, waardoor deze niet conform de afgesproken regeling is. Het juridisch verschil tussen een openbaar lichaam en een indirecte federatiegemeente zit in de afspraken die vastgesteld zijn in de regeling.

De indirecte federatiegemeente kan ook worden gezien als een vierde bestuurslaag. Dit is net zoals bij de directe vorm niet in lijn met het 'Huis van Thorbecke'. Echter kan beargumenteerd worden dat bij een openbaar lichaam en een BVO een soortgelijke vierde bestuurslaag ontstaat (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Dit laat zien dat deze vierde bestuurslaag al bestaat in het huidige openbaar bestuur. Deze laag kan gepositioneerd worden boven de gemeenten, maar kan ook ernaast worden gezet, waardoor er geen vierde laag meer is.

5.2.3 Openbaar lichaam en BVO

Zowel het openbaar lichaam als de BVO zijn mogelijk volgens de Wgr (art. 8 Wgr). Hierdoor scoren deze twee vormen goed op de mate van juridische haalbaarheid. Beide vormen zijn vaak toegepast in de praktijk.

5.2.4 Tussenconclusie

Concluderend, de directe federatiegemeente is momenteel niet mogelijk vanwege de directe verkiezingen. De indirecte federatiegemeente is daarentegen wel juridisch mogelijk. De Wgr maakt het mogelijk om vanuit de gemeenteraad personen aan te wijzen om in het samenwerkingsverband werkzaamheden te gaan verrichten. Hiermee is de indirecte vorm conform het verlengd lokaal bestuur. Tot slot zijn zowel het openbaar lichaam als de BVO juridisch haalbaar volgens de Wgr.

5.3 Mate van legitimiteit

De derde factor betreft de mate van legitimiteit. Deze factor is onderverdeeld in een tweetal indicatoren: de mate waarin het AB een afspiegeling is van de inwoners van de gemeenten op basis van politieke voorkeur en de mate waarin het beleid geaccepteerd wordt door de inwoners.

5.3.1 Directe federatiegemeente

Bij de directe federatiegemeente worden de leden van de federatieraad direct gekozen door de inwoners van de betrokken gemeenten. Hierdoor zijn de leden van het AB (federatieraadsleden) een directe afspiegeling van de inwoners van de regio op het gebied van de politieke voorkeur (E. Aardse, Anonieme respondent A, Anonieme respondent B, M. Boogers, A. de Kroon, W. Hack, E. Mol, S. van de Laar, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 8 mei-12 juni 2019; Kempengemeenten, 2017a).

Daarnaast blijkt dat bij de directe federatiegemeente de kans groter is dat de inwoners het beleid, van het AB, zullen accepteren. Zij hebben de leden van het AB zelf gekozen aan de hand van de wensen op het gebied van de grotere maatschappelijke opgaven (Anonieme respondent B, R. de Greef, W. Hack, E. Mol, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-12 juni 2019). Ook A. de Kroon (persoonlijke communicatie, 6 juni 2019) is het hiermee eens, hetgeen blijkt uit het volgende citaat: *“Door de rechtstreekse verkiezingen heeft de burger direct invloed op de oplossingen die het bestuur besluit”*.

5.3.2 Indirecte federatiegemeente

Bij de indirecte federatiegemeente zullen de leden van het AB van de federatiegemeente afkomstig zijn uit de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. De gemeenteraadsleden worden verkozen door de inwoners van de individuele gemeenten. Deze gemeenteraadsleden kiezen daarna uit hun midden enkele personen voor in de federatieraad (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Het is hierbij noodzakelijk dat vooraf in de regeling is vastgelegd dat deze afvaardiging een politieke afspiegeling is van de gemeenteraadsleden. Dit maakt het AB indirect een afspiegeling van

de inwoners van de regio, conform verlengd lokaal bestuur (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Op het gebied van acceptatie van het beleid is de kans groot dat deze geaccepteerd wordt door de inwoners. De inwoners worden indirect vertegenwoordigd door het AB (P. Guldemon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 1-16 mei 2019). Omdat het AB van de federatiegemeente een afspiegeling is van de gemeenten, is het te verwachten dat het AB beleid kiest die in lijn is met de wensen van de inwoners.

5.3.3 Openbaar lichaam

De leden van het openbaar lichaam (Wgr) worden, net zoals de leden van de indirecte federatiegemeente, indirect gekozen. De betrokken gemeenteraden kiezen elk uit hun midden één (soms enkele) personen die werkzaamheden voor het openbaar lichaam gaan verrichten (De Greef et al., 2015). Het verschil met de indirecte federatiegemeente is dat deze personen geen politiek representatieve afvaardiging van de gemeenteraden hoeven te zijn (art. 13 Wgr). Hierdoor kan het AB van het openbaar lichaam minder een afspiegeling zijn van de gemeenteraden (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Er bestaat hierdoor een grotere afstand tussen de inwoners en het AB van het openbaar lichaam (Stolk, Vellekoop, Dreef, De Greef, Van den Berg & Van der Beek, 2018). De legitimatie van het openbaar lichaam verloopt naar de gemeenten in plaats van rechtstreeks naar de inwoners (De Greef, Zijlstra & Theissen, 2015).

Doordat het mogelijk is dat het AB minder een afspiegeling is van de politieke verdeling van de raden van de betrokken gemeenten, is de kans meer aanwezig dat inwoners het beleid niet accepteren. Daarnaast bestaat het AB van een openbaar lichaam vaak uit minder leden, vergeleken met de federatiegemeente. Hierdoor is de onderlinge controle op elkaar minder. Dit kan ertoe leiden dat enkele personen in het AB van het openbaar lichaam besluiten nemen die niet in lijn zijn met de wensen van de inwoners (Stolk et al., 2018).

5.3.4 BVO

Een BVO bestaat uit een enkelvoudig bestuur, zonder een AB (Geerling et al., 2014). Hierdoor is het niet mogelijk om te meten of het AB een afspiegeling is van de betrokken gemeenteraden.

Op het gebied van acceptatie van het beleid door de inwoner blijkt dat een BVO vaak ver van de inwoner afstaat. Een BVO is een afgebakende uitvoeringsorganisatie die enkel interne taken uitvoert. Hier heeft de inwoner weinig mee van doen (R. de Greef, A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 16 mei-6 juni 2019). Voorbeelden hiervan zijn ICT zaken en inkoop. De afstand tussen een BVO en de inwoners maakt dat inwoners niet weten wat het beleid is. Voor de inwoners is vooral een goede dienstverlening van belang (E. Aardse, Anonieme respondent B, persoonlijke communicatie, 22-28 mei 2019). Doordat de inwoners niet weten wat het beleid is, kan ook niet

gemeten worden of zij dit beleid accepteren. Dit maakt dat de BVO een beperkte legitimiteit heeft op dit gebied. Gezien de focus op uitvoeringstaken is het bij een BVO echter minder relevant dat het beleid bekend is bij de inwoners.

5.3.5 Tussenconclusie

Concluderend, bij de directe federatiegemeente is de hoogste mate van legitimiteit te verwachten. Dit wordt veroorzaakt doordat de inwoners de leden van het AB direct kiezen. Hierdoor zullen inwoners het beleid, om een probleem op te lossen, eerder accepteren. Ook de indirecte federatiegemeente zal over een hoge mate van legitimiteit beschikken. Deze zal echter wel minder zijn vergeleken met de directe vorm. Dit wordt veroorzaakt doordat bij de indirecte vorm, de leden van het AB op een getrapte wijze worden gekozen. Daarnaast scoort het openbaar lichaam middelmatig op het gebied van legitimiteit. Dit komt doordat de leden van het AB geen politieke afspiegeling hoeven te zijn van de gemeenteraadsleden. Tot slot, de BVO scoort het laagst. De BVO (zonder AB) staat ver van de inwoner af. Het gebrek aan legitimiteit hoeft echter geen probleem te zijn vanwege de beleidsarme taken.

5.4 Mate van verantwoording

De vierde factor betreft de mate van verantwoording. Deze factor bestaat uit twee indicatoren: de mate waarin het samenwerkingsverband informatie verstrekt aan de betrokken gemeenten en de mate waarin het DB informatie verstrekt aan het AB.

5.4.1 Directe federatiegemeente

Bij de directe federatiegemeente zullen taken vanuit de gemeenten gedelegeerd worden naar de federatiegemeente (voor uitleg van delegeren en mandateren zie paragraaf 2.1). Dit betekent dat de gemeenten niet meer verantwoordelijk zullen zijn voor deze taken. De federatiegemeente wordt verantwoordelijk voor deze taken. Doordat de federatiegemeente een eigen identiteit zal hebben, is informatieverstrekking naar de betrokken gemeenten over de desbetreffende taken niet nodig (R. de Greef, A. de Kroon, W. de Vries, W. Hack, E. Mol, persoonlijke communicatie, 16 mei-13 juni 2019). Volgens Anonieme respondent B (persoonlijke communicatie, 28 mei 2019) kan het AB wel informatie verstrekken aan de gemeenten. De gemeenten beschikken echter niet meer over de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen in hetgeen waarover informatie wordt verstrekt.

Op het gebied van de inkomsten zal de directe federatiegemeente wel afhankelijk zijn van de betrokken gemeenten (S. van der Stel, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-21 mei 2019). De gemeenten staan een deel van hun financiële middelen af aan de federatiegemeente. Door deze financiële afhankelijkheid zal toch enige vorm van informatie verstrekken nodig zijn tussen beide partijen. Tevens benoemt S. van der Stel (persoonlijke communicatie, 21 mei 2019) dat gemeenten de organen zijn die kiezen welk samenwerkingsverband zij aangaan. Om te laten zien dat dit een

succesvol samenwerkingsverband is, is het toch belangrijk om informatie te verstrekken aan de gemeenten. Indien er geen informatieverstrekking is, kunnen gemeenten ontevreden raken wat tot gevolg kan hebben dat zij besluiten (na vier jaar) niet verder te gaan met de federatiegemeente.

Uit de bovenstaande tekst blijkt dat de federatiegemeente in principe niet verplicht is om informatie te verstrekken aan de deelnemende gemeenten op het gebied van de taken. De federatiegemeente zal informatie verstrekken aan de inwoners van de regio. De federatiegemeente wil de inwoners op de hoogte houden van wat er leeft in de regio (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019).

A. de Kroon (persoonlijke communicatie, 6 juni 2019) vindt dat de federatiegemeente iets moet doen om dit tekort aan informatieverstrekking aan de gemeenten te compenseren. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van een twee jaarlijkse gemeentedag. Verder kan het bestuur van de gemeenten inlichtingen vragen aan de federatiegemeente. Daarnaast kunnen de gemeenteraden ongevraagd en gevraagd advies geven aan het AB van de federatiegemeente (De Kroon & De Greef, 2018).

Tot slot, op het gebied van informatieverstrekking van het DB aan het AB, geldt dat de directe federatiegemeente dit op een transparante zal moeten doen (E. Aardse, W. Hack, A. de Kroon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 15 mei-12 juni 2019). Dit zal op voorhand worden vastgelegd in een regeling.

5.4.2 Indirecte federatiegemeente

Bij de indirecte federatiegemeente zullen de federatieraadsleden de belangen van de gemeenten vertegenwoordigen. De afgevaardigden behouden contact met de gemeente van afkomst. Zij zullen dan ook informatie verstrekken aan hun gemeente, in lijn met verlengd lokaal bestuur (E. Aardse, W. de Vries, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-13 juni 2019). Echter, informatieverstrekking is niet verplicht, wanneer taken worden gedelegeerd. Toch is informatieverstrekking hier wel meer te verwachten, vergeleken met de directe vorm. Dit vanwege de nauwe relatie doordat er sprake is van verlengd lokaal bestuur.

Bij de indirecte federatiegemeente geldt net zoals bij de directe federatiegemeente dat het DB op een transparante manier informatie dient te verstrekken aan het AB (E. Aardse, W. Hack, A. de Kroon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 15 mei-12 juni 2019).

