

Samen bereik je meer!

Een onderzoek naar gemeentelijke samenwerking en het behoud van regionale voorzieningen in krimpgebieden.



Wim de Winter

Management Van de publieke sector

11 maart 2020

Colofon

Titel: Samen bereik je meer!

Ondertitel: Een onderzoek naar gemeentelijke samenwerking en het behoud van regionale voorzieningen in krimpgebieden.

Auteur: dhr. W.J. de Winter BA

Studentnummer: 2366851

Opleiding: Management van de publieke sector (Master)

Faculteit: Governance en Global Affairs

Onderwijsinstelling: Universiteit van Leiden

Adres: Turfmarkt 99 te Den Haag

Afstudeerbegeleider: Mevr. Dr. A.C. Wille

Tweede lezer: Dr. S.S. Jhagroe

Datum: 11 maart 2020

Plaats: Warmond

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie *Samen bereik je meer!* Ik heb deze scriptie geschreven in het kader van mijn afstudeeronderzoek voor de opleiding management van de publieke sector aan de universiteit van Leiden. Tijdens het onderzoek en het schrijven van de scriptie heb ik veel geleerd over de daling van de bevolking in een aantal regio's en gemeenten en over de gevolgen voor de voorzieningen, met name op het gebied van onderwijs en de zorg in die regio's en gemeenten.

Ik wil voor deze leerzame en interessante periode allereerst de respondenten van dit onderzoek bedanken, omdat zij mij vanuit hun regio en gemeente interessante inzichten hebben gegeven over bevolkingsdaling in relatie tot het behoud van voorzieningen in gebieden met bevolkingsdaling.

Ook bedank ik mijn afstudeerbegeleider van de universiteit van Leiden, Anchritt Wille, voor het kritisch meelesen en voor haar goede adviezen.

Ten slotte bedank ik het programmateam bevolkingsdaling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het ondersteunen bij het schrijven van mijn scriptie en het vinden van de juiste contacten in de verschillende regio's.

Veel leesplezier!

Met vriendelijke groet,
Wim de Winter

Warmond, 06 maart 2020

Management samenvatting

Wereldwijd neemt de bevolking toe. Ook in Nederland is sprake van een bevolkingsgroei. Deze groei vindt vooral plaats in het westen van het Nederland. In andere delen, zoals in de provincies Limburg, Zeeland en Groningen daalt de bevolking juist.

De daling van de bevolking is vooral zichtbaar in de kleinere dorpen. De leegloop van de dorpen heeft invloed op de voorzieningen in een dorp of in een regio, bijvoorbeeld op het onderwijs. Jongeren in het oosten en zuiden van Nederland hebben bijvoorbeeld slechts één middelbare school in een straal van 12 kilometer voor handen, waar jongeren in het westen ruime keuze hebben voor een middelbare school.

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Omdat vooral jongeren en hoogopgeleide mensen wegtrekken komen de gemeenten in een neerwaartse spiraal. Het verdwijnen van deze bevolkingsgroepen is er de oorzaak van dat bepaalde voorzieningen zullen verdwijnen en dat leidt ertoe dat nog meer mensen wegtrekken. Daardoor komt uiteindelijk ook de leefbaarheid van een gemeente of regio onder druk te staan.

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken of doormiddel van samenwerking tussen gemeenten bepaalde regionale voorzieningen behouden kunnen blijven.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe leidt samenwerken tussen gemeenten tot het behouden van onderwijs- en zorgvoorzieningen in regio's met bevolkingsdaling?*

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is deductief, het gaat uit van een aantal theorieën die worden getoetst in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek een verkennend onderzoek, omdat er wordt gezocht naar een relatie is tussen het behouden van voorzieningen en samenwerking tussen gemeenten. Binnen het onderzoek is gekeken naar zorg en onderwijs, omdat deze voorzieningen als eerste te maken hebben met de gevolgen van de bevolkingsdaling. Daarnaast ligt de focus op 3 regio's met bevolkingsdaling. Deze regio's zijn Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-

Vlaanderen. Daarnaast is binnen elke regio gekeken naar een gemeente met een regionale voorziening, te weten Stadskanaal, Doetinchem en Terneuzen.

Voor onderzoek zijn kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Voor de beschrijving van de regio's zijn verschillende databronnen gebruikt, zoals het CBS of Waarstaatjegemeente. Voor de beschrijving van de samenwerking en de analyse over het behouden van voorzieningen zijn interviews afgenomen.

Theorie

Voor het onderzoek is de relevante theorie, bestudeerd. Allereerst over de bevolkingsdaling bij gemeenten. Bevolkingsdaling kent verschillende oorzaken, waaronder migratie en verschillende verschijningsvormen, zoals de ontgroening (Afname van het aantal jongeren) en de vergrijzing (toename van het aantal ouderen). Het gevolg van bevolkingsdaling is dat de leefbaarheid in een gebied wordt aangetast, omdat voorzieningen afnemen.

Vervolgens zijn de regionale voorzieningen onder de loep genomen. Bij regionale voorzieningen gaat het over voorzieningen, die een groter bereik hebben dan een enkele gemeente. Bijvoorbeeld een middelbare school of ziekenhuis.

Als laatste is aandacht besteed aan de samenwerking tussen gemeenten. De reden dat veel gemeenten kiezen voor samenwerking is de mogelijkheid van schaalvergroting. Hierdoor kunnen ze efficiënter gaan werken. De verschillende modellen van samenwerking zijn beschreven, zoals het netwerkmodel of het integratiemodel. Ook is gekeken naar het meten van samenwerking en is het model van Stone besproken. Dat model onderscheidt ten aanzien van de samenwerking de agenda, de coalitie, de middelen en de structuur.

De theorie stelt dat het probleem van een daling van de bevolking ook gaat over de ontgroening en vergrijzing van de bevolking. Hierdoor ontstaat er niet alleen minder vraag naar onderwijs- en zorgvoorzieningen, maar ook vraag naar ándere voorzieningen. De literatuur laat ook zien dat gemeenten niet altijd primair verantwoordelijk zijn, waardoor samenwerking tussen gemeenten niet altijd het belangrijkste is.

Na het bespreken van de theorie zijn 4 deelvragen voor het onderzoek gepresenteerd. Deze deelvragen zijn:

1. *Op welke manier komt het behouden van voorzieningen op de agenda bij gemeentelijke samenwerking?*
2. *Op welke manier speelt de coalitie een rol bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?*
3. *Op welke manier worden de middelen gebruikt bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?*
4. *Hoe moet de structuur van de gemeentelijke samenwerking eruitzien om voorzieningen te behouden in de regio?*

Resultaten

Oost-Groningen heeft te maken met verschillende opgaven, zoals de afnemende vraag van voorzieningen. Dit heeft verschillende redenen, zoals een dalende bevolking of de ontgroening van de regio. Alleen het behouden van voorzieningen, door middel van samenwerking vormt geen onderdeel van de gemeentelijke samenwerking. Dit kan worden verklaard worden, doordat gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor het behouden van deze voorzieningen. Wel werken onderwijs- en zorgorganisaties samen voor het behouden en toegankelijk houden van de voorzieningen.

In de Achterhoek is de daling van de bevolking ook zichtbaar, maar niet in alle gemeenten. In Doetinchem bijvoorbeeld, groeit de bevolking. Daarnaast speelt het probleem van de daling van de bevolking er minder, maar is de opgave vooral dat er niet voldoende goed geschoold personeel is, bijvoorbeeld om het personeelstekort in de zorg op te vangen. Ook de bereikbaarheid van de voorzieningen is een belangrijke opgave in de regio. Deze opgaven hebben invloed op het behouden van voorzieningen. Alleen het behouden van voorzieningen staat niet op de agenda van de gemeentelijke samenwerking. Wel werken de individuele gemeenten samen met de aanbieders van de voorzieningen om deze voorzieningen te behouden. Daarnaast werken de aanbieders van de voorzieningen ook samen de voorzieningen te behouden.

