

# Herindeling of samenwerking?

**Al enkele jaren hebben gemeenten te maken met een toename van het aantal taken en eisen op het gebied van beleidsuitvoering en dienstverlening. Er moet ook meer worden gedaan met minder geld. Is fuseren of krachten bundelen met buurgemeenten een rationele keuze?**

**H**erindeling - bestuurlijke fusie - is decennialang het middel geweest om gemeenten meer bestuurskracht te geven. Het ging meestal om herindeling die aan zwakke gemeenten werd opgelegd. In de jaren '90 gingen zij steeds vaker vrijwillig met elkaar samenwerken om hun bestuurskracht te vergroten, zonder eigen autonomie en identiteit te verliezen. Vanaf 2002 is er in toenemende mate aandacht gekomen voor samenwerking als alternatief voor herindeling. Gelijktijdig, maar los van elkaar, kwamen de hoogleraren Elzinga en Korsten met respectievelijk de federatiegemeente en het Seta-model (samen en toch apart) als alternatief voor herindeling, waarbij de ambtelijke organisaties worden samengevoegd, maar de politiek-bestuurlijke laag van de gemeenten intact blijft.<sup>1</sup> In datzelfde jaar kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het beleidskader Gemeentelijke herindeling, waarbij samenwerking mondjesmaat als alternatief werd aangekondigd. Inmiddels bevat zowel het regeerakkoord van het kabinet Rutte als het nieuwe beleidskader Gemeentelijke herindeling de stelling, dat vrijwillige herindeling van onderop de voorkeur geniet. Het is een en niet het middel om gemeentelijke krachten te bundelen ter versterking van de bestuurskracht.<sup>2</sup>

## Aanleiding

Gemeenten hebben in grote mate de vrijheid zelf over eventuele samenwerking of samenvoeging te beslissen. Ondanks dat het complexe, omvangrijke en gevoelige opgaven zijn, zowel bestuurlijk als organisatorisch, blijven gemeenten fuseren en deelnemen

In de rationele keuze tussen gemeentelijke herindeling of samenwerking speelt ook omgevingsdruk een rol. In dit artikel wordt die omgevingsdruk in kaart gebracht. Eerste deel van een tweeluik.

aan samenwerkingsverbanden. Blijkbaar is er voor gemeenten aanleiding en reden tot een dergelijke veranderopgave over te gaan en daarmee hun autonomie (gedeeltelijk) op te geven. Het afgelopen decennium kenmerkte zich door decentralisatie van beleidstaken in de richting van gemeenten, zoals de Wmo, Awbz en de plannen om de jeugdzorg onder gemeentelijke verantwoordelijkheid te schuiven. Naast een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket, dient de gemeente deze decentralisatie na de bezuinigingsopgave van het kabinet Rutte met minder geld te realiseren. Los van de beleidsinhoud hijgen het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten en het programma Krachtig Bestuur in de nek van gemeenten als het gaat om bestuurskracht en kwaliteit van dienstverlening. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de tendens dat gemeenten de krachten bundelen om het hoofd boven water te houden.

## Niet louter rationeel

Naar gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking is betrekkelijk weinig onderzoek gedaan. De beschikbare onderzoeken en publicaties zijn afkomstig van een beperkt aantal wetenschappers en adviesbureaus en gaan of over herindeling of over samenwerking. Ze richten zich voornamelijk op effectiviteit en op voor- en nadelen, maar geven hierover geen eenduidig beeld. Vergelijkend of breder onderzoek is er niet. Er is gebrek aan een *body of knowledge* waarop gemeentebestuurders en raadsle-

1 Wijnen, A.P.A. (2004). Ambtelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling. *Overheidsmanagement* (4): 100-103.

2 Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat heeft plaats gevonden in het kader van de masteropleiding bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

den in de besluitvorming over eventuele samenwerking of herindeling kunnen bouwen. Toch worden dergelijke besluiten met enige regelmaat genomen. Het is daarom interessant te onderzoeken waarom en onder welke omstandigheden gemeenten voor samenwerking of samenvoeging kiezen en in welke vorm ze dat gieten.