5.4.3 Openbaar lichaam

Bij het optuigen van een openbaar lichaam (Wgr) worden veelal taken van de gemeenten gemandateerd aan het samenwerkingsverband. De gemeenten dragen deze taken niet compleet over, waardoor zij deels zelf verantwoordelijk blijven. Hierdoor is het samenwerkingsverband (het AB) verplicht om op een transparante manier informatie te verstrekken aan de betrokken gemeenten, in lijn

met het verlengd lokaal bestuur (E. Aardse, R. de Greef, W. de Vries, W. Hack, A. de Kroon, S. van de Laar, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-13 juni 2019; Fleuren, 2015; Stolk et al., 2018). Anonieme respondent A (persoonlijke communicatie, 23 mei 2019) geeft aan dat gemeenten waarde hechten aan deze informatieverstrekking. Zij willen taken vaak niet compleet op afstand zetten vanwege de angst om taken los te laten.

Daarentegen geldt dat wanneer taken gedelegeerd worden, informatieverstrekking aan de gemeenten minder noodzakelijk is (Mehciz, 2016). Echter, uit de praktijk blijkt dat er toch wel enige mate van informatieverstrekking blijft, omdat taken veelal worden gemandateerd.

Tot slot geldt net zoals bij de directe en indirecte federatiegemeente dat het DB op een transparante manier informatie dient te verstrekken aan het AB (E. Aardse, W. Hack, A. de Kroon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 15 mei-12 juni 2019).

5.4.4 BVO

De BVO wordt gebruikt voor bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken. De BVO staat daarmee vaak dicht bij de gemeenten en is daar ook onderdeel van. De BVO dient informatie te verstrekken aan de gemeenten over de besluiten en de voortgang van de taken (E. Aardse, W. de Vries, W. Hack, A. de Kroon, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 15 mei-13 juni 2019; De Greef & Stolk, 2015). Omdat de BVO sterk verweven is met de gemeenten, verloopt de informatieverstrekking informeel en transparant (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Gemeenteraadsleden geven soms aan dat zij een uitgebreide informatievoorziening niet nodig vinden wanneer de BVO al enige tijd goed verloopt (Stolk et al., 2018). Hierdoor is informatieverstrekking aan gemeenten minder noodzakelijk.

Tot slot is het bij de BVO niet mogelijk om informatie te verstrekken vanuit het DB aan het AB (De Greef & Stolk, 2015). Het bestuur van de BVO bestaat namelijk enkel uit een DB (E. Aardse, Anonieme respondent B, persoonlijke communicatie, 22-28 mei 2019).

5.4.5 Tussenconclusie

Concluderend, de indirecte federatiegemeente en het openbaar lichaam scoren beiden goed op het gebied van verantwoording. Beiden verstrekken de gemeenten veel informatie vanuit het samenwerkingsverband. Ook verloopt de interne informatieverstrekking vanuit het DB naar het AB op een transparante manier. Deze interne informatieverstrekking is ook zichtbaar bij de directe federatiegemeente. Echter, de directe federatiegemeente scoort minder goed op de informatieverstrekking naar de gemeenten. De gemeenten worden beperkt op de hoogte gesteld. De informatieverstrekking verloopt daarentegen direct naar de inwoners. Tot slot, bij de BVO verloopt de informatieverstrekking naar de gemeenten. Vanwege het enkelvoudig bestuur wordt geen informatie verstrekt vanuit het DB naar het AB. Hierdoor scoort de BVO middelmatig.

5.5 Mate van participatie

De vijfde factor die aan bod komt in dit onderzoek betreft de mate van participatie vanuit de gemeenten. Deze factor bestaat uit twee indicatoren: de mate waarin gemeenten hun eigen mening kunnen geven aan het samenwerkingsverband en de mate waarin het samenwerkingsverband formeel communiceert met de betrokken gemeenten.

5.5.1 Directe federatiegemeente

Bij de directe federatiegemeente worden de taken vanuit de gemeenten gedelegeerd naar de federatiegemeente. Dit betekent dat gemeenten deze bevoegdheid volledig afstaan, waardoor zij hier ook geen inspraak meer op zullen hebben. Door de duidelijke scheidingslijn kunnen gemeenten niet hun eigen mening geven in het samenwerkingsverband (E. Aardse, Anonieme respondent B, A. de Kroon, E. Mol, persoonlijke communicatie, 22 mei-6 juni 2019; Boogers, 2018; De Greef, 2018). Hierdoor dient er vooraf of achteraf gecompenseerd te worden op het gebied van het betrekken van de gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld door een zienswijze of door het organiseren van verschillende informele sessies of symposia (A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019; Kempengemeenten, 2017a).

Op het gebied van de formele communicatie tussen de gemeenten en de directe federatiegemeente kan gesteld worden dat er sprake is van relatief weinig communicatie tussen beiden (Anonieme respondent B, persoonlijke communicatie, 28 mei 2019). De reden hiervoor zit onder andere in de duidelijke scheidingslijn tussen de gemeenten en de federatiegemeente. S. van der Stel (persoonlijke communicatie, 21 mei 2019) vindt het kwalijk dat er geen communicatie zal zijn tussen deze partijen. Voor dit tekort aan communicatie kan gecompenseerd worden, bijvoorbeeld door middel van het organiseren van een symposia (A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019). Daarentegen stelt S. van de Laar (persoonlijke communicatie, 29 mei 2019) dat het niet kwalijk hoeft te zijn dat er minder gecommuniceerd wordt. Minder communicatie biedt potentie op het gebied van legitimiteit en slagvaardigheid. Daarnaast stelt R. de Greef (persoonlijke communicatie, 16 mei 2019) dat er wel nog enige vorm van overleg zal plaatsvinden. Dit zal onder andere nodig zijn op het gebied van de financiële middelen. De federatiegemeente is hiervoor afhankelijk van de gemeenten.

5.5.2 Indirecte federatiegemeente

Bij de indirecte federatiegemeente is sprake van verlengd lokaal bestuur. De afgevaardigde gemeenteraadsleden die werkzaam zijn bij de federatiegemeente, proberen de belangen van de gemeente van afkomst te behartigen. Hierdoor zullen gemeenten (indirect) hun mening kunnen uiten in het samenwerkingsverband (E. Aardse, P. Guldemon, persoonlijke communicatie 1-22 mei 2019).

Volgens E. Aardse (persoonlijke communicatie, 22 mei 2019) opereren de afgevaardigden gemeenteraadsleden volgens de belangen van de gemeenten. Hierdoor blijven korte lijntjes bestaan

tussen deze afgevaardigden en het bestuur van de gemeente van afkomst. Hierdoor zal de mate van onderlinge communicatie groot zijn (vergeleken met de directe federatiegemeente). Echter, omdat de taken worden gedelegeerd is communicatie strikt wettelijk gezien niet noodzakelijk.

5.5.3 Openbaar lichaam

Bij het openbaar lichaam (Wgr) worden de bevoegdheden veelal gemandateerd vanuit de gemeenten naar het samenwerkingsverband. De gemeenten behouden enige mate van zeggenschap in het samenwerkingsverband. Hierdoor kunnen zij ook hun mening geven in het samenwerkingsverband (Anonieme respondent A, W. Hack, E. Mol, persoonlijke communicatie, 23 mei-12 juni 2019; Fleuren, 2015; Wesseling, Dreef, Huisman, Eichhorn & Haagoort, 2017). Daarnaast benoemt H. Versteeg (persoonlijke communicatie, 16 mei 2019) dat gemeenten, vanwege de beleidsmatige taken, inspraak willen behouden. Iedere gemeente voert zijn eigen beleid. Er kunnen verschillen bestaan tussen het beleid van gemeenten. Wanneer gemeenten verschillend beleid voeren, kunnen gemeenten extra geneigd zijn om hun mening te geven. Zij streven allen naar het realiseren van hun eigen beleid in het samenwerkingsverband. Ook blijkt dat het samenwerkingsverband meer open staat voor inbreng vanuit de gemeenten (Stolk et al., 2018). Dit zorgt voor een wederzijdse open houding naar elkaar. Daarentegen, wanneer taken gedelegeerd worden, kunnen gemeenten juridisch gezien weinig inbreng hebben. Echter, in de praktijk komt mandateren vaker voor.

Op het gebied van formele communicatie tussen partijen blijkt dat het openbaar lichaam goed scoort. Dit komt mede doordat de gemeenten zeggenschap behouden (E. Aardse, S. van der Stel, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-22 mei 2019). Daarentegen zet S. van de Laar (persoonlijke communicatie, 29 mei 2019) vraagtekens bij de connectie tussen veel communicatie en een goede samenwerkingsvorm. Volgens hem hoeft veel communicatie tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband niet per se positief te zijn. Hij ziet dit meer als een obstakel, vanwege het lange traject tot besluitvorming.

5.5.4 BVO

Juridisch gezien kunnen gemeenten hun eigen mening geven bij de BVO (A. de Kroon, W. Hack, persoonlijke communicatie, 6-12 juni 2019). Echter, in de praktijk blijkt de mening van gemeenten minder een vereiste te zijn. De BVO is veelal een uitvoeringsorgaan waarbij de taken gestandaardiseerd zijn (Anonieme respondent B, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-28 mei 2019). Vanwege het beleidsarme karakter zijn gemeenten vaak ook minder geïnteresseerd in hun eigen mening geven in het samenwerkingsverband. Uit een praktijkvoorbeeld blijkt dat gemeenten ervaren voldoende inspraak te hebben (Brouwers, 2015).

De formele communicatie tussen partijen bij de BVO scoort lager vergeleken met het openbaar lichaam. Dit komt doordat de BVO een minder geformaliseerde organisatie is. De BVO is, zoals hierboven vermeld, gestandaardiseerd. Hierdoor heeft de BVO slechts een klein enkelvoudig

bestuur nodig. Bij een klein bestuur is onderlinge communicatie op een formele wijze vaak niet nodig. Dit gebeurt daardoor, wanneer mogelijk, op een informele manier (Anonieme respondent B, E. Mol, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-3 juni 2019; Lauwerier, Gloudemans & Van Breemen 2017).

5.5.5 Tussenconclusie

Concluderend, de directe federatiegemeente scoort, theoretisch gezien, het slechtste op het gebied van het laten participeren van gemeenten. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemeenten hun eigen mening niet kunnen inbrengen in het samenwerkingsverband. Echter, de mate van participatie is sterk afhankelijk van hoe de gemeenten en federatiegemeente dit onderling vormgeven. De indirecte federatiegemeente en het openbaar lichaam scoren beiden goed op het laten participeren van gemeenten. Bij beide vormen kunnen gemeenten eigen ideeën inbrengen en wordt er daardoor onderling gecommuniceerd. Tot slot, de BVO scoort middelmatig. Vanwege het beleidsarme karakter is het minder noodzakelijk dat gemeenten participeren in de praktijk.

5.6 Mate van stabiliteit

Factor zes betreft de mate van stabiliteit. Dit onderzoek verdeelt stabiliteit in drie indicatoren: de mate waarin een samenwerkingsverband een langetermijnvisie heeft, de mate waarin de kwetsbaarheid van gemeenten afneemt op het gebied van kundigheid van het personeel en de mate waarin een samenwerkingsverband niet vrijblijvend is.

5.6.1 Directe en indirecte federatiegemeente

De federatiegemeente zal een relatief stabiele vierjarige visie kennen. Dit komt doordat het verkozen bestuur, na de verkiezingen, hun vierjarige plannen proberen te realiseren, binnen de zittingstermijn (E. Aardse, W. Hack, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-12 juni 2019). Na deze vier jaar kan een ander bestuur een compleet andere visie proberen te realiseren. Daarnaast heeft de federatiegemeente een eigenstandig bestuursorgaan. Hierdoor is deze samenwerkingsvorm niet afhankelijk van veranderingen die zich voordoen bij gemeenten (A. de Kroon, E. Mol, persoonlijke communicatie, 3-6 juni 2019). Dit is voornamelijk het geval bij de directe vorm. Bij de indirecte vorm spelen de belangen van de gemeenten meer een rol.