In Zeeuws-Vlaanderen hebben de opgaven vooral te maken met de vergrijzing en ontgroening van de regio. Daarbij komt dat de regio Zeeuws-Vlaanderen ook tekorten kent in het aantal

arbeidskrachten. Ook de geïsoleerde ligging van de regio ten opzichte van de rest van Nederland vormt een opgave voor de regio, waardoor veel mensen naar België gaan voor onderwijs en zorg. Hierdoor wordt in Zeeuws-Vlaanderen wel de noodzaak gevoeld om samen te werken tussen gemeenten om de voorzieningen te behouden, maar de gemeenten kunnen dit niet alleen. Ook zorgpartijen en onderwijspartijen moeten meedoen in de samenwerking. Hierbij moet elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. Zo kunnen uiteindelijk bepaalde voorzieningen overeind blijven.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking tussen de gemeenten niet hoeft te leiden tot het behouden van voorzieningen in de regio. In Zeeuws-Vlaanderen was het omvallen van een school een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke samenwerking. Op basis van de samenwerking met de scholen, gemeenten en andere partijen is er uiteindelijk voor gezorgd dat de school open kon blijven. Ook in Oost-Groningen waren voorzieningen in eerste instantie onderdeel van de gemeentelijke samenwerking, maar door andere inzichten werd geconcludeerd dat het vooral een lokale aangelegenheid is, waar gemeente met de aanbieder van de voorziening moet samenwerken. Hierbij hoeven de andere gemeenten niet aan te sluiten. De Achterhoek heeft laten zien dat het onderwerp helemaal niet op de agenda staat, waardoor het behouden van voorzieningen geen onderdeel is van de gemeentelijke samenwerking.

Inhoudsopgave

	Blz.
Voorwoord	2
Management samenvatting	3
1. Inleiding.....	13
1.1 Probleemstelling	13
1.2 Doelstelling.....	14
1.3 Onderzoeksvraag.....	14
1.4 Relevantie	15
1.5 Leeswijzer.....	16
2. Theoretisch kader	17
2.1 Demografische transitie in Nederland.....	17
2.1.1 Leefbaarheid.....	18
2.2 Regionale onderwijs- en zorgvoorzieningen	19
2.3 Samenwerking tussen gemeenten	20
2.3.1 Voor- en nadelen van samenwerking.....	21
2.3.2 Vormen van gemeentelijke samenwerking	21
2.3.3 Analyseren van samenwerking.....	24
2.3.4 Samenwerking bij onderwijs en zorg.....	26
2.4 Deelconclusies	29
3. Onderzoeksopzet.....	30

3.1	Onderzoeksontwerp.....	30
3.2	Methode van dataverzameling	31
3.2.1	Methode van data-analyse.....	32
3.3	Het meetinstrument	32
3.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
4.	Oost-Groningen.....	36
4.1	Beschrijving van de regio Oost-Groningen	36
4.1.1	Demografische ontwikkeling in Oost-Groningen.....	36
4.1.2	Opgaven in Oost-Groningen	37
4.2	Onderwijs in Oost-Groningen.....	38
4.2.1	Samenwerking op het gebied van onderwijsvoorzieningen.....	39
4.3	Zorg in Oost-Groningen	41
4.3.1	Samenwerking op het gebied van zorgvoorzieningen.....	42
4.4	Deelconclusie.....	42
5.	De Achterhoek	44
5.1	Beschrijving van de Achterhoek.....	44
5.1.1	Demografische ontwikkeling in de Achterhoek	44
5.1.2	Opgaven voor de gemeenten in de Achterhoek	46
5.2	Onderwijs in de Achterhoek	47
5.2.1	Samenwerking bij onderwijsvoorzieningen	48
5.3	Zorg in de Achterhoek.....	49
5.3.1	Samenwerking bij zorgvoorzieningen.....	50
5.4	Deelconclusie.....	51

6. Zeeuws-Vlaanderen.....	53
6.1 Beschrijving van Zeeuws-Vlaanderen	53
6.1.1 Demografische ontwikkeling in Zeeuws-Vlaanderen	53
6.1.2 Opgaven in Zeeuws-Vlaanderen.....	55
6.2 Onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen.....	55
6.2.1 Samenwerking op het gebied van onderwijsvoorzieningen.....	57
6.3 Zorg in Zeeuws-Vlaanderen	58
6.3.1 Samenwerking bij zorgvoorzieningen.....	59
6.4 Deelconclusie.....	60
7. Behouden van voorzieningen door samenwerking.....	61
7.1 Onderwijsvoorzieningen en gemeentelijke samenwerking	61
7.2 Zorgvoorzieningen en gemeentelijke samenwerking.....	64
8. Conclusie	68
8.1 Beantwoording onderzoeksvragen	69
8.1.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	71
8.2 Reflectie op het onderzoek	72
9. Literatuurlijst	74
10. Bijlagen.....	85
10.1 Overzicht indicatoren voor het verzamelen van de data	85
10.2 Vragenlijst	86
10.3 Codeerschema.....	89

Overzicht tabellen

Tabelnummer	Titel	Pagina
1	Overzicht maatschappelijke voorzieningen	20
2	Regimemodel van Stone	25
3	Operationalisatie concepten van Stone	33
4	Ontwikkeling inwoneraantal in Oost-Groningen	36
5	Ontwikkeling inwoneraantal van de gemeenten in Oost-Groningen	37
6	Demografische druk in Oost-Groningen	37
7	Ontwikkeling leerlingenaantallen in Oost-Groningen	38
8	Afstand tot middelbare scholen in Oost-Groningen	39
9	Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in Oost-Groningen	39
10	Afstand tot ziekenhuizen/ buitenpoli's in Oost-Groningen	42
11	Ontwikkeling inwoneraantal in de Achterhoek	45
12	Demografische druk in de Achterhoek	46
13	Ontwikkeling leerlingenaantallen in de Achterhoek	47
14	Afstand tot middelbare scholen in de Achterhoek	48
15	Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in de Achterhoek	48

16	Afstand tot ziekenhuizen/ buitenpoli's in de Achterhoek	50
17	Demografische druk in Zeeuws- Vlaanderen	54
18	Ontwikkeling leerlingenaantallen in Zeeuws-Vlaanderen	56
19	Afstand tot een middelbare school in Zeeuws-Vlaanderen	56
20	Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in Zeeuws-Vlaanderen	57
21	Afstand tot een ziekenhuis/ buitenpoli in Zeeuws-Vlaanderen	59
22	Relatie gemeentelijke samenwerking en behoud van onderwijsvoorzieningen	61
23	Relatie gemeentelijke samenwerking en behoud van zorgvoorzieningen	65
26	Coderingsschema interviews	90
27	Overige codes voor codering	90

Overzicht figuren

Figuurnummer	Titel	Pagina
1	Aantal inwoners per gemeente in de Achterhoek	45
2	Ontwikkeling inwoneraantallen in Zeeuws-Vlaanderen	54
3	Aantal inwoners per gemeente in Zeeuws-Vlaanderen	54

1. Inleiding

Wereldwijd is er sprake van bevolkingsgroei. De bevolking in de steden groeit het hardst. Dit geldt ook voor Nederland. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek zal Nederland in 2039 naar verwachting 19 miljoen inwoners hebben. Dit is één miljoen meer dan nu. De groei wordt vooral in de Randstad en op de lijn Eindhoven-Nijmegen-Arnhem-Zwolle verwacht (CBS, 2019). In een aantal delen van Nederland, zoals delen van Friesland, Noordoost Groningen, Oost-Drenthe, de Achterhoek, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen krijgen de gemeenten juist te maken met bevolkingsdaling. Deze bevolkingsdaling wordt voor een gedeelte veroorzaakt door het wegtrekken van jongeren en hoogopgeleide naar grote steden, omdat daar meer werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit is (Groot, 2019).