De keuze voor een dergelijke complexe en omvangrijke opgave kan vanuit diverse invalshoeken worden bekeken. Vanuit de organisatiekunde is het een organisatieverandering, vanuit de bestuurskunde een zaak van bestuurlijke hervorming. Beide wetenschappelijke disciplines kennen legio rationele besluitvormingstheorieën om dergelijke processen te analyseren en te verklaren. Ook het huidige discours over de keuze voor samenwerking of herindeling heeft een sterk rationeel karakter, met een focus op middelen en uitkomsten (*means en ends*). Colleges en gemeenteraden willen op basis van heldere criteria en argumenten een besluit nemen voor een *go of no go*. Eigenlijk alle onderzoeken en publicaties over samenwerking, herindeling of bestuurskracht hebben een rationeel karakter, waarbij motieven, processen en effecten centraal staan. Het is echter de vraag of dat daadwerkelijk verklaart waarom besluiten tot samenwerking of fusie worden genomen. Er is geen aangetoonde causaliteit tussen beoogde doelen van samenwerken of fuseren en gerealiseerde effecten. Kan een rationele benadering exclusief duidelijk maken waarom gemeenten instemmen met schaalvergroting? Of spelen ook andere krachten een rol? Een andere theoretische bril geeft aanleiding de laatste vraag met 'ja' te beantwoorden. De institutionele benadering is zowel binnen de bestuurswetenschap als organisatiewetenschap ontstaan als alternatief voor rationele besluitvormings- en organisatie-theorieën. Het institutionalisme probeert uitspraken of redeneringen als 'zo doen wij dat hier nou eenmaal' of 'we kunnen niets anders' te verklaren waar rationele benaderingen tekort schieten.<sup>3</sup> De nadruk ligt op de externe omgeving van de organisatie. Er zijn wel rationele benaderingen met aandacht voor de omgeving - de contingentietheorie of *resource based view* - maar de institutionele theorie onderscheidt zich door de nadruk te leggen op sociale en culturele aspecten in plaats van taakgerichte en technische elementen.<sup>4</sup> Volgens deze theorie zijn organisaties als

instituten te beschouwen, waarbinnen voorkeuren en besluiten inconsistent, continu aan verandering onderhevig en slechts gedeeltelijk endogeen zijn. Het institutionalisme omvat deze complexe werkelijkheid door verbanden te leggen tussen structuren, regels en normen, processen, gedragingen en verantwoordelijkheden binnen organisaties in relatie tot hun omgeving.

## Ook andere krachten dan rationele overwegingen spelen een rol

De essentie van het onderscheid tussen een rationele en institutionele benadering kan worden getypeerd als *logic of consequences* en *logic of appropriateness*: is een besluit afhankelijk van verwachte uitkomsten en gevolgen (rationeel) of wordt de besluitvorming vooral bepaald door de passendheid van een besluit ten aanzien van gegeven regels, gewoonten en verwachtingen (institutioneel).<sup>5</sup>

### Institutioneel isomorfisme

Binnen het institutionalisme is er een theorie – isomorfisme – die stelt dat organisaties niet veranderen om prestaties te verbeteren, maar om zich te conformeren aan druk uit de omgeving waardoor zij in een bepaalde richting worden geduwd.<sup>6</sup> In de eerste plaats zijn er dwingende krachten in de vorm van maatregelen of uitspraken vanuit (hogere) overheden of andere organisaties met autoriteit, waaraan men zich dient te conformeren (wetgeving, beleidskaders, nota's, jurisprudentie). Vervolgens zijn er mimetische krachten – mimese staat voor nabootsing of imitatie – die zorgen voor druk om bepaalde kenmerken van andere organisaties over te nemen. In onzekere en moeizame tijden is het voor organisaties aantrekkelijk innovaties of karakteristieken die elders lijken te werken, over te nemen

3 March, J. & J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.

4 Ashworth, R., G. Boyne & R. Delbridge (2009). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 165-187.

5 March, J. & J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.

6 DiMaggio, P.J. & W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48: 147-160.

zonder bewijs van daadwerkelijke prestatieverbetering. Organisaties proberen dan hun legitimiteit te behouden door de omgeving te tonen dat er in ieder geval iets ondernomen wordt. Ten slotte scheppen koepelorganisaties, brancheverenigingen of autoriteiten (wetenschappers, bestuurders, adviesorganen) binnen een bepaalde sector verwachtingen of randvoorwaarden om de professionaliteit en kwaliteit van de sector te waarborgen of te verbeteren. Deze veelal waardegeladen uitspraken worden als normatieve krachten beschouwd, die zorgen voor druk om de legitimiteit binnen het organisatieveld te behouden.

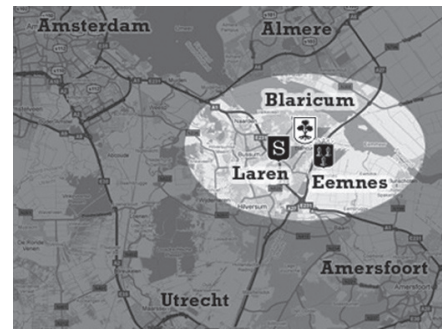
Het conformeren aan isomorfe druk impliceert homogeniteit: alle organisaties conformeren zich aan een soortgelijke omgeving en ook aan elkaar. Deze conformiteit is tweeledig. Er is *compliance*, organisaties worden gezamenlijk in een bepaalde richting geduwd en er is *convergence*, organisaties groeien na verloop van tijd ook dicht naar elkaar toe en gaan op elkaar lijken.