Op het gebied van afname van de kwetsbaarheid van de individuele betrokken gemeenten blijkt dat de federatiegemeente hier wel gehoor aan zal geven. Kwetsbaarheid wordt bij gemeenten veroorzaakt doordat zij een tekort hebben aan kundig personeel op het gebied van de maatschappelijke opgaven. De bundeling van de ambtenaren die naar de federatiegemeente gaan, zorgt voor een bundeling van de expertise (A. de Kroon, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019). E. Aardse (persoonlijke communicatie, 22 mei 2019) voegt hieraan toe dat bij andere samenwerkingsvormen de maatschappelijke opgaven steeds in verschillende samenwerkingsverbanden worden aangepakt. Zij

ziet voordeel in de federatiegemeente omdat hier de maatschappelijke taken structureel worden aangepakt. Hierdoor kun je als samenwerkingsverband groeien en oefenen om te denken op een regionale schaal (Kempengemeenten, 2017b)³. Ook Anonieme respondent B (persoonlijke communicatie, 28 mei 2019) ziet op het gebied van de kwaliteit van het personeel potentie in de federatiegemeente. Zij verwacht dat hoger gekwalificeerd personeel interesse zal hebben om in dienst te treden bij een federatiegemeente. Echter, het aantrekken van externe ambtenaren is geen primair doel van de federatiegemeente.

Op het gebied van de vrijblijvendheid kan een partij op ieder moment uit het samenwerkingsverband stappen. De federatiegemeente is een zware samenwerkingsvorm waarbij een nieuw orgaan wordt opgetuigd, wat drastische veranderingen met zich mee brengt. Hierdoor is het niet waarschijnlijk dat bestuurders dit model afkeuren na een aantal jaar (Anonieme respondent B, W. de Vries, W. Hack, S. van de Laar, persoonlijke communicatie, 28 mei-13 juni 2019). De daadwerkelijke vrijblijvendheid hangt echter af van de juridische vormgeving. A. de Kroon en R. de Greef (persoonlijke communicatie, 16 mei-6 juni 2019) stellen voor om vast te leggen dat de federatiegemeente voor ten minste 8 jaar (2 verkiezingstermijnen) wordt aangegaan.

5.6.2 Openbaar lichaam

Vergelijkbaar met de federatiegemeente heeft het openbaar lichaam (Wgr) ook een vierjarige visie. Na vier jaar kunnen andere personen worden afgevaardigd vanuit de gemeenten. Vergeleken met de federatiegemeente kan gesteld worden dat het openbaar lichaam minder stabiel is. Het verschil zit in de lokale context, welke nog wel eens kan veranderen. De gemeenten hebben nog veel invloed op het samenwerkingsverband. Lokale veranderingen kunnen effect hebben op de visie van het openbaar lichaam (E. Aardse, W. Hack, E. Mol, persoonlijke communicatie, 22 mei-12 juni 2019).

Op het gebied van de afname van de kwetsbaarheid zijn bij het openbaar lichaam verschillende kanten te beargumenteren. Allereerst is een afname van de kwetsbaarheid te verwachten door een bundeling van de ambtenaren. Hierdoor kunnen zij hun kennis met elkaar delen (Anonieme respondent B, persoonlijke communicatie, 28 mei 2019; Wesseling et al., 2017). Een gebrek dat een openbaar lichaam met zich meebrengt, is dat deze samenwerkingsvorm vaak voor één of enkele taken wordt aangegaan. Hierdoor hebben gemeenten nog andere samenwerkingsverbanden nodig met andere gemeenten. Deze veranderen ook geregeld. Dit zorgt ervoor dat de afname van de kwetsbaarheid minder structureel is (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

Vergelijkbaar met de federatiegemeente geldt ook bij het openbaar lichaam dat het in principe mogelijk is om het samenwerkingsverband op ieder moment te verlaten. Om het verband te verlaten, is het noodzakelijk om drie keer de jaarlijkse bijdrage van de gemeente te betalen, plus eventuele kosten

³ Bron afkomstig vanuit de provincie Utrecht (niet publiekelijk toegankelijk).

die verbonden zijn aan het personeel (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Dit maakt het minder realistisch voor gemeenten om een samenwerkingsverband tussentijds te verlaten. Een logisch moment om het openbaar lichaam te verlaten zal na vier jaar zijn, bij de benoeming van het nieuw bestuur (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019; art. 13 lid 2 Wgr).

5.6.3 BVO

Over het algemeen kan gesteld worden dat de BVO een langetermijnvisie heeft. Een BVO wordt voor onbepaalde tijd aangegaan. Het verschil met de vorige drie besproken samenwerkingsvormen is dat de BVO beleidsarm is. Doordat de BVO beleidsarm is, heeft de samenwerking minder last van politieke veranderingen veroorzaakt door verkiezingen (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Beleidsmatige samenwerkingsverbanden kunnen uiteen vallen doordat bij de verkiezingen een andere politieke partij de meerderheid krijgt. Dit is niet het geval bij de BVO, waardoor deze een langetermijnvisie heeft, hetgeen bijdraagt aan de stabiliteit (Anonieme respondent A, Anonieme respondent B, persoonlijke communicatie, 23-28 mei 2019).

De BVO leidt tot een afname van de kwetsbaarheid, doordat de kundigheid wordt samengevoegd. De ambtenaren gaan bepaalde taken voor een aantal gemeenten uitvoeren (Anonieme respondent B, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-28 mei 2019; Bremer & Hageman, 2018; Lauwerier et al., 2017). Brouwers (2015) benoemt dat een afname van de kwetsbaarheid voornamelijk zichtbaar is bij kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten schieten vaak tekort op het gebied van kundig personeel. De BVO bundelt de krachten van de gemeenten. Deze bundeling aan personeel voert taken uit voor al de gemeenten, inclusief de kleine gemeenten die oorspronkelijk een tekort aan kundig personeel hadden.

Net zoals bij het openbaar lichaam geldt ook bij de BVO dat het in principe mogelijk is voor een gemeente om het samenwerkingsverband op ieder moment te verlaten. Hier zullen kosten aan verbonden zijn (E. Aardse, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-22 mei 2019). Door de hoge financiële gevolgen is het niet waarschijnlijk dat gemeenten snel uittreden. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen is het meest logische moment van uittreden.

5.6.4 Tussenconclusie

Concluderend, de federatiegemeente en de BVO scoren beiden goed op het gebied van stabiliteit van de samenwerkingsvorm. Bij beide vormen wordt dit veroorzaakt door verschillende factoren. De federatiegemeente is niet afhankelijk van de gemeenten, waardoor zij stabielere zijn (indirecte vorm wel beperkt afhankelijk). Door deze strikte scheiding neemt de kwetsbaarheid van de gemeenten af. De BVO is voornamelijk stabiel doordat de taken beleidsarm zijn. Ook neemt de kwetsbaarheid bij de gemeenten af doordat de krachten worden gebundeld. Het openbaar lichaam scoort minder goed op het gebied van stabiliteit. Dit wordt veroorzaakt doordat de betrokken gemeenten invloed kunnen hebben op het samenwerkingsverband. Daarnaast hebben gemeenten nog veel andere

samenwerkingsverbanden, welke telkens kunnen veranderen. Dit zorgt ervoor dat de afname van de kwetsbaarheid van de gemeenten minder structureel is.

5.7 Mate van slagvaardigheid

De zevende factor die deze analyse bespreekt, betreft de mate van slagvaardigheid. Slagvaardigheid kent een tweetal indicatoren: de snelheid waarmee het bestuur een besluit kan nemen en de snelheid waarmee het ambtelijk apparaat actie kan ondernemen aan de hand van het besluit van het bestuur.

5.7.1 Directe federatiegemeente

De directe federatiegemeente is autonoom en heeft een eigenstandig bestuur. Hierdoor kan het bestuur zelf direct aansturen op de procesinrichting en de hoeveelheid vergaderen bepalen. Ook is het eigenstandig bestuur niet verplicht om de gemeenten te betrekken bij het nemen van besluiten. Dit zal leiden tot een snellere besluitvorming (E. Aardse, Anonieme respondent A, Anonieme respondent B, M. Boogers, W. Hack, E. Mol, persoonlijke communicatie, 8 mei-12 juni 2019; De Greef, 2018; Kempengemeenten, 2017a). Daarnaast kan ook sneller gereageerd worden doordat de taken verdeeld zijn over twee organen, de gemeenten en de federatiegemeente (Kempengemeenten, 2017b). Het bestuur van de federatiegemeente bestaat echter wel uit een gedeeld bestuur, bestaande uit een AB en DB. Dit kan de snelheid tot het nemen van een besluit doen belemmeren. Beide besturen dienen namelijk akkoord te zijn met een besluit.

Op het gebied van ambtelijke slagvaardigheid kan beargumenteerd worden dat bij een directe federatiegemeente ambtenaren redelijk snel actie kunnen ondernemen. Allereerst, de ambtenaren zijn onderdeel van de federatiegemeente, waardoor zij dicht bij het bestuur staan. Hierdoor kunnen zij snel reageren op de besluiten van het bestuur (E. Aardse, W. Hack, persoonlijke communicatie, 22 mei-12 juni 2019). Daarnaast hoeven de ambtenaren geen verschillend beleid van verschillende gemeenten uit te voeren (S. van de Laar, persoonlijke communicatie, 29 mei 2019). Dit komt doordat de federatiegemeente een eigenstandig orgaan is. Tevens benoemt H. Versteeg (persoonlijke communicatie, 16 mei 2019) dat de ambtelijke slagvaardigheid hoog is bij relatief grote organisaties. De federatiegemeente zal een relatief grote organisatie zijn. Hoe groter de organisatie, hoe meer bestuurlijke drukte er is. Hierdoor laat het bestuur meer over aan het ambtelijk apparaat, waardoor ambtenaren zelf actie kunnen ondernemen.

5.7.2 Indirecte federatiegemeente

Bij de indirecte federatiegemeente worden de taken gedelegeerd, waardoor gemeenten niet per se betrokken hoeven te worden bij de besluitvorming. Daardoor is, vergelijkbaar met bij de directe vorm, ook hier sprake van een eigen identiteit. Dit zal de slagkracht ten goede komen (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Echter, de slagkracht kan beperkt worden wanneer de

federatieraadsleden blijven opereren vanuit het belang van de gemeente van afkomst, in lijn met verlengd lokaal bestuur.

Net zoals bij de directe federatiegemeente kan beargumenteerd worden dat bij de indirecte federatiegemeente de ambtelijke slagvaardigheid redelijk hoog zal zijn. Dit wordt veroorzaakt doordat de ambtenaren onderdeel zijn van het orgaan waarin de besluiten worden genomen (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Daarnaast betreft dit een redelijk grote organisatie, waardoor vanwege bestuurlijke drukte meer ruimte overblijft bij ambtenaren om actie te ondernemen (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019).

5.7.3 Openbaar lichaam

Wanneer de taken gemandateerd worden, dient het openbaar lichaam (Wgr) alle betrokken gemeenten te benaderen alvorens zij besluiten kunnen nemen. Indien gemeenten het niet eens zijn met een voorstel, kunnen zij een amendement of zienswijze indienen. Deze dient door iedere partij goedgekeurd te worden. Hierdoor is het openbaar lichaam minder snel in het nemen van besluiten, vergeleken met de federatiegemeente (E. Aardse, Anonieme respondent A, A. de Kroon, W. Hack, persoonlijke communicatie, 15 mei-12 juni, 2019; De Greef, 2018). Ook S. van der Stel (persoonlijke communicatie, 21 mei 2019) vertelt vanuit haar praktijkervaringen dat een openbaar lichaam vaak stroperig is. Volgens haar kan de bestuurlijke besluitvorming sneller. Dit wordt belemmerd doordat alle betrokken gemeenten inspraak willen blijven behouden. Ook uit een onderzoek van Stolk et al. (2018) blijkt dat de slagvaardigheid laag is. Dit onderzoek stelt dat een openbaar lichaam tot weinig concrete resultaten leidt. Het openbaar lichaam bestaat daarnaast, net zoals de bovenstaande twee vormen, uit een gedeeld bestuur. Een gedeeld bestuur is niet bevorderend voor de slagvaardigheid van het bestuur.

Op het gebied van ambtelijke slagkracht zijn twee tegenstrijdige argumenten te benoemen. Enerzijds kan beargumenteerd worden dat in een relatief grote organisatie de ambtenaren meer vrijheid krijgen om actie te ondernemen (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Dit is vergelijkbaar met de directe federatiegemeente. Anderzijds staan de ambtenaren vaak meer op afstand van het samenwerkingsverband. De ambtenaren die werkzaam zijn bij de afzonderlijke gemeenten moeten de besluiten gemaakt door het bestuur van het openbaar lichaam uitvoeren. Er bestaat een afstand tussen het bestuur dat besluiten neemt en de uitvoering daarvan. Dit kan ertoe leiden dat het langer duurt voordat een besluit naar de ambtenaren wordt gecommuniceerd. Dit komt de slagvaardigheid niet ten goede.