De daling van de bevolking heeft invloed op het voorzieningenniveau van de gemeente of regio. Dat leidt tot grote regionale verschillen in het aanbod van de voorzieningen. Bijvoorbeeld voor jongeren in gebieden waar de bevolking daalt, is er gemiddeld één middelbare school binnen een straal van 12 kilometer, terwijl jongeren in de grote steden, als Amsterdam of Den Haag, een ruime keuze hebben (Zeemeijer, Linnekamp & Reijerman, 2019).

Om de negatieve gevolgen van de bevolkingsdaling op te vangen werken veel gemeenten samen met andere gemeenten, de provincie en Rijksoverheid. Deze samenwerking is belangrijk, omdat een gemeente alleen, het probleem van de bevolkingsdaling niet aan kan pakken. De gevolgen van de bevolkingsdaling vereisen bovendien dat de overheid samenwerkt met maatschappelijke partners en commerciële partijen (Redactie, 2019).

1.1 Probleemstelling

Het verdwijnen van voorzieningen in een dorp of regio beïnvloedt de leefbaarheid ervan. De leefbaarheid van een gebied wordt bepaald door de aantrekkelijkheid van het gebied. Hierbij speelt de aanwezigheid van voorzieningen, zoals scholen, zorginstellingen of supermarkten een belangrijke rol (Redactie, 2018).

Door daling van de bevolking kunnen dorpen of regio's in een neerwaartse spiraal terecht komen, die van invloed is op de leefbaarheid in de gemeente of regio. Wanneer het aantal jonge gezinnen in een gemeente daalt, zullen uiteindelijk allerlei voorzieningen moeten sluiten. Neem bijvoorbeeld het onderwijs. Minder jonge gezinnen in een gemeente betekent minder leerlingen op de basisschool waardoor het kan voorkomen dat de basisschool moet sluiten. Deze ontwikkeling zet ook door in het voortgezet onderwijs (hierna: vo), het middelbaar beroepsonderwijs (hierna mbo) of hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) zichtbaar zijn. Door afname van het aantal voorzieningen zullen uiteindelijk nog meer mensen wegtrekken en neemt de leefbaarheid verder af (Van der Laan & Popken, 2019; Ekamper, 2012).

De daling van de bevolking zorgt niet alleen voor minder vraag naar bepaalde voorzieningen, de gemeenten krijgen ook minder inkomsten. Iedere gemeente ontvangt een algemene uitkering uit het gemeentefonds van de Rijksoverheid. Deze uitkering is onder andere bepaald aan de hand van het aantal inwoners van een gemeente (Allers en Zeilstra, 2009). Gemeenten kunnen met de uitkering voorziening in stand houden of een bepaald project uitvoeren. Wanneer de uitkering lager is en de onderhoudskosten van de voorziening hoger zijn dan de opbrengsten wordt de kans groter dat deze voorziening zal sluiten (Meijer, 2009). Om te voorkomen dat de voorziening moet sluiten kan de gemeente samenwerken met een andere gemeente om gezamenlijk de voorziening te behouden voor beide gemeenten.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen hoe gemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan het behouden van voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg. Er is gekozen voor zorg en onderwijs, omdat de impact van een daling het grootst zal zijn.

1.3 Onderzoeksvraag

De probleemstelling en doelstelling leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe leidt samenwerken tussen gemeenten tot het behouden van onderwijs- en zorgvoorzieningen in regio's met bevolkingsdaling?

1.4 Relevantie

In 2012 is er onderzoek gedaan naar de gevolgen van bevolkingsdaling op maatschappelijke voorzieningen. De conclusie van dit onderzoek was dat niet alle voorzieningen behouden kunnen blijven in gebieden met bevolkingsdaling, omdat het draagvlak van de voorzieningen niet groot genoeg is. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente die moet het beleid rondom voorzieningen van groei van de bevolking, omzetten naar een beleid gericht op krimp (Kuiken, 2012). In het onderzoek van Kuiken is alleen niet gekeken naar samenwerking in krimpgebieden.

In ander onderzoek is wel gekeken naar samenwerking in krimpgebieden, maar de conclusie daarvan was dat de samenwerking zich vooral richt op het verlichten van de pijn van de bevolkingsdaling (Tinke, 2012).

Het ontbreekt aan onderzoek naar gemeentelijke samenwerking en het behouden van voorzieningen in gebieden met bevolkingsdaling. Dit ondanks de conclusie van een onderzoek uit 2017 dat voorzieningen een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid van een gemeente. Als voorzieningen verdwijnen heeft dit invloed op de leefbaarheid van een gemeente (de Bruin, 2017). Dit onderzoek is relevant voor de wetenschap omdat het de relatie tussen voorzieningen en samenwerking tussen gemeenten als onderwerp neemt wat niet eerder is onderzocht, terwijl er wel individuele onderzoeken zijn gedaan naar samenwerking enerzijds en voorzieningen anderzijds.

Daarnaast is het onderzoek ook maatschappelijk relevant. Het behelst het maatschappelijk probleem van de leegloop van plattelandsgebieden. Uit het onderzoek uit 2017 blijkt dat de leefbaarheid van een gemeente wordt bepaald door de voorzieningen in de gemeente. Als deze voorzieningen verdwijnen, is de kans aanwezig dat de leefbaarheid afneemt. Dit zal uiteindelijk weer invloed hebben op de bevolkingsdaling, omdat nog meer mensen wegtrekken.

1.5 Leeswijzer

De inleiding laat zien dat het onderzoek de relatie tussen de gemeentelijke samenwerking en het behoud van regionale voorzieningen in de gemeenten betreft in een context van bevolkingsdaling. Aansluitend wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de context van het onderzoek, worden de concepten gemeentelijke samenwerking en regionale voorzieningen uitgewerkt en wordt de theoretische relatie tussen beide concepten behandeld. De onderzoeksopzet is te vinden in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 en verder geven de bevindingen van het empirisch onderzoek in 3 regio's. Als laatste volgt de conclusie van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

Het onderzoek betreft het in standhouden van maatschappelijke voorzieningen in een regio met bevolkingsdaling door middel van samenwerking tussen gemeenten. De centrale concepten van dit onderwerp worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Eerst de context: *de demografische transitie in Nederland*, vervolgens *het behouden van maatschappelijke voorzieningen* en *samenwerking tussen gemeenten*. Aan het einde van het hoofdstuk worden de deelvragen, die centraal staan in het onderzoek, gepresenteerd.

2.1 Demografische transitie in Nederland

In dit onderzoek ligt de focus op de daling van de bevolking, maar dit is onderdeel van de demografische transitie. Daarom is het interessant om eerst dit begrip verder uit te werken. De demografische transitie in Nederland bestaat uit verschillende onderdelen, zoals een daling van de bevolking, vergrijzing, ontgroening en een daling van het aantal huishoudens.

Bevolkingsdaling wordt veroorzaakt door meerdere componenten. Aan de ene kant wordt het veroorzaakt door nationale migratie (Tussen gebieden, waarbij het vaak ook gaat om specifieke bevolkingsgroepen, zoals mensen met een lage economische status, hoogopgeleide mensen of jongeren) (Henkens & van Dalen, 2011, p. 448). Aan de andere kant wordt daling van de bevolking veroorzaakt door een sterftecijfer dat hoger ligt dan het geboortecijfer. Als relatief meer mensen overlijden, dan er kinderen geboren worden zal uiteindelijk het totaal van de bevolking afnemen (Cörvers, 2014, p. 7).