### Toepassing op gemeenten

Dat gemeenten binnen een duidelijk organisatieveld met een institutionele context opereren is evident. Als er in onze maatschappij iets is geïnstitutionaliseerd, dan is het wel het huis van Thorbecke, waar alle gemeenten gezamenlijk de lokale overheid vormen. Er zijn ontwikkelingen en instituties waarop een gemeente geen invloed heeft, maar wel op moet inspelen.

## Er zijn normatieve krachten die op gemeenten inwerken

Dwingende isomorfe krachten voor gemeenten zijn maatregelen vanuit de rijksoverheid die hen dwingen iets te ondernemen. Dit kan expliciet, zoals de opgelegde Veiligheids- en Wgr-plusregio's, maar ook impliciet door middel van beleidskaders en notities vanuit ministeries en financieel toezicht. Daarnaast zetten decentralisatie van taken en bezuinigingen in regeer- en bestuursakkoorden het functioneren van gemeenten onder druk.



De BEL Combinatie, een ambtelijke fusie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren, is een van de vier onderzochte casussen

Ook provincies hebben in de loop der jaren voor de nodige druk gezorgd. Een deel van de herindelingen in de laatste eeuw zijn door provincies afgedwongen, met steun van kabinet en parlement. Verder is de provincie actief in het stimuleren of organiseren van gemeentelijke bestuurskrachtonderzoeken. Deze acties kunnen gemeenten ertoe aanzetten zelf aan de slag te gaan voordat de provincie het heft in handen neemt.

In de nabije omgeving kan opschaling van buurgemeenten voor druk zorgen om iets te ondernemen om de verhoudingen qua grootte, invloed en positie in de regio in balans te houden. Talloze constructies zijn ontstaan om gemeentelijke krachten te bundelen. De verscheidenheid aan vormen van intergemeentelijke samenwerking en de lange historie van gemeentelijke herindeling kunnen bij gemeenten de vraag oproepen: moeten wij ook niet zoiets? Dan is het voor gemeenten gemakkelijk de kunst af te kijken. Van de Laar en Van den Heuvel & Huijben constateren dat gemeenten in een oriënterende fase de neiging hebben in structuurdenken te vervallen.<sup>7</sup> Een groot scala aan keuzemogelijkheden in tijden van onzekerheid werkt mimeese in de hand. Schaalvergroting of krachtenbundeling zijn dan ook een onvermijdelijk voortschrijdende trend. Al decennia lang neemt het aantal gemeenten consequent af als gevolg van herindeling. Ook al zijn samenwerking en ambtelijke fusies een alternatief voor herindeling, schaalvergroting blijft doorgaan, want vrijwel geen gemeente kan achterblijven.

Er zijn ook normatieve krachten die op gemeenten inwerken. Het *new public management*-paradigma heeft in toenemende mate de nadruk gelegd op presenteren en op bedrijfskundige waarden. In Nederland heeft de introductie van de term bestuurskracht een grote vlucht genomen. Gemeenten dienen bestuurs-

<sup>7</sup> Van den Heuvel, J.H.J. & M.P.M. Huijben (2003). Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting. *Openbaar bestuur* (1): 30-35. Van de Laar, S. (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.

kracht te hebben om taken uit te voeren, beloften waar te maken en doelen te halen en dat allemaal tegen zo min mogelijk kosten. Wetenschappers hebben hieraan, samen met VNG en het ministerie van BZK, een grote bijdrage geleverd. Door publicaties, nieuwe instrumenten als bestuurskrachtmetingen en *benchmarks* en het oprichten van KING is er een normatief kader voor professionaliteit, (elektronische) dienstverlening en bestuurskracht ontstaan. In het debat komen zaken als optimale schaalgrootte en kwaliteit van dienstverlening steeds weer terug.

### Onderzoek

Hoe werkt dit in de praktijk? Door middel van kwalitatief empirisch onderzoek hebben wij de theoretische veronderstellingen aan de gemeentelijke praktijk getoetst.<sup>8</sup> In vier onderzoekcases (twee intensieve samenwerkingsverbanden en twee reeds gefuseerde gemeenten) is door middel van een documentenstudie en interviews getracht de afwegingen en omstandigheden bij de besluitvorming te reconstrueren.