5.7.4 BVO

Bij een BVO behouden gemeenten een grote mate van inspraak. Hierdoor dienen alle gemeenten in te stemmen met een besluit alvorens het bestuur van de BVO daadwerkelijk een besluit kan nemen. Dit

is een kenmerk van lage slagvaardigheid (A. de Kroon, W. Hack, persoonlijke communicatie, 6-12 juni 2019).

Daarentegen, in de praktijk blijkt een BVO vaak een hoge mate van slagvaardigheid te hebben. Ten eerste, de beleidsarme taken van de BVO zijn vaak (gedeeltelijk) verweven met de gemeenten. Hierdoor is er vaak weinig politieke verdeeldheid over de te nemen besluiten. De gemeenteraden staan daarom meer op afstand (E. Aardse, M. Boogers, R. de Greef, S. van de Laar, persoonlijke communicatie, 8-29 mei 2019). Ten tweede, het bestuur bestaat uit een enkelvoudig bestuur, bestaande uit een DB. Hierdoor is overleg of afstemming met het AB niet noodzakelijk (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Ten derde blijkt dat de bestuurlijke drukte vaak laag is bij een BVO (Bremers & Hageman, 2018). De bovenstaande tekst laat zien dat een BVO zowel bestuurlijk slagvaardig als niet slagvaardig kan zijn. Uit de praktijk blijkt een BVO toch vaak wel slagvaardig te zijn vanwege een combinatie van een klein enkelvoudig bestuur en de beleidsarme taken (Boogers, Koelewijn, Hermanns & Bonefaas, 2016).

Een BVO kan om verschillende redenen als ambtelijk slagvaardig worden gezien. Een BVO kent enkel uitvoerende taken. Deze uitvoeringstaken zijn gestandaardiseerd, waardoor voor elke betrokken gemeenten hetzelfde beleid geldt. Hierdoor kan het ambtelijk apparaat van de BVO snel reageren en actie ondernemen (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Als iedere gemeente verschillend beleid heeft, zal dit ten koste gaan van de ambtelijke slagvaardigheid. Daarnaast beargumenteert Anonieme respondent B (persoonlijke communicatie, 28 mei 2019) dat het ambtelijk apparaat bij een BVO minder hoeft af te stemmen met het bestuur. Het bestuur stelt vaak de richtlijnen vast. Binnen deze richtlijnen heeft het ambtelijk apparaat vrijheid om actie te ondernemen.

5.7.5 Tussenconclusie

Concluderend, de directe federatiegemeente en de BVO scoren beiden goed op het gebied van slagvaardigheid. De federatiegemeente zal slagvaardig zijn doordat de gemeenten niet geraadpleegd hoeven te worden bij het nemen van een besluit. De BVO is slagvaardig doordat het enkelvoudig bestuur besluiten neemt over beleidsarme taken. De ambtenaren zijn hier vaak al nauw bij betrokken. De indirecte vorm scoort middelmatig. Bij de indirecte vorm is de kans meer aanwezig dat federatieraadsleden nog opereren vanuit de gemeentelijke belangen, wat de besluitvorming vertraagd. Tot slot, het openbaar lichaam scoort het slechtst op het gebied van slagvaardigheid. Dit komt doordat de gemeenten veel invloed hebben, waardoor het lang duurt voordat besluiten worden genomen.

5.8 Mate van vertrouwen

De laatste factor die dit onderzoek bespreekt, betreft de mate van onderling vertrouwen. Deze factor bestaat uit twee indicatoren: de mate waarin actoren elkaar als gelijkwaardige partners zien en de mate waarin het samenwerkingsverband de eigen identiteit van de gemeenten respecteert.

5.8.1 Directe federatiegemeente

Bij de directe federatiegemeente zal om verschillende redenen sprake zijn van een gelijkwaardige relatie tussen de betrokken actoren. De gemeenten delegeren taken naar de federatiegemeente. Hierdoor zal een duidelijke splitsing ontstaan tussen de taken van de federatiegemeente en de taken van de gemeenten. Deze splitsing zorgt ervoor dat geen orgaan de taken voor een ander uitvoert. Zowel de federatiegemeente als de gemeenten zijn eigenstandig en voeren voor hun eigen organisatie taken uit. Door deze duidelijke splitsing, zullen er geen hiërarchische ongelijkheden zijn (E. Aardse, R. de Greef, W. Hack, persoonlijke communicatie, 16 mei-12 juni 2019; Maas & Mol, 2017). Een andere reden waarom sprake is van gelijkheid betreft de directe verkiezingen (H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). De direct verkozen federatieraadsleden streven allen naar het realiseren van de regionale doelen. Zij concurreren niet met elkaar vanuit een gemeentelijk belang. De regionale opgaven binden de federatieraadsleden.

Daarentegen zijn er ook redenen waarom de directe federatiegemeente juist niet zal leiden tot een gelijkwaardige relatie. A. de Kroon (persoonlijke communicatie, 6 juni 2019) stelt dat de federatiegemeente, vanwege de eigen identiteit, zelfstandig besluiten kan nemen. Gemeenten kunnen het niet eens zijn met deze besluiten. Deze argumentatie kan weerlegd worden door te stellen dat de verantwoording van keuzes door de federatiegemeente rechtstreeks naar de inwoners gaat. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten het niet eens zijn met de besluiten van de federatiegemeente. De inwoners kiezen de federatieraadsleden, waardoor een verantwoording aan de gemeenten over de taken niet nodig is (E. Mol, persoonlijke communicatie, 3 juni 2019). Daarnaast stelt Anonieme respondent B (persoonlijke communicatie, 28 mei 2019) dat gemeenten eventueel het gevoel kunnen krijgen dat zij de kleinere taken behouden, terwijl de federatiegemeente de belangrijkere taken krijgt. Dit kan weerlegd worden doordat de gemeenten zelf het besluit nemen om voor deze samenwerkingsvorm te kiezen. Daarnaast kunnen zij zelf bepalen welke taken naar de federatiegemeente zullen gaan en over welke taken zij zelf de bevoegdheid willen behouden (Kempengemeenten, 2017a).

Zoals hierboven besproken, behouden alle gemeenten een volledig eigenstandige organisatie doordat de taken worden gedelegeerd. Hierdoor kunnen de gemeenten ook hun eigen identiteit behouden. Zij kunnen zelfstandig blijven opereren en daarmee de unieke tradities en historie van de gemeente in stand houden (E. Aardse, R. de Greef, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16-22 mei 2019).

5.8.2 Indirecte federatiegemeente

Net zoals bij de directe federatiegemeente zal er geen overlap zijn tussen de taken van de indirecte federatiegemeente en de betrokken gemeenten, hetgeen de gelijkheid tussen deze partijen bevordert (R. de Greef, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Anders dan bij de directe vorm, worden de federatieraadsleden hier indirect gekozen. Dit resulteert in een minder gelijkwaardige verdeling. Bij de

indirecte vorm wordt, per gemeente, op basis van de politieke verdeeldheid, een aantal personen afgevaardigd naar de federatieraad. Grotere gemeenten hebben daardoor meer federatieraadsleden (E. Aardse, W. de Vries, persoonlijke communicatie, 22 mei-13 juni 2019). Dit kan leiden tot een gevoel van ongelijkheid bij kleinere gemeenten.

Op het gebied van het respecteren van de identiteit van de gemeenten blijkt dat de indirecte federatiegemeente hieraan zal voldoen. Er ontstaat een strikte scheiding tussen de taken van de gemeenten en de indirecte federatiegemeente, doordat deze gedelegeerd worden. De gemeenten blijven autonoom en kunnen zelf besluiten nemen over de gemeentelijke taken. Dit zal de instandhouding van de lokale tradities en eigen identiteit bevorderen (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019).

5.8.3 Openbaar lichaam

Bij het openbaar lichaam (Wgr) worden de taken veelal gemandateerd en is er sprake van verlengd lokaal bestuur. Hierdoor behouden gemeenten de bevoegdheid om invloed uit te oefenen op de taken van het samenwerkingsverband. Deze betrokken gemeenten kunnen allemaal verschillende belangen nastreven in het samenwerkingsverband, hetgeen tot ongelijkheid kan leiden (R. de Greef, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Vaak wordt er een verdeelsleutel gemaakt om de financiële bijdrage te bepalen. Degene die het meeste geld inbrengt, verlangt er vaak naar het meeste te bepalen (E. Aardse, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Dit is niet bevorderend voor het creëren van een gelijkwaardige relatie.

Doordat taken gemandateerd worden, is er geen duidelijke splitsing tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband. Hierdoor is het mogelijk dat de grote gemeenten, die veel financiële middelen meenemen, meer zeggenschap hebben in het openbaar lichaam (E. Aardse, W. de Vries, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-13 juni 2019). De identiteit van de grotere gemeente kan de overhand krijgen boven die van de kleinere gemeenten.

5.8.4 BVO

Vergelijkbaar met het openbaar lichaam, is bij de BVO ook sprake van taken mandateren en verlengd lokaal bestuur. Dit kan leiden tot ongelijkheid, doordat gemeenten verschillende belangen nastreven in het samenwerkingsverband. Uit de praktijk blijkt vaak dat de ambtenaren van de grotere gemeenten de taken gaan uitvoeren van de kleinere gemeenten (E. Aardse, W. de Vries, W. Hack, H. Versteeg, persoonlijke communicatie, 16 mei-13 juni 2019; Lauwerier et al., 2017). Dit kan een gevoel van ongelijkheid creëren bij de kleinere gemeenten (Bremer & Hageman, 2018).

Bij een BVO worden de uitvoerende taken ondergebracht in een samenwerkingsverband. Bij deze taken verliezen de betrokken gemeenten een gedeelte van hun identiteit (R. de Greef, persoonlijke communicatie, 16 mei 2019). Echter, de identiteit van gemeenten zit vaak niet in

uitvoerende taken maar in beleidsmatige taken. De beleidsmatige taken blijven bij de individuele gemeenten, waardoor zij op dat gebied ook hun identiteit behouden (Anonieme respondent B, W. Hack, persoonlijke communicatie, 28 mei-12 juni 2019).

5.8.5 Tussenconclusie

Concluderend, de directe federatiegemeente scoort positief op de mate van vertrouwen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de strikte scheiding tussen taken van de gemeenten en de directe federatiegemeente, hetgeen tot gelijkheid tussen de actoren leidt. Echter, er zijn ook enkele tegenargumenten genoemd. Deze zijn weerlegd, waardoor deze indicator positief scoort. Daarnaast wordt de eigen identiteit van de gemeenten gerespecteerd. De indirecte federatiegemeente scoort middelmatig. De indirecte benoeming van de federatieraadsleden kan leiden tot een federatieraad waarin de grotere gemeenten de overhand hebben. Tot slot, het openbaar lichaam en de BVO scoren beiden negatief. De reden hiervoor is dat de grotere gemeenten vaak meer invloed hebben, hetgeen tot ongelijkheid leidt. Door deze overheersing van de grotere gemeenten kunnen de kleine gemeenten ook een gedeelte van hun eigen identiteit verliezen.

5.9 Slotanalyse

Aan de hand van de bovenstaande analyse per factor kan het volgende figuur worden ingevuld volgens de meetschaal die in paragraaf 4.4 is weergegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in de volgende vijf opties 0, ?, -, + - en +.

Figuur 8: slotanalyse

	Directe fg*	Indirecte fg	Ol	BVO
Mate van kostenbesparing	?	?	?	+
Mate van juridische haalbaarheid	-	+	+	+
Mate van legitimiteit	+	+	+ -	-
Mate van verantwoording	+ -	+	+	+ -
Mate van participatie	-	+	+	+ -
Mate van stabiliteit	+	+	+ -	+
Mate van slagvaardigheid	+	+ -	-	+
Mate van vertrouwen	+	+ -	-	-
Totaal	+ -	+	-	+ -

Legenda: 0: geen resultaten of niet voorkomend| ?: onduidelijke resultaten| -: negatieve resultaten| + -: middelmatige resultaten| +: positieve resultaten

* Fg: federatiegemeente, Ol: Openbaar lichaam

De tabel laat zien dat de directe federatiegemeente middelmatig scoort. De mate van kostenbesparing scoort onduidelijk, omdat er geen eenduidige resultaten zijn gevonden. De juridische haalbaarheid en de mate van participatie scoren negatief. Deze vorm is juridisch momenteel niet mogelijk. Daarnaast zullen de gemeenten weinig kunnen participeren. Overige factoren scoren positief.