In het verlengde van een hoger sterftecijfer ligt de vergrijzing en ontgroening van de regio. De vergrijzing (toename van het aantal ouderen) en ontgroening (afname van het aantal jongeren) zijn landelijke trends, maar in gebieden met bevolkingsdaling zijn ze vaak sterker zichtbaar. Dit komt omdat veel jongeren weg trekken uit deze gebieden om te werken/ studeren in de grote steden in het westen van Nederland. Daardoor blijven ouderen achter en zijn er relatief meer ouderen, dan jongeren in deze gebieden (Hoekveld, 2016, p. 48).

Een laatste onderdeel van de demografische transitie heeft te maken met de daling van het aantal huishoudens. In gebieden met bevolkingsdaling trekken vooral jongeren naar steden in het westen van Nederland, bijvoorbeeld voor een opleiding of werk. Deze jongeren zouden als

ze een gezin stichten terug kunnen keren naar de regio met bevolkingsdaling maar steeds vaker is te zien dat jonge gezinnen in de steden blijven hangen, waardoor het aantal huishoudens in gebieden met een bevolkingsdaling daalt (van der Gaag, de Beer & Ekamper, 2017).

2.1.1 Leefbaarheid

De demografische transitie heeft invloed op de leefbaarheid van een gebied. Bij leefbaarheid gaat het over de geschiktheid van een gebied om erin te leven en werken. Een andere definitie van leefbaarheid is de mate waarin het individu in staat is om vorm te geven aan zijn of haar persoonlijke leefsituatie. Weer andere onderzoeken geven aan dat leefbaarheid gaat over de beleving van de persoonlijke leefomgeving. Oftewel leefbaarheid kent verschillende definities, die veel gelijkenis vertonen. In dit onderzoek gaat leefbaarheid over de geschiktheid van een gebied om erin te leven (Bock, 2019, p. 14).

Leefbaarheid kan volgens de literatuur worden verdeeld in 11 domeinen. Deze domeinen zijn economie, toegang tot (publieke) voorzieningen, gezondheid, persoonskenmerken, leefstijl, cultuur, sociale cohesie, veiligheid, natuurlijke omgeving (flora, fauna en wildernis), natuurlijke bronnen (water, CO₂-uitstoot en energie) en de gebouwde omgeving (Leidelmeijer en Kamp, 2003).

In dit onderzoek ligt de focus op toegang tot (publieke) voorzieningen, met name in de gezondheidszorg en in het onderwijs. Door de bevolkingsdaling en de verandering van de samenstelling van de bevolking komen voorzieningen onder druk te staan. Dit houdt verband met de vraag naar de voorzieningen. Zo zijn er, bijvoorbeeld door een toename van het aantal ouderen meer zorgvoorzieningen nodig (Korsten en Marsman, 2008) en daalt door de afname van het aantal jonge gezinnen bijvoorbeeld de vraag naar basisonderwijs.

Leefbaarheid gaat ook over de toegankelijkheid/ bereikbaarheid van de voorzieningen. In gebieden met bevolkingsdaling is de bereikbaarheid van bepaalde voorzieningen niet altijd goed, omdat in deze gebieden het openbaar vervoer niet altijd optimaal dekkend is. Daarnaast is de sociaaleconomische status van de bewoners vaak lager, waardoor mensen geen auto hebben en niet bereid zijn om hoge kosten te maken om naar voorzieningen te reizen (Meijerink et. al., 2008).

2.2 Regionale onderwijs- en zorgvoorzieningen

Voorzieningen zijn goederen of diensten, die in een behoefte van mensen voorzien.

Onderwijs- en zorgvoorzieningen zijn maatschappelijke voorzieningen die een maatschappelijk nut dienen. Bijvoorbeeld een goed opgeleide bevolking of een gezonde bevolking. Deze voorzieningen worden aangeboden door de overheid en ook door maatschappelijke partners (verenigingen, stichtingen) of private partijen. Het aanbieden van de maatschappelijke voorzieningen heeft vaak een grondslag in wetgeving, zoals de Onderwijswet, de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet of de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (de Moel, 2013).

De laatste decennia biedt de overheid (Gemeente of Rijksoverheid) de voorzieningen steeds minder vaak zelf aan. Dit heeft te maken met privatisering van verschillende taken van de overheid. De ziekenhuiszorg wordt bijvoorbeeld aangeboden door private partijen, die wel gebonden zijn aan allerlei wet- en regelgeving. Ook het onderwijs wordt vaak door niet-gouvernementele organisaties (ngo's), die bijvoorbeeld de vorm van een stichting kunnen hebben, aangeboden (de Moel, 2013).

De onderwijs- en zorgvoorzieningen hoeven niet in iedere gemeente geleverd te worden, maar dat kan ook op regionaal- of op landelijk niveau. Een afweging om te kiezen voor het regionaal of bovenregionaal organiseren van bepaalde voorzieningen heeft te maken met de specialisatie van bepaalde voorzieningen. Zo hoeft niet iedere gemeente een ziekenhuis te hebben omdat de specialistische kennis en vaardigheden vraagt die niet bij alle gemeenten aanwezig hoeft te zijn (Van Dijken & Schilder, 2013).

Voorzieningen, die op een regionaal niveau worden uitgevoerd, worden vaak gecentraliseerd rondom een of meerdere centra in een regio. Bijvoorbeeld een groter dorp met een goede bereikbaarheid vanuit de regio. De omliggende plaatsen en gehuchten, die gebruik maken van de regionale voorzieningen, heet het verzorgingsgebied van een maatschappelijke voorziening (Boussauw & Witlox, z.d.).

In een Vlaams onderzoek naar de hoeveelheid voorzieningen per hectare is een onderscheid gemaakt tussen lokale, regionale en landelijke voorzieningen op het gebied van onderwijs en

zorg. In tabel 1 is schematisch weergegeven, welke voorzieningen in welke categorie vallen (Engelen & Poelmans, z.d.).

Tabel 1 Overzicht maatschappelijke voorzieningen

	Onderwijs	Zorg
Lokale voorzieningen (Directe omgeving)	Kleuterscholen, basisscholen	Kinderopvang, algemene geneeskunde (Huisartsen, apotheken, tandarts, oog zorg, ouderenvoorzieningen)
Regionale voorzieningen	Middelbare scholen, volwassenen educatie (MBO scholen), speciaal onderwijs	Algemene ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg
Landelijke/metropolitane voorzieningen	Hogescholen, universiteiten	Academische ziekenhuizen

De Nederlandse regionale voorzieningen zijn vergelijkbaar met de regionale voorzieningen in Vlaanderen (de Moel, 2013).

2.3 Samenwerking tussen gemeenten

De samenwerking tussen twee of meer gemeenten betreft vaak het uitvoeren van gemeenschappelijke taken, zoals de jeugdzorg of het innen van belastingen. Hiervoor kunnen de gemeenten allerlei vormen kiezen, die verderop in deze paragraaf nog aanbod komen. (Hulst et. al., 2009, p. 3).

Samenwerking tussen gemeenten in een bepaalde regio wordt niet alleen bepaald door behoeften in het heden, maar heeft ook te maken met de geografische ligging en historische samenwerking. Hierbij speelt de samenwerkingscultuur van de regio ook een belangrijke rol

(Casula, 2016, p. 484). In regionale samenwerking werken gemeenten samen met meer gemeenten dan alleen hun buurgemeente.

Samenwerken tussen twee of meer gemeenten heeft meestal tot doel om op bepaalde beleidsterreinen schaalvoordelen te behalen, de regionale service te bevorderen, de servicekwaliteit te verbeteren en de afstemming/ coördinatie op verschillende beleidsterreinen te versterken (Puntillo, 2016, p. 5).