Deze twee typen van krachtenbundeling, ambtelijke en bestuurlijke fusie, zijn gekozen omdat ze dicht bij elkaar liggen qua veranderopgave, maar het onderscheid tussen samenwerking en herindeling wel aanwezig is.

In de besluitvorming binnen de afzonderlijke gevallen kan onderscheid worden gemaakt tussen de keuze voor schaalvergroting (of krachtenbundeling), alsmede de keuze voor een uiteindelijke organisatievorm. Rond beide keuzes vormen zich in de praktijk krachten die op de besluitvorming van invloed zijn. In alle cases kwamen bij de eerste keuze voor krachtenbundeling alle drie de soorten isomorfe druk naar voren. De gemeenten hadden te maken met grote opgaven als het gevolg van decentralisatie van taken. Met name de Wmo en de Awbz zorgden voor druk op het functioneren. In alle gevallen was er schaalvergroting door herindeling van omliggende gemeenten. Alle gemeenten waren in een eerder stadium subject van bestuurskrachtonderzoeken met in de eindrapporten normatieve uitspraken over noodzakelijke schaalvergroting. Ook was er in alle cases een actieve houding van de provincie die in de regio de regie nam. Alle soorten vormende krachten zorgden bij deze eerste keuze voor de nodige druk om de krachten te bundelen.

In het geval van beide herindelingscases waren de dwingende en de mimetische druk doorslaggevend

voor de keuze voor bestuurlijke fusie als uiteindelijke vorm. De provincie stuurde actief aan op herindeling, maar hield de mogelijkheid om dit zelf te initiëren achter de hand. In beide gevallen waren er herindelingen bij buurgemeenten, waardoor de positie in de regio veranderde. De keuze voor herindeling was daarom een vanzelfsprekende vorm van krachtenbundeling om toe te geven aan de druk en zo de legitimiteit te vergroten.

## Gemeenten hebben de vrijheid om voor een specifieke organisatievorm te kiezen

In het geval van beide ambtelijke fusies was er één gezamenlijk credo: we willen absoluut niet herindelen. Deze gemeenten hadden echter wel te maken met dezelfde druk als beide herindelingscases: herindelingen in de regio, actieve regie vanuit de provincie en herindeling als vanzelfsprekende en onvermijdelijke maatregel. Toch hadden deze gemeenten de vrijheid zich hiertegen te verzetten en voor een alternatief te kiezen: ambtelijk fuseren. Hieruit blijkt dat er voor gemeenten, binnen de grenzen van de isomorfe druk, enige ruimte en keuzevrijheid bestaan.

Druk als gevolg van normatieve krachten wordt bij de keuze voor de uiteindelijke vorm het minst gevoeld. Conclusies en aanbevelingen van bestuurskrachtonderzoeken wegen weliswaar zwaar, maar spreken zich weinig uit over de te kiezen vorm. Uitspraken van wetenschappers of VNG leggen gemeenten snel naast zich neer. Ze worden alleen gebruikt in zoverre ze het besluit mede onderbouwen.

### Conclusies

De keuze van gemeenten voor schaalvergroting of krachtenbundeling is niet exclusief het gevolg van rationele afwegingen, maar in sterke mate ingegeven door externe druk. Druk uit de omgeving leidt gemeenten in een fuik van schaalvergroting, al decenia lang de gangbare manier om bestuurskracht te versterken. Binnen het samenspel van krachten heb-

<sup>8</sup> Aan het onderzoek is meegewerkt door de BEL-combinatie, een ambtelijke fusie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren, de Werkorganisatie De Waard, een ambtelijke fusie van de gemeenten Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Liesveld, en de fusiegemeenten Kaag en Braassem en Zuidplas.

ben gemeenten wel de ruimte en vrijheid om binnen de gegeven bandbreedte voor een specifieke organisatievorm te kiezen.

Het toepassen van de institutionele theorie als alternatief voor een voor de hand liggende rationele benadering geeft nieuwe inzichten en verklaringen voor gemeentelijke vormen van samenwerking of samenvoeging. Het plaatst de vaak rationeel aangedragen doelen en motieven voor schaalvergroting in een verklarend perspectief. Het is immers de vraag of het daadwerkelijk gaat om beoogde effecten van schaalvergroting of om gevoelde omgevingsdruk. In de discussie over vorm en invulling van samenwerken of fuseren kan het helpen goed voor ogen te hebben waarom een argument wordt aangedragen. Is het inderdaad de rationeel veronderstelde causaliteit tussen middel en effect? Of worden argumenten gebruikt om een door druk veroorzaakte beslissing te verbloemen?