De indirecte federatiegemeente is, net zoals de directe federatiegemeente, onduidelijk op het gebied van de kostenbesparing. Daarnaast scoren de mate van slagvaardigheid en de mate van vertrouwen middelmatig. Doordat gemeenten betrokken worden, kan de slagvaardigheid afnemen. Het vertrouwen van de kleine gemeenten kan afnemen doordat de grotere gemeenten meer invloed hebben in het samenwerkingsverband. Op overige factoren scoort deze vorm positief.

Het openbaar lichaam (Wgr) scoort negatief. Vergelijkbaar met vorige twee vormen, heerst er onduidelijkheid op het gebied van kostenbesparing. Deze vorm scoort negatief op het gebied van slagvaardigheid en vertrouwen. De slagvaardigheid wordt belemmerd doordat alle gemeenten benaderd dienen te worden voordat een besluit kan worden gemaakt. Daarnaast hebben de grote gemeenten vaak meer invloed waardoor de identiteit van de kleine gemeenten verloren kan gaan. De mate van legitimiteit scoort middelmatig, omdat het openbaar lichaam geen afspiegeling van de inwoners hoeft te zijn. Daarnaast scoort deze vorm middelmatig op de factor stabiliteit. Dit komt doordat de lokale context veel invloed kan hebben op het samenwerkingsverband. Overige factoren scoren positief.

Tot slot, de BVO scoort middelmatig. Deze vorm scoort negatief op het gebied van legitimiteit en vertrouwen. De legitimiteit wordt beperkt doordat de inwoners ver van de BVO afstaan, vanwege de beleidsarme taken. Vertrouwen scoort negatief doordat de grotere gemeenten vaak meer invloed hebben in het samenwerkingsverband vergeleken met de kleinere gemeenten. De BVO scoort middelmatig op het gebied van verantwoording en participatie. Dit komt mede door de beleidsarme taken. Gemeenten hebben minder interesse om hun mening kenbaar te maken bij deze taken, waardoor er ook minder verantwoording wordt afgelegd. Overige factoren scoren positief.

6. Conclusie

Dit laatste hoofdstuk presenteert de conclusie. Paragraaf 6.1 start met het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Hierna volgt een discussie in paragraaf 6.2. Tevens formuleert dit hoofdstuk enkele aanbevelingen. Deze zijn te vinden in paragraaf 6.3. Daarna volgt in paragraaf 6.4 een reflectie over de theorieën, methoden en resultaten van dit onderzoek. Tot slot volgen enkele mogelijkheden voor vervolgonderzoek in paragraaf 6.5.

6.1 Beantwoording centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *‘Wat zijn de voor- en nadelen van de twee vormen van de federatiegemeente, vergeleken met het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie?’*.

Ten eerste, de directe federatiegemeente kent vier voordelen. De kracht van de directe federatiegemeente zit onder meer in de hoge mate van legitimiteit, veroorzaakt door de directe verkiezingen. Hierdoor zijn de inwoners direct vertegenwoordigd. Daarnaast is dit een relatief stabiele samenwerkingsvorm. Dit komt doordat de directe vorm een zware samenwerkingsvorm is, waarbij gemeenten niet snel uit het samenwerkingsverband stappen. Ook kunnen bestuurders snel besluiten nemen. Dit komt mede doordat de afzonderlijke gemeenten niet benaderd hoeven te worden alvorens een besluit kan worden genomen. Tevens is de mate van vertrouwen tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband hoog. Dit komt door de gelijkwaardige relatie tussen actoren, waarbij ieders identiteit wordt gerespecteerd. Een nadeel van de directe federatiegemeente is het gebrek aan juridische mogelijkheid binnen de huidige wetgeving. Andere nadelen zijn het gebrek aan verantwoording aan de gemeenten en het gebrek aan laten participeren van de gemeenten. Daarnaast heerst onzekerheid op het gebied van de kostenbesparing.

Ten tweede, de indirecte federatiegemeente kent meer voordelen vergeleken met de directe vorm. Net zoals de directe vorm is de indirecte vorm ook legitiem en stabiel. Legitimiteit wordt veroorzaakt doordat de federatieraadsleden indirect een politieke representatie zijn van de inwoners. Stabiliteit komt mede tot stand doordat de kwetsbaarheid van de betrokken gemeenten afneemt. Daarbovenop is de indirecte vorm wel juridisch mogelijk en kent het wel een verantwoordings- en participatielijn naar de betrokken gemeenten. Echter, de indirecte vorm wordt benadeeld door de mindere mate van slagvaardigheid. Iedere gemeente dient benaderd te worden voordat er een besluit kan worden gemaakt. De federatieraadsleden dienen de gemeenten wel gedeeltelijk te betrekken voordat zij een besluit kunnen nemen. Daarnaast is er minder vertrouwen in de gelijkheid tussen de individuele gemeenten en het samenwerkingsverband. Dit komt doordat grote gemeenten meer invloed kunnen hebben, waardoor de identiteit van de kleine gemeenten verloren kan gaan.

Ten derde, het openbaar lichaam (Wgr) kent veel nadelen. Dit komt voornamelijk doordat de gemeenten veel invloed blijven behouden. Dit beperkt de snelheid van het nemen van een besluit. Ook

kunnen kleine gemeenten het gevoel hebben dat hun identiteit niet wordt gerespecteerd. Daarnaast is deze vorm minder stabiel. Dit komt doordat de lokale politiek invloed heeft op het samenwerkingsverband. Tevens is deze vorm beperkt legitiem. Dit wordt veroorzaakt doordat het samenwerkingsverband geen afspiegeling hoeft te zijn van de inwoners. Daarentegen is deze vorm wel juridisch haalbaar. Ook worden de gemeenten betrokken en wordt verantwoording aan hen afgelegd.

Ten vierde, de BVO is onder andere nadelig op het gebied van het vertrouwen in de gelijkheid tussen betrokken actoren. De grote gemeenten hebben vaak de overhand, waardoor de identiteit van de kleine gemeenten verloren gaat. Ook de legitimiteit is laag en er wordt beperkt verantwoording afgelegd aan de gemeenten, vanwege de beleidsarme uitvoerende taken. Daarentegen is deze vorm wel voordelig door de hoge mate van stabiliteit en slagvaardigheid. Door de beleidsarme taken kan de BVO sneller besluiten nemen. Ook is deze vorm wel kostenbesparend.

Uit de bovenstaande vergelijking van de voor- en nadelen kan geconcludeerd worden dat de indirecte federatiegemeente een positieve eindscore ontvangt. Deze vorm ontvangt op vijf factoren een positieve evaluatie en op drie factoren een middelmatige of onduidelijke evaluatie. De directe federatiegemeente en de BVO ontvangen een middelmatige eindscore. Beiden ontvangen op vier factoren een positieve evaluatie en op de overige vier factoren een middelmatige, negatieve of onduidelijke score. Tot slot, het openbaar lichaam ontvangt een negatieve eindscore. Deze samenwerkingsvorm ontvangt slechts op drie factoren een positieve evaluatie. De overige vijf factoren ontvangen een middelmatige of negatieve score.

6.2 Discussie

Deze paragraaf presenteert een drietal punten die ter discussie worden gesteld. Ten eerste, uit de analyse is gebleken dat de directe en indirecte federatiegemeente verschillende scores ontvangen op de acht factoren. Dit maakt de federatiegemeente niet als één vorm vergelijkbaar met de overige vormen. Wanneer de directe vorm vergeleken wordt met de overige drie vormen, is het vooral opmerkelijk dat dit de enige vorm is die juridisch niet mogelijk is. Hierdoor kent deze vorm nog geen praktijkervaring, waardoor deze enkel theoretisch onderzocht kan worden. Dit is een groot nadeel wanneer gemeenten de directe vorm willen gebruiken in de praktijk. Ook het gebrek aan participatie van de gemeenten kan nadelig zijn. Daarentegen kan dit positief zijn wanneer hiermee de slagvaardigheid toeneemt. Verder is opvallend dat de directe federatiegemeente de enige vorm is die positief scoort op vertrouwen tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband. De grote mate van legitimiteit is zowel bij de directe als indirecte federatiegemeente aanwezig. Dit is bij de overige twee samenwerkingsvormen niet het geval. Verder is opvallend dat de indirecte vorm op vijf factoren positief scoort. Deze vorm kent dus veel voordelen.

Ten tweede, zoals hierboven genoemd zijn de twee vormen van de federatiegemeente verschillend. De factor waarbij zich het grootste verschil in vergelijking voordoet, is participatie (zie

figuur 8: slotanalyse, paragraaf 5.9). De directe vorm ontvangt een negatieve score en de indirecte vorm een positieve. Dit kan verklaard worden doordat bij de indirecte vorm nog sprake is van verlengd lokaal bestuur. Dit punt laat zien dat ondanks dat de federatiegemeente soms als één wordt gezien, de directe en indirecte vorm ook verschillend kunnen zijn.

Ten derde, het is opmerkelijk dat de indirecte vorm en het openbaar lichaam op het gebied van de ontvangen scores het meest uit elkaar liggen. De indirecte vorm heeft een positieve eindscore en het openbaar lichaam een negatieve. Dit is opvallend aangezien de indirecte federatiegemeente veel overeenkomsten heeft met het openbaar lichaam en ook juridisch vorm kan krijgen via het openbaar lichaam. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de indirecte federatiegemeente juist op de punten waarbij het openbaar lichaam negatief scoort, compenseert. Een voorbeeld doet zich voor bij de factor slagvaardigheid. De indirecte federatiegemeente is meer slagvaardig doordat de gemeenten minder zeggenschap hebben, vergeleken met het openbaar lichaam. De indirecte federatiegemeente heeft van het openbaar lichaam een meer succesvolle samenwerkingsvorm weten te maken door onder andere de taken van de gemeenten meer op afstand te zetten.

6.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de analyse en de conclusie worden een viertal aanbevelingen geformuleerd. Deze kunnen gericht zijn aan verschillende organisaties. Figuur 9 geeft een overzichtelijke weergave van de aanbevelingen.

Ten eerste, wanneer gemeenten op zoek zijn naar een zware, legitieme, stabiele en juridisch mogelijke vorm van intergemeentelijk samenwerken, kan geadviseerd worden gebruik te maken van de indirecte federatiegemeente. De directe federatiegemeente is een goede optie wanneer gemeenten op zoek zijn naar meer legitimiteit en bereid zijn om te experimenteren met een nieuwe vorm. Hierbij dienen de betrokken actoren bewust te zijn van het gebrek aan juridische haalbaarheid bij deze zware samenwerkingsvorm. Echter, BZK heeft aangegeven bereid te zijn om experimenteerruimte te bieden. Dit biedt de mogelijkheid tot juridische haalbaarheid in de toekomst. Verder blijkt de BVO het meest succesvol te zijn wanneer gemeenten enkel op uitvoerende taken willen samenwerken. Voor deze beleidsarme taken is het niet nodig om een zware samenwerkingsvorm, met een gedeeld bestuur, op te tuigen. Tot slot blijkt dat het openbaar lichaam zoveel mogelijk vermeden moet worden. Deze vorm kent relatief veel nadelen. In plaats van het openbaar lichaam kan gekozen worden voor de indirecte federatiegemeente. Deze aanbeveling is gericht aan gemeenten en provincies. Provincies kunnen verschillende samenwerkingsvormen voorstellen aan gemeenten.

Ten tweede wordt geadviseerd om verder onderzoek te doen naar de juridische mogelijkheden van de directe federatiegemeente. De directe vorm is momenteel niet mogelijk, omdat de wet directe verkiezingen voor een samenwerkingsverband tussen gemeenten niet toestaat. BZK heeft aangegeven

bezig te zijn met een agenda 'Ruimte in Regels' waarin zij kijken naar nieuwe mogelijkheden in lokale en regionale wetten. De exacte plannen zijn op het moment van schrijven nog onduidelijk. Deze aanbeveling is gericht aan het Rijk en provincies.