2.3.1 Voor- en nadelen van samenwerking

Een voordeel van samenwerking tussen gemeenten is dat het gemeenten in staat stelt hun taken beter uit te voeren. Hierdoor hebben gemeenten meer bestuurskracht en middelen om vraagstukken, die breder zijn dan de gemeenten op te kunnen pakken (Schaap, de Graaf & van Ostaaijen, 2010, p. 59). Daarnaast biedt de samenwerking tussen gemeenten ook schaalvoordelen, omdat gebruik gemaakt kan worden van de denkkracht van ambtenaren van meerdere gemeenten.

Een ander voordeel van samenwerking tussen verschillende gemeenten is dat er een betere dienstverlening kan plaatsvinden aan de burgers tegen lagere kosten. Hierdoor kunnen diensten of producten efficiënter worden aangeboden (Hulst et. al., 2009, p. 3).

Samenwerking tussen gemeenten kent ook nadelen. Eén van de nadelen is dat door de samenwerking de dienstverlening op afstand van de individuele gemeente staat. Hierdoor kunnen de lokale volksvertegenwoordigers minder controle uitoefenen op het beleid dat door de samenwerkingen tot stand komt. Een ander nadeel van samenwerking tussen gemeenten is dat er door de samenwerking minder maatwerk geleverd kan worden voor iedere gemeente, omdat er integraal beleid uit de samenwerking moet komen. Hierdoor kunnen niet alle wensen van de gemeente worden meegenomen (Schaap, de Graaf & van Ostaaijen, 2010, p. 61).

2.3.2 Vormen van gemeentelijke samenwerking

Gemeentelijke samenwerking kan op vele verschillende manieren vorm krijgen, uiteenlopend van bijvoorbeeld een laagdrempelige werkgroep tot een ambtelijke fusie. De meest verregaande vorm van gemeentelijke samenwerking is het samenvoegen van meerdere

gemeenten, oftewel een gemeentelijke fusie. Dit moet gemeenten in staat stellen om alle taken te blijven uitvoeren (Rakar, Tičan & Klun, 2015).

Andere vormen van gemeentelijke samenwerking die tot doel hebben om kleinere gemeenten in stand te houden en te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken kunnen verdeeld worden in 4 typen, te weten informele samenwerking, zwak geïnstitutionaliseerde samenwerking, functionele organisaties en geïntegreerde territoriale samenwerking (Rakar, Tičan & Klun, 2015).

Een andere indeling van samenwerkingsvormen heeft te maken met de structuur van de samenwerking. Deze samenwerkingsvormen zijn het netwerkmodel, het matrixmodel en het integratiemodel (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 66).

Het netwerkmodel is de lichtste vorm van samenwerking tussen gemeenten. Bij deze samenwerkingsvorm werken ambtenaren vanuit hun eigen organisatie structureel samen met andere organisaties om schaalvoordelen te realiseren. Hierbij is het delen van kennis het belangrijkste. De vorm van samenwerking vindt vooral plaats in intergemeentelijke werkgroepen, waarin ambtenaren van verschillende organisaties samenwerken (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 66).

Bij het matrixmodel nemen de samenwerkende organisaties elk een of meerdere beleidsterreinen voor hun rekening. Bijvoorbeeld de ene organisatie doet alles met betrekking tot onderwijs, terwijl de andere organisaties alles doet voor het innen van de belastingen. Hierbij zijn de medewerkers van iedere organisatie, die betrokken zijn bij het beleidsthema, in dienst van de organisatie, die verantwoordelijk is voor dit beleidsthema (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 67).

Binnen het integratiemodel voegen alle samenwerkende organisaties het grootste gedeelte van hun medewerkers samen in één organisatie. Deze organisatie verleent op contractbasis diensten voor de deelnemende gemeenten. Binnen dit model is het mogelijk om onderscheid te maken tussen gelijkwaardige samenwerking of samenwerking op basis van grootte van de gemeente (oftewel de grotere gemeente voert de taken uit voor de kleinere gemeente) (Fraanje & Herweijer, 2013, p. 68).

Een andere indeling van samenwerkingsvormen tussen gemeenten zijn regionale overheden, een netwerk tussen gemeenten en andere organisaties, regionale dienstverlenende organisaties en dienstverlenende overeenkomsten (Hulst & Montfort, 2011, p. 126).

Bij de regionale overheden is sprake van permanente organisaties die worden bestuurd door de gemeenten. Deze organisaties houden zich bezig met de coördinatie van regionale beleidsvraagstukken, zoals het onderwijs. Ze hebben formele beslissingsbevoegdheid en hebben toegang tot verschillende financiële middelen. Het bestuur van deze organisaties bestaat uit afvaardigingen van iedere gemeente (Hulst & Montfort, 2011, p. 127). Een regionale overheid kent ook een aantal nadelen, zoals een zwakke democratische legitimering en een onduidelijke scheiding van taken (waar gaat de gemeente over en waar gaat de regionale overheid over?). Daarnaast is het op basis van wetgeving lastig om een regionale overheid te vormen, omdat dit niet past binnen de Nederlandse wetgeving. In de praktijk wordt daarom vaak een overkoepelende organisaties opgericht, die bepaalde taken uitvoert (Korsten, 2017).

Dienstverlenende organisaties zijn permanente organisaties, die betrokken zijn bij de uitvoering van bepaald beleid. De dienstverlenende organisatie heeft een eigen beslissingsbevoegdheid, die door de samenwerkende gemeenten is overgedragen aan de organisatie. Deze dienstverlenende organisaties kunnen in allerlei varianten voorkomen, zoals bijvoorbeeld een sociale dienst, die voor meerdere gemeenten het beleid met betrekking tot arbeidsparticipatie en werkloosheid uitvoert (Hulst & Montfort, 2011, p. 128). Een stapje verder dan alleen dienstverlenend zijn de shared serviceorganisatie, die ook voor bepaalde organisaties het beleid ontwikkelen. Ook hierbij gaat het om apart opgerichte organisaties die beleid ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan zijn de organisaties die worden opgericht na een ambtelijke fusie (Bel & Warner, 2015, p. 53).

Bij dienstverlenende overeenkomsten wordt geen aparte organisatie opgericht om beleid uit te voeren, maar wordt een overeenkomst gesloten tussen meerdere gemeenten om te gaan samenwerken. In sommige gevallen levert deze overeenkomst op dat een van de gemeenten bepaalde diensten overneemt van de andere gemeenten. Dit kan een grotere gemeente zijn, die van een kleinere gemeente taken/ uitvoering overneemt. Ook particuliere organisaties kunnen bepaalde diensten overnemen van gemeentelijke organisaties (Hulst & Montfort, 2011, p. 128).

Eerder in deze paragraaf werd het netwerkmodel gepresenteerd waarbij meerdere gemeenten in een netwerk samenwerken. Er zijn ook vormen waarbij naast gemeenten, andere publieke en private organisaties in het netwerk samenwerken. Dit wordt in de literatuur een

planningsforum genoemd. Binnen deze forums wordt er op een min of meer stabiele basis samengewerkt tussen de organisaties. Het forum heeft geen formele beslissingsbevoegdheid. Een voorbeeld van een planningsforum is een informele samenwerking op een ruimtelijk project (Hulst & Montfort, 2011, p. 127).

2.3.3 Analyseren van samenwerking

Hierboven zijn allerlei verschillende vormen van samenwerking besproken. Deze samenwerking kan heel formeel zijn met het overdragen van taken tot een informele samenwerking, waarin gemeenten hun taken zelf uitvoeren, maar wel afstemmen in de regio.