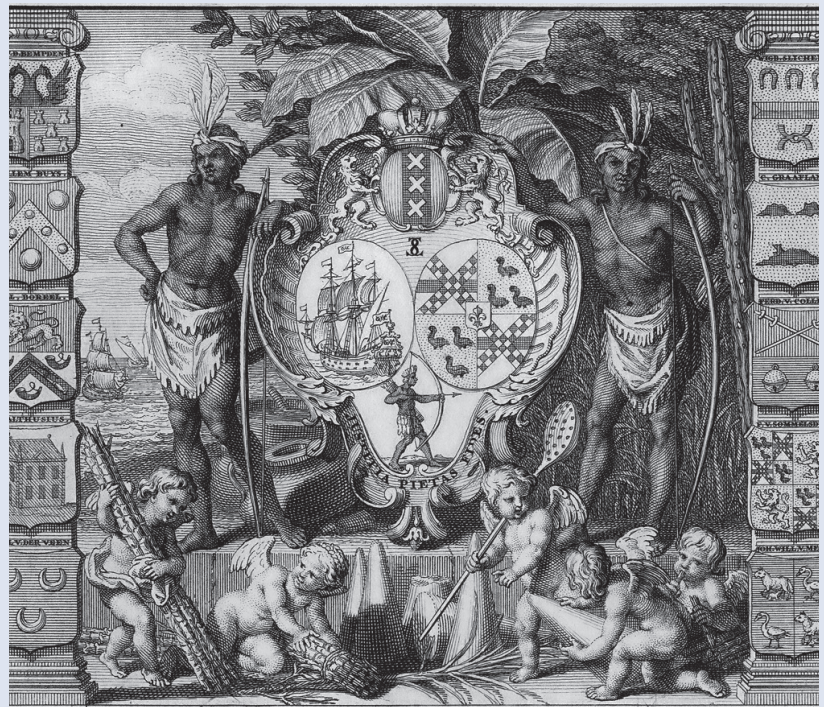
Bestuurders, stuurgroepleden, projectleiders en adviseurs die bij een (oriëntatie op) gemeentelijke samenwerking of herindeling zijn betrokken,

doen er goed aan zich bewust te zijn van externe druk en de gevolgen daarvan op de te varen koers. Deze druk kan meerdere gezichten hebben, die in samenhang met elkaar bijdragen aan het te nemen besluit. Het maakt duidelijk dat de veronderstelde keuzevrijheid van gemeenten alleen bestaat binnen bepaalde kaders, hetgeen niet wegneemt dat over de uiteindelijke samenwerking of fusie wel degelijk een rationeel besluit kan worden genomen.

Daarnaast dienen bestuurders, raadsleden, projectleiders en adviseurs een bredere blik te hebben. Een vooringenomen onderscheid tussen herindeling en samenwerking lijkt ingebakken te zijn in de gemeentelijke praktijk. Het blindstaren op het onderscheid tussen deze twee oplossingen, zonder oog te hebben voor invloedrijke externe krachten, leidt tot een schijndiscussie over de wenselijkheid van samengaan of fuseren. Juist vanuit de causale relaties tussen middel en doel, met inachtneming van vormdruk, kan een realistische veranderopgave worden geformuleerd. ■

## Beelden die de geschiedenis van Amsterdam uitbeelden

Voor het besturen van de toen nieuwe kolonie Suriname werd in 1683 de Sociëteit van Suriname opgericht. De eerste gouverneur was Cornelis van Aerssen van Sommelsdijck. Hij had een derde van de aandelen van deze onderneming in bezit. De stad Amsterdam en de West-Indische Compagnie bezaten ieder ook een derde deel. In 1720 maakte Bernard Picard een allegorische prent van de Sociëteit van Suriname. In het midden de familiewapens van de directeuren als symbool van hun bezit, geflankeerd door twee 'wildes', steunpilaren van de winstgevende onderneming. Op de Surinaamse plantages werd vooral suikerriet verbouwd en later ook koffie, vandaar de engeltjes onderaan de prent die met het suikerriet bezig zijn. In werkelijkheid deden slaven, die de West-Indische Compagnie vanuit Afrika aanvoerde, het zware werk op de plantages. De prent staat in *Amsterdam in stukken* van Mariëlle Hageman & Gerlinde Schuller (Amsterdam: De Bezige Bij). Het boek toont beelden die de geschiedenis van Amsterdam uitbeelden, van het oudste document van de stad, het Tolprivilege uit 1275, tot de meest recente digitale aanwinsten in bezit van het Stadsarchief.



Gemeente Amsterdam - Stadsarchief