Juridisch gezien zijn er verschillende mogelijkheden waarmee de directe federatiegemeente (tijdelijk) mogelijk kan worden gemaakt. Een eerste optie is het toevoegen van een experimenteerbepaling (ofwel, uitzonderingsbepaling) aan een bestaande wet. Hiermee kan tijdelijk worden afgeweken van een beperkt aantal wetsartikelen om te experimenteren met een oplossing voor een maatschappelijke opgave. Ook kan een experimenteerbepaling betekenen dat een beperkt aantal wetsartikelen worden toegevoegd. Het meest logisch is om bij de Kieswet een nieuw wetsartikel toe te voegen. Bij afdeling 2 kan bij sectie B een zevende wetsartikel worden bijgevoegd. Dit artikel zal toelichten dat directe verkiezingen op een regionaal niveau zijn toegestaan. Ook kan een experimenteerbepaling tot uiting komen in de Wgr.

Tevens is een experimenteerwet een manier om de directe federatiegemeente tijdelijk mogelijk te maken. Een experimenteerwet maakt het mogelijk om meerdere wetsartikelen in het leven te roepen. Dit kan bijvoorbeeld de 'Experimenteerwet federatiegemeente' gaan heten. Vergeleken met een experimenteerbepaling is een experimenteerwet een zwaardere maatregel om de directe verkiezingen mogelijk te maken. Daarnaast is in 2018 een initiatief voor een experimenteerwet voor gemeenten geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel is uiteindelijk geschrapt door het Kabinet (Sandee, 2018). Vanwege de zwaardere maatregel en het recentelijk falen van een experimenteerwet, wordt geadviseerd om via een experimenteerbepaling de directe verkiezingen (tijdelijk) mogelijk te maken.

Ten derde, wanneer een directe federatiegemeente in de toekomst juridisch mogelijk is gemaakt, is het aan te bevelen om eerst een indirecte federatiegemeente toe te passen in de praktijk. De indirecte federatiegemeente kan functioneren als een opstap naar de directe federatiegemeente. Tijdens de eerste vier jaar onder een indirecte federatiegemeente kunnen de betrokken gemeenten aan elkaar wennen en elkaar leren kennen. Indien dit niet goed bevalt, is het onder een indirecte federatiegemeente gemakkelijker om het samenwerkingsverband op te heffen. Indien de indirecte vorm wel goed bevalt, kan daarna worden overgegaan naar de directe vorm. Wanneer de directe vorm gelijk wordt gekozen en deze niet blijkt te functioneren, vergt het veel geld, tijd en energie om dit verband op te heffen. Het is van belang dat de betrokken actoren allemaal dezelfde positie innemen op het gebied van de toekomstplannen van de samenwerking. Deze aanbeveling is voornamelijk gericht aan gemeenten en provincies.

Ten vierde wordt geadviseerd om een directe federatiegemeente op te richten voor ten minste acht jaar. Dit zware samenwerkingsverband heeft enkele jaren nodig om goed op te starten. Ook zullen de voordelen van deze vorm pas na een aantal jaar zichtbaar zijn. Wanneer het niet wordt vastgelegd dat gemeenten de samenwerking voor acht jaar aangaan, is het mogelijk dat zij na vier jaar (of eerder)

weer uittreden. In de eerste vier jaar heeft de federatiegemeente niet de kans gekregen om de voordelen te ontwikkelen. Deze aanbeveling is wederom gericht aan gemeenten en provincies.

Figuur 9: overzicht aanbevelingen

Nummer	Aanbeveling	Gericht aan
1	- Indirecte federatiegemeente: wanneer op zoek naar een zware, legitieme en stabiele samenwerkingsvorm - Directe federatiegemeente: wanneer op zoek naar hoge mate van legitimiteit (ben bewust van gebrek aan juridische haalbaarheid → experimenteren) - BVO: bij uitvoerende beleidsarme taken - Openbaar lichaam (Wgr): vermijden	Provincies en gemeenten
2	Verder onderzoek naar de juridische mogelijkheden van de directe federatiegemeente. De experimenteerbepaling bij de Kieswet lijkt het meer reëel om de directe verkiezingen mogelijk te maken.	Provincies en het Rijk
3	Gebruik indirecte federatiegemeente als opstap naar directe federatiegemeente.	Provincies en gemeenten
4	Directe federatiegemeente oprichten voor ten minste acht jaar.	Provincies en gemeenten

6.4 Reflectie

Deze paragraaf reflecteert op verschillende onderdelen van dit onderzoek. Dit betreft een reflectie op de gebruikte theorieën, de gebruikte methoden en de analyse.

6.4.1 Reflectie theorieën

Ten eerste, de centrale theorie in dit onderzoek maakt een onderverdeling in drie dimensies. Deze drie dimensies zijn de operationele, bestuurlijke en institutionele dimensie (Toonen et al., 1998). Ondanks de heldere omschrijving van de dimensies, bleek het toch bij enkele factoren lastig te zijn om deze in een van de drie dimensies te categoriseren. Wanneer een andere betekenis wordt gegeven aan een factor kan deze bij een andere dimensie behoren. Dit punt doelt op de verschillende betekenissen van de factoren. Een voorbeeld hiervan doet zich voor bij de factor slagvaardigheid. Deze factor is gecategoriseerd bij de institutionele dimensie, omdat inwoners vertrouwen dienen te hebben in de overheid op het gebied van de snelheid waarmee zij reageren op calamiteiten. Daarentegen kan slagvaardigheid ook tot de operationele dimensie behoren, wanneer het wordt geframed als het zo snel mogelijk bereiken van resultaat. Dit voorbeeld laten zien dat het afhankelijk is van de argumentatie

welke dimensie bij welke factor hoort. Dit kan problematisch zijn voor dit onderzoek. Wanneer andere onderzoeken een andere betekenis toekennen aan een factor kan deze tot een andere dimensie behoren, waardoor dit kan leiden tot andere resultaten.

Ten tweede, er is bewust gekozen om tijdens dit onderzoek te focussen op de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten. De gebruikte theorieën zijn voornamelijk gericht op deze relatie. Hierdoor is de relatie met de inwoners van de gemeenten minder aan bod gekomen. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat een incompleet beeld van een samenwerkingsvorm is gepresenteerd. Dit werd bijvoorbeeld zichtbaar bij de mate van participatie van de directe federatiegemeente. Op het gebied van participatie van gemeenten scoort deze vorm slecht. Echter, op het gebied van laten participeren van inwoners zal deze vorm goed scoren. Nader onderzoek zal ook de link met inwoners moeten leggen. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 6.5.

6.4.2 Reflectie methoden

Ten eerste, de voornaamste methode die gebruikt is in dit onderzoek, is semigestructureerde interviews. Bij bepaalde vragen bleek dat respondenten verschillende standpunten innamen. Ook uit de documentenanalyse kwam geen eenduidig standpunt naar voren. Hierdoor was het bijvoorbeeld bij de mate van kostenbesparing niet mogelijk om deze factor op een eenduidige manier te evalueren. Dit heeft ertoe geleid dat de evaluatie als onduidelijk is gecategoriseerd. Dit betekent dat de resultaten van de factor kostenbesparing niet veel toegevoegde waarde hebben. Alleen bij de BVO was sprake van duidelijke antwoorden en bevindingen uit de documenten bij de mate van kostenbesparing.

Ten tweede, om de factor juridische haalbaarheid te onderzoeken, is verschillende wet- en regelgeving geanalyseerd. Hierdoor zijn geen vragen gesteld over de juridische haalbaarheid tijdens de interviews. Toch bleek dat de respondenten vaak op eigen initiatief spraken over het gebrek aan juridische haalbaarheid bij de directe federatiegemeente. De respondenten benoemde hier vaak relevante argumenten. Deze argumenten zijn daarom ook wel benoemd in de analyse. Achteraf gezien, was het logisch om toch een vraag over de juridische haalbaarheid van de samenwerkingsvormen op te nemen. Hierdoor had iedere respondent doelgericht informatie kunnen leveren over de juridische haalbaarheid van de vier samenwerkingsvormen. Nu zijn er slechts een aantal respondenten die de juridische haalbaarheid benoemen.

Ten derde, vier interview respondenten hebben geen kennis over de federatiegemeente. Hierdoor kunnen zij enkel de vergelijking maken tussen het openbaar lichaam en de BVO. Toch is getracht om deze respondenten een beeld te geven van wat een federatiegemeente inhoudt. Voordat het interview plaatsvond, hebben zij een korte beschrijving ontvangen van de directe en indirecte federatiegemeente (zie bijlage 3). Gedurende de interviews bleek dat twee respondenten dankzij deze beschrijving een goede vergelijking hebben gemaakt met de federatiegemeente. De andere twee respondenten waren hier minder toe in staat. Bij deze twee interviews is een vergelijking gemaakt

tussen het openbaar lichaam en de BVO. Dit betekent dat de vergelijking tussen de vier samenwerkingsvormen is gebaseerd op elf interviews.

6.4.3 Reflectie analyse

Een eerste punt betreft de factor vertrouwen. Deze factor is onderverdeeld in twee indicatoren: de mate waarin actoren elkaar als gelijkwaardige partners zien en de mate waarin de identiteit van de gemeenten gerespecteerd wordt. Echter, uit de semigestructureerde interviews bleek dat respondenten vaak ook nog andere punten relateren aan vertrouwen. Een respondent benoemde dat het gebrek aan een onderlinge gunfactor een punt is waardoor een samenwerkingsverband stuk loopt. Ook een constant wisselend bestuur is niet bevorderend voor het totale vertrouwen in een samenwerkingsverband. Deze indicatoren kwamen ook aan bod gedurende de documentenanalyse. Dit laat zien dat niet alle indicatoren van de factor vertrouwen zijn meegenomen. Dit kan suggereren dat dit onderzoek een incompleet beeld weergeeft bij deze factor. Hierdoor wordt dit reflectiepunt verder opgenomen in paragraaf 6.5, waar de mogelijkheden voor vervolgonderzoek aan bod komen.

Ten tweede, uit de analyse bleek dat het voor respondenten lastig kon zijn om een eenduidig antwoord te geven op de vragen. Er zit een verschil tussen een theoretische beoordeling en een praktijkbeoordeling. Een voorbeeld verduidelijkt dit: gemeenten kunnen, theoretisch gezien, veel participeren bij een BVO. Echter, hier is vaak geen behoefte aan in de praktijk, zolang de taken maar op een goede manier worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen praktijkgevallen, waarin gemeenten samenwerken, onderling ook verschillend zijn. Het is namelijk mogelijk dat een openbaar lichaam in praktijkgeval X stabiel is terwijl een openbaar lichaam in praktijkgeval Y niet stabiel is. Door deze verschillen dient de externe validiteit van dit onderzoek niet overschat te worden. Het lokaal bestuur kent veel uitzonderingen door de enorme diversiteit. Hierdoor kunnen de resultaten van dit onderzoek niet altijd geldig zijn bij iedere samenwerkingsvorm in de praktijk.

Ten derde, uit de documentenanalyse is niet de gehoopte hoeveelheid informatie verkregen. Sommige documenten voldeden niet aan de opgestelde selectiecriteria. Andere documenten benoemde enkel de globale aandachtspunten voor succesvol samenwerken, waarbij geen onderscheid werd gemaakt tussen de samenwerkingsvormen. Ook bleken veel documenten niet vrij beschikbaar te zijn op het internet. Daarnaast bleek vooral over de indirecte federatiegemeente weinig informatie beschikbaar te zijn. Een mogelijke reden hiervoor is dat de momenteel beschikbare onderzoeken naar de federatiegemeente voornamelijk over de directe vorm gaan. De indirecte vorm kan meer worden gezien als een opstap naar de directe vorm. Ook is de indirecte vorm nu al mogelijk onder een openbaar lichaam, hetgeen het gebrek aan onderzoek ook kan verklaren. Hierdoor komt het trianguleren van de onderzoeksmethoden, bij de indirecte federatiegemeente, in gevaar. Daarentegen zijn toch dertien geschikte documenten geselecteerd, welke voornamelijk gericht zijn op de overige

drie samenwerkingsvormen. Deze documenten voldoen wel aan de criteria die in het subparagraaf 4.2.2 zijn geformuleerd.