Om de samenwerking te analyseren kan worden gekeken naar de omgeving van de samenwerking. Hier spelen verschillende factoren een rol, zoals de politieke context (kunnen alle gemeenteraden en colleges goed met elkaar overweg of is er onderling strijd), technologie (de ontwikkeling van de technologie voor het aanpakken van bepaalde opgaven) en sociaal-culturele factoren (bijvoorbeeld in hoeverre de cultuur de samenwerking bepaalt) (Siept et. al., 2018). Deze omgevingsfactoren kunnen ook beweegredenen voor een organisatie zijn om de samenwerking op te zoeken met andere organisaties. Andere beweegredenen kunnen te maken hebben met financiële middelen of de aard en kenmerken van de opgaven waarvoor men staat (Katerberg, 2019).

Bovenstaande informatie is belangrijk voor de achtergrond van de samenwerking, maar zegt niets over de samenwerking op zich. Hiervoor zijn andere modellen ontwikkeld, zoals het regimemodel van Stone. Dit model is ontwikkeld om de samenwerking tussen gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties te analyseren (Dowding, 2002).

In 2019 is het model van Stone gebruikt om de samenwerking in de Hoeksche Waard te analyseren. Deze regio in Zuid-Holland is door de Rijksoverheid aangewezen als gebied, waar in de toekomst ook sprake zal zijn van bevolkingsdaling. Aangezien het model eerder is toegepast in gebieden met bevolkingsdaling en kijkt naar de samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke partners en bedrijven, is het interessant om dit model ook toe te passen in dit onderzoek (Rutgers-Zoet & Metze, 2019, p. 78).

Het regimemodel van Stone kent 4 elementen, te weten de agenda, de coalitie, de middelen en de samenwerkingsstructuur. In tabel 2 wordt een korte uitleg gegeven over de verschillende onderdelen van het model.

Tabel 2 Regimemodel van Stone

Element	Uitleg
Agenda van de samenwerking	De opgaven, die de basis vormen voor de samenwerking tussen gemeenten.
Coalitie rondom de samenwerking	Alle partners, die betrokken zijn om een bepaald opgaven op te lossen
Middelen bij de samenwerking	De bronnen, die bijdragen aan het oplossen van de opgaven.
Structuur van de samenwerking	De wijze waarop de samenwerking is georganiseerd.

Het eerste onderdeel van het regimemodel kijkt naar de agenda van de samenwerking. Deze agenda bestaat uit alle opgaven met betrekking tot de samenwerking. Deze agenda vormt de beweegredenen om de samenwerking met andere gemeenten op te zoeken. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan over de bevolkingsdaling of niet voldoende mogelijkheden hebben om voorzieningen te behouden (Rutgers-Zoet & Metze, 2019).

Daarna kijkt het model van Stone naar de verschillende partners in de samenwerking. Hierbij kan het gaan over de gemeenten, maar ook scholen, ziekenhuizen of bedrijven. In de coalities rondom bepaalde opgaven kunnen gemeenten vaak meer bereiken, dan maatschappelijke partners, omdat zij bepaalde bevoegdheden hebben om beleid te maken en beleid op te leggen. Daarbij is het wel belangrijk om rekening te houden met de verschillende visies van de partijen (van der Steen et. al., 2018).

Een ander onderdeel van het model van Stone zijn de middelen voor de samenwerking. Dit zijn de bronnen waaruit geput kan worden voor het oplossen van de opgaven. Bij middelen hoeft het niet alleen te gaan over de geld of personeel, maar uit andere onderzoeken blijkt dat de uitwisseling van kennis een belangrijk middel is bij de samenwerking (Verlet en de Corte, 2018). Bij dit onderdeel gaat het ook over de toegang tot de middelen. Bij de samenwerking tussen gemeenten is vaak de toegang groter, omdat de gemeenten gezamenlijk meer middelen bij elkaar kunnen brengen, dan een individuele gemeente (Kerseboom, 2019).

Het laatste onderdeel van Stone kijkt naar de structuur van de samenwerking. Bij de structuur gaat het over de vorm en de scope van de samenwerking. Bij de vorm gaat het vooral over de juridische vorm van de samenwerking. De scope gaat het over welke beleidsfuncties zijn ondergebracht in de samenwerking. De gekozen structuur van de samenwerking bepaalt de manier mate van afstemmen tussen gemeenten. Hierbij gaat het voor een gedeelte ook over de onderlinge relaties tussen de verschillende gemeenten (van Genugten et. al., 2017).

2.3.4 Samenwerking bij onderwijs en zorg

Hierboven zijn 4 onderdelen gepresenteerd om de samenwerking te analyseren. Aan de hand van deze 4 onderdelen wordt samenwerken voor het behouden van de voorzieningen geanalyseerd.

Agenda bij het behouden van voorzieningen

Binnen de gemeentelijke samenwerking kunnen gemeenten allerlei afspraken maken over het behouden van voorzieningen. Deze afspraken kunnen gaan over de bereikbaarheid van de voorzieningen of de huisvesting van de voorzieningen in de gemeenten. Door samen met andere gemeenten afspraken te maken in het verzorgingsgebied van de voorzieningen, kunnen de gemeenten ervoor zorgen dat voorzieningen behouden blijven (Stieber, 2013).

Volgens Stone gaat het bij de agenda vooral om de opgave waarvoor de partijen zich gesteld zien. De opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien hebben te maken met de bevolkingsdaling, omdat deze problemen met zich meebrengt zoals het afnemen van draagvlak voor voorzieningen. Een voorbeeld is als door een daling van de bevolking, een daling van het aantal leerlingen ontstaat. Vanwege te weinig draagvlak zal de onderwijsvoorziening, de school, moeten sluiten (Ritsema van Eck et. al., 2013).

Op basis van deze theoretische informatie wordt in het onderzoek de volgende deelvraag beantwoord:

Op welke manier komt het behouden van voorzieningen op de agenda bij gemeentelijke samenwerking?

Coalities bij het behouden van voorzieningen

Voorzieningen op het gebied van zorg en onderwijs worden vaak aangeboden door private partijen. Zij spelen naast de gemeenten, die vaak vooral financieel bijdragen aan de voorzieningen, een belangrijke rol binnen de coalitie (Korsten & Marsman, 2008).

Bij de zorg spelen naast de gemeenten zorginstellingen en zorgverzekeraars een belangrijke rol. De zorgverzekeraars bepalen voor een gedeelte de kwaliteit en de hoeveelheid zorg in een bepaalde regio. Dit doen ze in samenwerking met de zorginstellingen (Hoefman, Brabers & de Jong, 2015).

De gemeenten zijn niet primair verantwoordelijk voor de uitvoering van diensten op het gebied van zorg en onderwijs. Op het gebied van onderwijs zijn ze alleen verantwoordelijk voor de huisvesting, maar niet voor het onderwijs zelf. Op het gebied van zorg zijn ze alleen verantwoordelijk voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet (Rijksoverheid, z.d.). Voor het behoud van voorzieningen is een coalitie met meer partijen dan ook belangrijk want samenwerking tussen gemeenten alleen kan de problemen niet oplossen.

In het empirische gedeelte van dit onderzoek wordt hier verder naar gekeken door antwoord te zoeken op de volgende deelvraag:

Op welke manier speelt de coalitie een rol bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?

Middelen bij het behouden van voorzieningen

In de Verenigde Staten werken gemeenten al jaren samen om bijvoorbeeld een regionale school open te houden, omdat één gemeente het openhouden van de voorziening niet kan betalen. Dit komt doordat hun belastbare bevolking te klein is om hun uitgaven te dekken (Warner, 2006).

Ook in Nederland is dit voor een gedeelte het geval. Gemeenten krijgen voor iedere inwoner een bepaald bedrag uit het gemeentefonds. Als de bevolking daalt, krijgen ze dus minder inkomsten maar de taken en verantwoordelijkheden, die ze hebben/krijgen nemen niet af. Hierdoor moeten gemeenten dezelfde vraagstukken met minder geld oplossen, bijvoorbeeld het regelen van huisvesting voor een school (Meier, Reverda & van der Wouw, 2015).

Om bepaalde voorzieningen voor de bevolking in stand te houden ligt niet alle verantwoordelijkheid bij gemeenten maar spelen andere instellingen een rol. Of gemeenten bepaalde voorzieningen kunnen behouden wordt dus voor een deel ook bepaald door andere partijen (Hoefman, Brabers & de Jong, 2015). Een voorbeeld daarvan is de rol van zorgverzekeraars bij het in standhouden van zorginstellingen.

Voor dit onderdeel wordt in het empirische gedeelte van het onderzoek gekeken naar de volgende deelvraag:

Op welke manier worden de middelen gebruikt bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?

Structuur bij het behouden van voorzieningen

Uit de literatuur blijkt dat er verschillende structuren mogelijk zijn om de problemen rondom bevolkingsdaling en het in standhouden van voorzieningen aan te pakken. In de Hoeksche Waard wordt bijvoorbeeld formeel en informeel samengewerkt tussen de gemeente en de betrokken partijen in de dienstverlening. Hiermee wordt bedoeld dat er zowel een formele structuur is voor de samenwerking, maar er daarnaast ook informeel contact tussen de gemeenten en betrokken organisaties bestaat (Rutgers- Zoet & Metze, 2019, p. 83).

Om meer voordelen te halen bij het behouden van de voorzieningen kan worden gekozen voor een structuur, waarbij de samenwerking voorop staat maar ook kan gekozen worden voor een structuur waarin partijen, zoals zorg- en onderwijsinstellingen al met elkaar zijn gefuseerd. Een overweging om te kiezen voor een van deze structuren is de belangrijkheid van de autonomie van de partners en in hoeverre er meer efficiëntie bereikt wordt als men meer taken integreert (Dijkman, 2012).

De structuur van de samenwerking wordt in het empirische deel van dit onderzoek bekeken aan de hand van de volgende deelvraag:

Hoe moet de structuur van de gemeentelijke samenwerking eruitzien om voorzieningen te behouden in de regio?

2.4 Deelconclusies

Bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing van de bevolking beïnvloeden de leefbaarheid van de gebieden waar de bevolkingsdaling plaats vindt omdat maatschappelijke voorzieningen door individuele gemeentes moeilijk in stand gehouden kunnen worden.

Gemeentelijke samenwerking kan helpen om maatschappelijke voorzieningen voor de bevolking bereikbaar te houden. Gemeentelijke samenwerking vergroot de bestuurskracht, verbreedt de middelen waarmee problemen kunnen worden aangepakt, en stelt gemeenten in staat diensten aan te bieden tegen lagere kosten. Voor het behoud van voorzieningen kan de samenwerking verschillende vormen aannemen. Er kunnen verschillende vormen kunnen worden onderscheiden die de gemeentelijke samenwerking aanneemt, bijvoorbeeld van een dienstverlenende overeenkomst, een dienstverlenende organisatie, een netwerkmodel tot een regionale overheid. De samenwerking is te analyseren met het model van Stone dat 4 elementen kent, te weten de agenda, de coalitie, de middelen en de structuur.

Samenwerken tussen twee of meer gemeenten heeft meestal tot doel om op bepaalde beleidsterreinen schaalvoordelen te behalen, de regionale service te bevorderen, de servicekwaliteit te verbeteren en de afstemming/ coördinatie op verschillende beleidsterreinen te versterken. Voor het behoud van voorzieningen is een coalitie met meer partijen belangrijk. Samenwerking tussen gemeenten alleen kan de problemen niet oplossen.

3. Onderzoeksopzet

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste inzichten uit de literatuur over het behouden van regionale voorzieningen door gemeentelijke samenwerking in gebieden met bevolkingsdaling, besproken. Aan het einde van het hoofdstuk zijn een aantal deelvragen gepresenteerd.

Het volgende deel van de scriptie betreft het onderzoek in het veld. In dit hoofdstuk komt de methode van dataverzameling en data-analyse die daarbij is gebruikt, aan de orde. Hiervoor wordt eerst het onderzoeksontwerp besproken, aansluitend de methode van dataverzameling en -analyse, vervolgens het meetinstrument en als laatste wordt op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ingegaan.

3.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek verkent of een gemeente in een gebied met bevolkingsdaling voorzieningen voor de bevolking kan behouden door samenwerking met andere gemeenten in de regio. Het onderzoek is naast verkennend ook deductief van aard, omdat het onderzoek uitgaat van een aantal aannames, die worden getoetst bij 3 casussen.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudy, omdat op basis van één gemeente geen uitspraak gedaan kan worden over de relatie tussen het behouden van voorzieningen en samenwerking tussen gemeenten. De verschillende cases zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria.

Het eerste criterium is dat de regio aangewezen is als krimpregio door de Rijksoverheid. In Nederland zijn 9 krimpgebieden verspreid over 5 provincies. Om geografische spreiding te garanderen mogen er geen 2 regio's uit één provincie meedoen (Rijksoverheid, z.d.). Hierdoor blijven er nog 5 regio's over.

Het tweede criterium is dat de regio ook echt een daling van de bevolking kent, waarbij eveneens de samenstelling van de bevolking verandert. Op basis hiervan komen 4 regio's naar voren, die interessant zijn om te onderzoeken (Te Riele et. al., 2019).

Een derde criterium voor de selectie van de casussen is dat de regio een aantal voorzieningen heeft op het gebied van onderwijs en zorg. Hierbij gaat het om de aanwezigheid van een ziekenhuis, een middelbare school en een mbo-school.

Het laatste criterium voor de selectie van de casussen is dat de regio's allemaal een ander type van samenwerking hebben. Hierbij wordt gekeken naar de typen samenwerkingen van Herweijer en Fraanje, zoals beschreven in het theoretisch kader.

Op basis van de bovenstaande criteria zijn de regio's Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen geselecteerd. Deze regio's liggen verspreid over 3 provincies en hebben allemaal te maken met een dalende bevolking. Ook is er in alle regio's sprake van een ander type samenwerking.

Om ook het perspectief van de gemeente in het onderzoek mee te nemen is per regio een gemeente geselecteerd. Voor de selectie is vooral gekeken naar de centrumfunctie van de gemeente. Daarnaast moet de gemeente in ieder geval één voorziening hebben op het gebied van zorg en onderwijs (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.). De gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken zijn Stadskanaal, Doetinchem en Terneuzen.

Een verdere inperking van het onderzoek vond plaats ten aanzien van de voorzieningen. De focus ligt op 2 typen voorzieningen, namelijk zorgvoorzieningen en onderwijsvoorzieningen. Beide voorzieningen zijn essentieel voor de leefbaarheid van de gemeenten. Ze zijn voor dit onderzoek interessant omdat ze op verschillende manieren worden gefinancierd, waarbij de gemeenten niet altijd invloed hebben op de financiering (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016; Rijksoverheid, z.d.).

3.2 Methode van dataverzameling

In dit onderzoek worden kwalitatieve en kwantitatieve methoden gecombineerd. De keuze om de kwantitatieve methode aan te vullen met de kwalitatieve is gemaakt om de gewenste verdiepingsslag op de verzamelde data te kunnen maken.

Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek bestaat uit het verzamelen van data bij onder andere het CBS en waarstaatjegemeente.nl. Deze data laten de hoeveelheid en nabijheid van de voorzieningen op regionaal niveau zien. Hiermee wordt een beschrijving gegeven van de regio, die de geografische basis vormt van de samenwerking.