6.5 Vervolgonderzoek

Er zijn een vijftal onderwerpen die geschikt zijn voor een mogelijk vervolgonderzoek (ofwel onderzoeksagenda). Ten eerste, het meest waardevolle onderzoek kan pas verricht worden nadat een vorm van de federatiegemeente is uitgevoerd in de praktijk. Hierna kan onderzocht worden op welke vlakken de federatiegemeente goed functioneert en op welke vlakken nog ruimte is voor verbetering. Hiervoor is het nodig dat een aantal gemeenten willen experimenteren met deze samenwerkingsvorm.

Ten tweede in paragraaf 2.2 is beargumenteerd dat een bestuurlijke fusie (herindeling) geen samenwerkingsvorm is, omdat hierbij een nieuwe organisatie ontstaat. Er kan beargumenteerd worden dat bij de directe federatiegemeente ook een nieuwe organisatie ontstaat, waardoor de samenwerking is gepasseerd. Hierdoor kan een vergelijking tussen de directe federatiegemeente en een bestuurlijke fusie ook interessant zijn. Er is reeds al door De Kroon en De Greef (2018) onderzoek gedaan naar deze twee vormen. Dit onderzoek betreft een overzicht van de verschillen en overeenkomsten op het gebied van hoe de twee vormen eruit zien. Een nader onderzoek kan, net zoals dit onderzoek, een vergelijking maken aan de hand van factoren die idealiter allen aanwezig zijn.

Ten derde, een andere mogelijkheid tot vervolgonderzoek betreft het betrekken van de inwoners. Dit onderzoek is voornamelijk gericht op de verhoudingen tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten. Zo wordt bijvoorbeeld bij de factor participatie gekeken naar de mate waarin de gemeenten hun eigen inbreng kunnen geven. Een vervolgonderzoek kan gefocust zijn op de relatie tussen het samenwerkingsverband en de inwoners van de gemeenten. Hierbij wordt bijvoorbeeld onderzocht wat de mate van eigen inbreng van de inwoners in het samenwerkingsverband is.

Ten vierde, verder onderzoek kan betrekking hebben op de juridische mogelijkheid van de directe federatiegemeente. Paragraaf 6.3 heeft al kort verschillende mogelijkheden van experimenteren beschreven. Nader onderzoek kan bijvoorbeeld verder ingaan op wat een experimenteerbepaling, experimenteerwet of bijzondere wet precies inhoudt en hoe dit vorm krijgt bij de directe federatiegemeente. Tevens kan verder onderzoek ingaan op wat nodig is om een wetswijziging te realiseren. Hiermee zal de directe federatiegemeente mogelijk zijn voor alle gemeenten in Nederland. Verder onderzoek kan tevens nog andere manieren belichten waarop de directe federatiegemeente mogelijk kan worden gemaakt.

Ten vijfde, een vervolgonderzoek kan meerdere/andere indicatoren toevoegen aan de factoren. In subparagraaf 6.4.3 is belicht dat een respondent twee mogelijk additionele indicatoren benoemde

voor de factor vertrouwen. Nader onderzoek kan ook bij de overige zeven factoren meer of andere indicatoren onderzoeken.

Tot slot, refererend aan de titel van dit onderzoek, *'Toekomst voor de federatiegemeente?'* blijkt hier geen eenduidig antwoord van toepassing te zijn. Momenteel is er zeker een toekomst voor de indirecte federatiegemeente. Echter, de toekomst van de directe federatiegemeente blijft onzeker.

Literatuurlijst

- Algemene wet bestuursrecht. (2019, 15 maart). Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-01-01>
- Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bleijenbergh, I. (2014). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Borst, B. (2016, juli). Aan het Roer van de Regeling. Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <http://www.scriptsionline.uba.uva.nl/document/638643>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018, december 19). Gemeentewijzigingen 2019. Geraadpleegd op 18 maart 2019, van <https://cbsnl.maps.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=e766cd99863d42928635571146ce5baf>
- De Greef, R., & Stolk, R. (2015). Grip op regionale samenwerking. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-04/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf>
- De Greef, R., Thiessen, F., & De Voogd, M. (2015, juni). Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Geraadpleegd op 20 maart 2019, van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf
- De Greef, R. (2018, december 13). Federatiegemeente mag niet sneuvelen door besluiteloosheid. Geraadpleegd op 2 april 2019, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenten/federatiegemeente-mag-niet-sneuvelen-door-besluiteloosheid/>
- De Koster, Y. (2018, augustus 31). Te vroeg voor de federatie. Geraadpleegd op 28 maart 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/te-vroeg-voor-de-federatie.9609500.lynkx>
- De Kroon, A., & De Greef, R. (2018, mei 23). Federatie en herindeling gewogen. Geraadpleegd op 1 april 2019, van <https://www.brabant.nl/media/7ce341e5f78c4aa48375b80a4e12ac1f.pdf?la=nl>
- De Kroon, A., & Van de Laar, S. (2018, februari 14). Sterk merk, Sterk bestuur!. Geraadpleegd op 19 maart 2019, van <https://www.brabant.nl/-/media/52ce144465164737b3fed8ad15f1554f.pdf>
- Draijer, W. (2011, juni 27). Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking. Geraadpleegd op 3 april 2019, van essay.utwente.nl/60982/1/DraaijerWopenbaars.pdf
- Elzinga, D. J. (2002, november 8). Federatiegemeente vereist duidelijke structuur. Geraadpleegd op 18 maart 2019, van <http://hdl.handle.net/11370/c7a4e6be-069f-416f-b881-acaeb65ac867>
- Elzinga, D. J. (2014, augustus 29). Medebewind beperkt de open huishouding. Geraadpleegd op 28 maart 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/medebewind-beperkt-de-open-huishouding.9449739.lynkx>

- Elzinga, D. J. (2018, september 14). Zeker toekomst voor federatiegemeente. Geraadpleegd op 25 maart 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/zeker-toekomst-voor-federatiegemeente.9596741.lynkx>
- Geerling, R., Grosheide, B., Rep, Y., & Vijn, J. (2014, april). Juridische vormgeving van samenwerking tussen gemeenten. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van [https://gemeentebestuur.heerhugowaard.nl/Documenten/RB2014114--bijlage-2--Juridische Vorm-ISR-HAL.pdf](https://gemeentebestuur.heerhugowaard.nl/Documenten/RB2014114--bijlage-2--Juridische-Vorm-ISR-HAL.pdf).
- Gemeentewet. (2019, 25 maart). Geraadpleegd op 3 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2019-01-01>
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass.
- Heutinck, M. (2018, juni). Hoe bundelen Utrechtse gemeenten de krachten. Geraadpleegd op 18 maart 2019, van Hogeschool van Amsterdam
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009, juli 15). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery. Geraadpleegd op 3 april 2019, van <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11115-009-0085-8.pdf>
- Korsten, A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. (2004, oktober 20). Shared Services. Geraadpleegd op 26 maart 2019, van www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/SharedServicesbijdeoverheid.pdf
- Linders, T. (2017, september 4). Federatie nieuwe bestuursvorm voor de Kempen? Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://www.ed.nl/bladel/federatie-nieuwe-bestuursvorm-voor-de-kempen~a74a6595/?referrer=https://www.google.com/>
- Maas, P., & Mol, E. (2017, november 17). Betoog Peter Maas en Ed Mol van Bladel: De federatie als nieuwe bestuursvorm. Geraadpleegd op 2 april 2019, van <https://vng.nl/betoog-peter-maas-en-ed-mol-van-bladel-de-federatie-als-nieuwe-bestuursvorm>
- McGuire, M. (2006, december). Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66, 33-43.
- Mehciz, M. (2016, maart 2). Attributie, mandaat en delegatie. Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>
- Ollongren, K. (2018a, juni 29). Kamerbrief over versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen. Geraadpleegd op 1 april 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-versterken-legitimiteit-gemeenschappelijke-regelingen/kamerbrief-over-versterken-legitimiteit-gemeenschappelijke-regelingen.pdf>
- Ollongren, K. (2018b, juli 5). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2018. Geraadpleegd op 20 juni 2019, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VII-F.pdf>

- Partners & Pröpper. (2005, augustus 4). Trendstudie - samenwerking decentrale overheden. Geraadpleegd op 19 maart 2019, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/53846/trendstudie-samenwerking-decentrale-overheden.pdf>
- Rekenkamercommissie Oisterwijk . (2012, augustus 31). Verlegd of verlengd lokaal bestuur? . Geraadpleegd op 11 april 2019, van <https://www.nvrr.nl/download/?id=44351>
- Sandee, R. (2018, februari 19). Kabinet haalt streep door plan experimentenwet. Geraadpleegd op 4 juli 2019, van <https://www.gemeente.nu/veiligheid/handhaving/kabinet-haalt-streep-plan-experimentenwet/>
- Schaap, L., & Van den Dool, L. (2015, september 30). Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Geraadpleegd op 6 april 2019, van <https://www.brabant.nl/-/media/fa2650f8124f45ca9389a34f34ecc413.pdf>
- Schillemans, T. (2007, januari 1). Verantwoording in de schaduw van de macht. *Research Gate*, 1-318.
- Selin, S., & Chavez, D. (1995, maart). Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management*, 19 (2), 189-195.
- Taylor, M., & Sondergaard, M. (2017). *Unraveling the Mysteries of Case Study Research*. Edward Elgar
- Toonen, T., Van Dam, M., Glim, M., & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling*. Assen: Van Gorcum.
- Van de Laar, S. (2010). *Samen Sterker*. Delft: Eburon.
- Van den Dool, L., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. Geraadpleegd op 21 maart 2019, van https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1578152/Van_de_Dool_Schaap.pdf
- Van den Steen, I. (2017). Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht: case Aalst. Geraadpleegd op 22 maart 2019, van https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/350/549/RUG01-002350549_2017_0001_AC.pdf
- Van der Kolk, J. (2011, november). Samen verder, maar hoe?. Geraadpleegd op 19 maart 2019, van https://www.twynstragudde.nl/sites/default/files/content/blog/kolk_van_der_2011_samen_verder_maar_hoe_-_keuze_voor_herindeling_of_ambtelijke_fusie.pdf
- Van der Werff, H., Van Veller, P., Saes, W., Van Heerwaarden, A., & Bolkestein, M. (2018, januari 25). Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?. Geraadpleegd op 19 maart 2019, van https://www.berenschot.nl/publish/pages/5935/ambtelijke_fusies_een_vlucht_naar_voren_of_een_duurzaam_perspectief.pdf
- Van Genugten, M., Ve Kruijf, J., Zwaan, P., & Van Thiel, S. (2017, juni). Samen werken aan effectieve regionale samenwerking. Geraadpleegd op 2 april 2019, van https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/170913_Onderzoek_Samen_werken_aan_effectieve_regionale_samenwerking.pdf

- Van Tatenhove, J. (2009, juni 19). Politieke legitimiteit van regionale samenwerking. Geraadpleegd op 3 april 2019, van <http://davevanooijen.nl/docs/Reader%20Wetenschappelijk%20Congres%20Intergemeentelijke%20Samenwerking.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2017). Openbaar Lichaam. Geraadpleegd op 25 maart 2019, van <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/openbaar-lichaam>
- Wet gemeenschappelijke regelingen. (2018, 12 juni). Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2015-01-01#HoofdstukI>

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst respondenten

Figuur 10: lijst respondenten interviews

Respondent	Intern/extern & praktijk/wetenschap	Functie	Expertise	Datum
1. Paul Guldemon	Extern en wetenschap	Coördinerend beleidsmedewerker bestuur BZK	Fg, Ol, BVO*	01-05-2019
2. Rob de Greef	Extern en praktijk & wetenschap	Adviseur en Partner PROOF Adviseurs	Fg, Ol, BVO	16-05-2019
3. Ed Mol	Extern en praktijk	Gemeentesecretaris gemeente Bladel	Fg, Ol, BVO	03-06-2019
4. Ad de Kroon	Extern en praktijk & wetenschap	Adviseur Geerts & Partners	Fg, Ol, BVO	06-06-2019
5. Marcel Boogers	Extern en praktijk & wetenschap	Professor universiteit Twente en senior consultant BMC	Fg, Ol, BVO	08-05-2019
6. Stan van de Laar	Extern en praktijk & wetenschap	Senior adviseur SeinstraVanDeLaar	Fg, Ol, BVO	29-05-2019
7. Sonja van der Stel*	Extern en praktijk	Adviseur bestuur & bedrijfsvoering Gemeente Hardinxveld-Giessendam	Ol, BVO	21-05-2019
8. Anonieme respondent A	Extern en praktijk	Leidinggevende functie bij een samenwerkende gemeente	Ol, BVO	23-05-2019
9. Hans Versteeg	Intern en praktijk & wetenschap	Adviseur bestuurlijke organisatie provincie Utrecht	Fg, Ol, BVO	16-05-2019
10. Willemijn Hack	Intern en praktijk & wetenschap	Teamleider Bestuur, Europa en Interbestuurlijk toezicht provincie Utrecht	Ol, BVO	12-06-2019
11. Eline Aardse	Intern en praktijk & wetenschap	Beleidsmedewerker bestuurlijke zaken provincie Utrecht	Fg, Ol, BVO	22-05-2019
12. Anonieme respondent B	Extern en praktijk & wetenschap	Senior beleidsadviseur bestuurlijke ontwikkelingen bij	Ol, BVO	28-05-2019

een provincie

13. Wijnand de Vries	Extern en wetenschap	Coördinerend beleidsmedewerker BZK	Fg, Ol, BVO	13-06-2019
-----------------------------	----------------------	------------------------------------	-------------	------------

* *Ol: openbaar lichaam, Fg: federatiegemeente*

* *Voorheen werkzaam bij het Drechtstedenmodel*

Bijlage 2 Interviewguide

Naam respondent:

Ter introductie

- Reden van het interview en introductie onderwerp
- Eventueel het anoniem verwerken van de resultaten
- Opnemen van het interview
- Vragen of er nog onduidelijkheden zijn vanuit de respondent

Introducerende vragen respondent

- Kunt u uzelf kort voorstellen?
- Waar bent u momenteel werkzaam?
- Wat zijn uw taken binnen uw huidige baan?

Verdiepende en inhoudelijke vragen

Bij de volgende reeks aan vragen wordt u steeds gevraagd welke vorm van intergemeentelijk samenwerken het meest geschikt is op een bepaald criteria. Probeer hierbij enkel de volgende vier vormen mee te nemen in uw antwoord: de directe federatiegemeente, de indirecte federatiegemeente, het openbaar lichaam en de BVO.

Operationele dimensie

1. Bij welke samenwerkingsvorm zijn de kosten voor het oprichten van het samenwerkingsverband het meest beperkt?
2. Bij welke samenwerkingsvorm kan het doel van het samenwerkingsverband bereikt worden met zo weinig mogelijk financiële middelen?

Bestuurlijke dimensie

3. Bij welke samenwerkingsvorm zijn de leden van het AB het meest een afspiegeling van de inwoners van de gemeenten op het gebied van politieke voorkeur?
4. Bij welke samenwerkingsvorm wordt het gepresenteerde beleid voor een probleem het meest geaccepteerd door de inwoners van de gemeenten?
5. Bij welke samenwerkingsvorm wordt het meest, op een transparante manier, informatie verstrekt aan de meewerkende gemeenten vanuit het samenwerkingsverband?
6. Bij welke samenwerkingsvorm wordt het meest, op een transparante manier, informatie verstrekt aan het AB vanuit het DB binnen het samenwerkingsverband?

7. Bij welke samenwerkingsvorm kunnen gemeenten het meest hun eigen mening geven aan het samenwerkingsverband?
8. Bij welke samenwerkingsvorm wordt er het meest formeel gecommuniceerd tussen het samenwerkingsverband en de betrokken gemeenten?

Institutionele dimensie

9. Bij welke samenwerkingsvorm is er het meest een langetermijnvisie zichtbaar?
10. Bij welke samenwerkingsvorm neemt de kwetsbaarheid, op het gebied van een tekort aan kundig personeel, van de gemeenten het meest af?
11. Bij welke samenwerkingsvorm is de samenwerking het minst vrijblijvend?
12. Bij welke samenwerkingsvorm kan het bestuur van het samenwerkingsverband het snelste een besluit nemen (bestuurlijke slagkracht)?
13. Bij welke samenwerkingsvorm kan het ambtelijk apparaat van het samenwerkingsverband het snelste actie ondernemen (ambtelijke slagkracht)?
14. Bij welke samenwerkingsvorm zien al de actoren elkaar het meest als gelijkwaardige partners?
15. Bij welke samenwerkingsvorm wordt de eigen identiteit van de gemeenten het meest gerespecteerd?

Ter afsluiting

- Bedank de respondent voor het interview
- Geef toelichting over wat met het interview gedaan wordt

Merk op: het is afhankelijk van de respondent of de vergelijking met al de vier samenwerkingsvormen kan worden gemaakt. Enkele respondenten hebben alleen kennis over het openbaar lichaam en de BVO, waardoor zij slechts beperkt de twee vormen van de federatiegemeente kunnen beoordelen.

Bijlage 3 Beschrijving federatiegemeente

In dit onderzoek worden de directe en indirecte federatiegemeente vergeleken met het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie. Hieronder volgt een korte uitleg van wat beide vormen van de federatiegemeente inhouden.

De federatiegemeente is een redelijk nieuw en onbekende vorm van intergemeentelijk samenwerken, geïntroduceerd door Elzinga. Bij de federatiegemeente zal een nieuw orgaan ontstaan genaamd de federatiegemeente. De gemeenten delegeren de grote maatschappelijke opgaven naar deze federatiegemeente. Dit kunnen zowel beleidsmatige als uitvoerende taken zijn. Hierdoor houden de gemeenten zelf meer tijd over voor de zaken die dichterbij de inwoner staan. Organisatorisch zal een deel van het ambtelijk apparaat en een deel van het bestuurlijk orgaan van de gemeenten overgaan naar de federatiegemeente. Hierdoor zullen er geen of een beperkt aantal externe personen aangesteld worden. Bij de federatiegemeente is dus sprake van zowel een ambtelijke als een bestuurlijke samenwerking. Verder is het belangrijk dat de gemeenten geen zeggenschap meer hebben over de taken die zij delegeren naar de federatiegemeente.

De federatiegemeente beschikt over een eigen bestuur met een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). De leden van het AB kunnen direct of indirect worden aangesteld. Direct betekent dat de inwoners de federatieraadsleden direct kiezen tijdens de verkiezingen. Indirect betekent dat de betrokken gemeenten personen aanwijzen uit de hun gemeenteraad. Deze afvaardiging van de gemeenteraden dient een politieke representatie te zijn van de betrokken gemeenteraden. De leden van het AB (federatieraadsleden) benoemen daarna de leden van het DB.

De kracht van de federatiegemeente zit volgens Elzinga in de mogelijkheid tot opschaling, waardoor grotere maatschappelijke opgaven met meerdere gemeenten kunnen worden aangepakt. Daarnaast behoudt men ook de nabijheid tot de inwoner doordat er een kleinere gemeente over blijft. Tevens is de federatiegemeente aantrekkelijk vanwege de directe verantwoordingslijn naar de inwoners.

In onderstaande tabel (figuur 11) zijn enkele verschillen en overeenkomsten tussen de drie vormen weergegeven.

Figuur 11: overzicht samenwerkingsvormen

Onderwerp	Directe fg	Indirecte fg	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie
Bestuur	AB en DB	AB en DB	AB en DB	DB (enkelvoudig)
Taken	Voornamelijk beleidsbepalend (grotere maatschappelijke opgaven)	Voornamelijk beleidsbepalend (grotere maatschappelijke opgaven)	Voornamelijk beleidsbepalend	Voornamelijk bedrijfsvoerings en uitvoeringstaken
Verkrijgen bevoegdheden	Delegeren	Delegeren	Mandateren of delegeren	Mandateren of delegeren
Niveau samenwerking	Bestuurlijk en ambtelijk	Bestuurlijk en ambtelijk	Bestuurlijk en ambtelijk	Beperkt bestuurlijk, wel ambtelijk
Financieel	Gemeenten staan een deel af van het gemeentefonds aan de federatiegemeente	Gemeenten staan een deel af van het gemeentefonds aan de federatiegemeente	Gemeenten staan een deel af van het gemeentefonds aan het samenwerkingsverband	Gemeenten staan een deel af van het gemeentefonds aan het samenwerkingsverband
Juridisch	Directe verkiezingen van leden van de federatieraad is niet wettelijk mogelijk	Mogelijk via een openbaar lichaam	Geen obstakel	Geen obstakel
Legitimiteit	Inwoners direct vertegenwoordigd	Inwoners indirect vertegenwoordigd	Inwoners indirect vertegenwoordigd	Inwoners indirect vertegenwoordigd
Verantwoording	Verantwoording aan inwoners ipv aan gemeenten doordat de federatieraad direct wordt gekozen	Verantwoording aan de betrokken gemeenten (verlengd lokaal bestuur)	Verantwoording aan de betrokken gemeenten (verlengd lokaal bestuur)	Verantwoording aan de betrokken gemeenten (verlengd lokaal bestuur)

Bijlage 4 Literatuurlijst documentenanalyse

- Boogers, M., Koelewijn, M., Hermanns, V., & Bonefaas, B. (2016, januari). Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg Regio IJsselland. Geraadpleegd op 31 mei 2019, van <https://research.utwente.nl/en/publications/evaluatie-gemeenschappelijke-regeling-uitvoeringsorganisatie-jeug>
- Bremer, T., Hageman, M. (2018, maart 25). Evaluatie Governance Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe Deel 2: aanbevelingen. Geraadpleegd op 31 mei 2019, van <https://www.bvowb.nl/file/391/download>
- Brouwers, J. (2015, oktober). De voorwaarden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. Geraadpleegd op 5 juni 2019, van https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1003/Brouwers%2C_Job_1.pdf?sequence=1
- De Greef, R., & Stolk, R. (2015). Grip op regionale samenwerking. Geraadpleegd op 4 juni 2019, van <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-04/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf>
- De Greef, R., Zijlstra, S., & Theissen, F. (2015) Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Geraadpleegd op 4 juni 2019, van <https://vng.nl/files/vng/handreiking-verzelfstandiging-en-samenwerking-bij-decentrale-overheden.pdf>
- De Kroon, A., & De Greef, R. (2018, mei 23). Federatie en herindeling gewogen. Geraadpleegd op 1 april 2019, van <https://www.brabant.nl//media/7ce341e5f78c4aa48375b80a4e12ac1f.pdf?la=nl>
- Fleuren, G. (2015, september). Intergemeentelijke samenwerking – een volmondig ‘Ja, ik wil’ of een weloverwogen verstandshuwelijk?. Geraadpleegd op 9 juni 2019, van https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1010/Fleuren%2C_Gwen_1.pdf?sequence=1
- Kempengemeenten. (2017a). Bestuursstructuren. Geraadpleegd op 4 juni 2019
- Kempengemeenten. (2017b). De oplossing. Geraadpleegd op 4 juni 2019
- Lauwerier, R., Gloudemans, M., & Van Breemen, R. (2017, december 8). Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Delft-Rijswijk. Geraadpleegd op 5 juni 2019, van https://ris.delft.nl/internet/vergaderingen_41207/agenda/gemeenteraad_7314/evaluatierapport-gemeenschappelijke-regeling-bedrijfsvoering-delft-rijswijkpdf_389262.pdf
- Stolk, R., Vellekoop, L., Dreef, S., De Greef, R., Van den Berg, C., Van der Beel, P., & Wesselin, H. (2018, september 21). Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerkingen. Geraadpleegd op 27 maart 2019, van https://www.berenschot.nl/publish/pages/7083/berenschot_-_rapport-democratische-legitimiteit-bij-interbestuurlijke-samenwerking.pdf
- Van der Kolk, J. (2011, november). Samen verder, maar hoe?. Geraadpleegd op 19 maart 2019, van https://www.twynstragudde.nl/sites/default/files/content/blog/kolk_van_der_2011_samen_verder_maar_hoe_-_keuze_voor_herindeling_of_ambtelijke_fusie.pdf

Wesseling, H., Dreef, S., Huisman, D., Eicchor, R., & Haagoort, M. (augustus 15, 2017). Evaluatie gemeenschappelijke regeling De Bevelanden. Geraadpleegd op 3 juni 2019, van https://www.berenschot.nl/publish/pages/5573/bt_rapportage_de_bevelanden_finale_versie_2.pdf