Het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek bestaat uit een analyse van verschillende beleidsdocumenten van gemeenten en maatschappelijke organisaties. Met deze analyse wordt

vooral een beeld gevormd van de opgaven waar de regio voor staat en de samenwerking rondom de voorzieningen. Het tweede deel bestaat uit minimaal één interview met een geselecteerde beleidsmedewerker in de bovengenoemde regio's en gemeenten. Deze interviews moeten een verdiepingsslag geven op de data die zijn verzameld. De interviews werden gehouden op basis van een vaste vragenlijst, die verderop in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd. De interviews waren semigestructureerd. De vragenlijst vormde de leidraad en er was wel ruimte voor het aanvullend stellen van andere vragen.

De geselecteerde regio's en gemeenten zijn per mail en/of per telefoon benaderd voor een interview. In deze mail is gevraagd om medewerking aan het interview. Vervolgens is er per regio één datum geprikt, waarop ik de interviews met de afgevaardigde van de regio's en gemeenten heb afgenomen.

3.2.1 Methode van data-analyse

Het analyseren van de beschrijvende data is gebeurd aan de hand van een schema, waarin de belangrijkste data per regio/ gemeente zijn opgenomen. Op basis van dit schema zijn vervolgens verschillende tabellen en grafieken ontwikkeld. De beleidsdocumenten zijn geanalyseerd aan de hand van codewoorden, zoals voorzieningen, onderwijs, zorg en samenwerking. **Het overzicht voor het verzamelen van de data is te vinden in bijlage 2.**

Na afloop zijn de interviews getranscribeerd. Aan de hand van een aantal codes, zoals de samenwerkingsindicatoren van Stone zijn de interviewtranscripten vervolgens gecodeerd. Aan iedere code hangt een kleur op basis waarvan de interviews zijn geanalyseerd. **De codes zijn te vinden in bijlage 4.**

3.3 Het meetinstrument

Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van 2 meetinstrumenten. Ten eerste een lijst met indicatoren over de demografische transitie in de regio. Deze indicatoren zijn relevant omdat de regio's worden gekenmerkt door een demografische transitie. De indicatoren zijn onder andere de inwoneraantallen van de regio in 2010, 2019 en 2030. Er is gekozen voor deze jaartallen, omdat ze als focuspunten de demografische transitie zichtbaar maken. Daarnaast is

gekeken naar de inwoneraantallen per gemeente voor zover deze beschikbaar waren. Als laatste is gekeken naar de ontwikkeling van verschillende leeftijdsgroepen in de regio, omdat deze van invloed is op de voorzieningen in de regio.

Ten tweede is een lijst met indicatoren opgesteld om de hoeveelheid voorzieningen in de regio te beschrijven. Het betreft de aantallen scholen, mbo's en ziekenhuizen. Daarnaast is ook gekeken naar de ontwikkelingen van de leerlingenaantallen, waarbij de jaren 2010, 2019 en 2030 zijn genomen. Ook het basisonderwijs is meegenomen, omdat het aantal leerlingen op de basisschool een indicator is voor de ontwikkeling in de toekomst.

Om de samenwerking in de regio ten aanzien van onderwijs- en zorgvoorzieningen te meten is gebruik gemaakt van het model van Stone, omdat dit model eerder is toegepast in onderzoek naar samenwerking in gebieden met bevolkingsdaling. In tabel 3 zijn de onderdelen van Stone uitgewerkt in een aantal onderwerpen voor de analyse.

Tabel 3 Operationalisatie concepten van Stone

Concept	Definitie	Onderwerp
Opgave bij het behouden van voorzieningen	De problemen worden veroorzaakt door de bevolkingsdaling.	<ul style="list-style-type: none"> - Voorzieningen die zijn omgevallen. - Redenen voor het omvallen van de voorzieningen
Coalitie bij de samenwerking	De coalitie om de problemen bij zorg en de opgave waarvoor de gemeente staat aan te pakken	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerkende gemeenten. - Partijen in het onderwijs en de zorg. - Overige belangrijke partijen.
Middelen bij de samenwerking	De middelen bij de samenwerking, met name financiële middelen en personele middelen (deskundigen).	<ul style="list-style-type: none"> - Beschrijving van de middelen. - Verantwoordelijkheid van de gemeente. - Belemmeringen van de middelen.
Structuur van de samenwerking	De structuur van de samenwerking omvat zowel de formele als informele	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting van de samenwerking; - Overlegstructuur en

	organisatie van de samenwerking.	communicatie.
Behoud van voorzieningen	Heeft de regio ervaring met het behouden van voorzieningen doormiddel van samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeelden van het behouden voorzieningen doormiddel van samenwerking. - Succes- en faalfactoren van de samenwerking.

Tabel 3 is vervolgens uitgewerkt in een vragenlijst, die gebruikt is voor analyse van de samenwerking. Na een aantal kennismakingsvragen worden eerst de 4 onderdelen van het model van Stone besproken. Daarna wordt gekeken naar het behouden van voorzieningen, door middel van samenwerking. Hierbij is, aan de hand van een voorbeeld, dit onderdeel van de samenwerking verder geanalyseerd. Aan de hand van de onderwerpen in de vragenlijst is ook gekeken naar verschillende beleidsdocumenten in de regio en gemeenten.

In bijlage 3 is de vragenlijst van het onderzoek opgenomen. Hierin zijn ook de lijsten met indicatoren voor de eerste twee onderdelen opgenomen.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij validiteit gaat het over de mate waarin wordt gemeten wat we ook daadwerkelijk wilden meten. Hiervoor kan worden gekeken naar het meetinstrument, dat hierboven is gepresenteerd.

Om het onderzoek valide te krijgen is het meetinstrument ten eerste gebaseerd op een wetenschappelijk model. Dit model is in 2019 ook gebruikt voor een onderzoek. Op basis van het onderzoek uit 2019 is het model vertaald naar dit onderzoek. Daarbij zijn de inzichten van de onderzoekers meegenomen. Daarnaast is door middel van de operationalisatie van het meetinstrument gezorgd dat beter rekening gehouden kan worden met andere opvattingen over het concept samenwerking tussen gemeenten.

Dat het onderzoek niet 100% valide is heeft vooral te maken met de generaliseerbaarheid van het onderzoek en de selectie van de respondenten. De respondenten zijn namelijk gekozen op basis van hun kennis over het onderwerp. Daarvoor zijn zij vaak door een ander contactpersoon aangewezen. Ook is het onderzoek niet generaliseerbaar voor alle regio's met

bevolkingsdaling, omdat de meeste regio's specifieke kenmerken hebben, die in andere regio's niet van toepassing zijn.

Een onderzoek is betrouwbaar als het onderzoek bij dezelfde omstandigheden hetzelfde resultaat oplevert. Hierbij gaat het vooral om de herhaalbaarheid van onderzoek.

Voor de herhaalbaarheid van het onderzoek zijn allereerst alle gebruikte methoden uitgelegd en onderbouwd in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn de verschillende regio's gekozen op basis van een aantal geëxpliciteerde criteria, die in andere onderzoeken gebruikt kunnen worden voor selectie van de regio's. Daarnaast zijn in de bijlage de lijsten met indicatoren toegevoegd, die in een ander onderzoek gebruikt kunnen worden om dezelfde data te krijgen. Om de vragenlijst en de lijsten met indicatoren in samenhang te brengen is overal gebruik gemaakt van het model van Stone, dat iedere keer kijkt naar 4 onderdelen.

Ook de betrouwbaarheid van het onderzoek is niet 100%. Dit hangt vooral samen met de rol van de onderzoeker omdat de onderzoeker op bepaalde momenten bij het opstellen van de empirische hoofdstukken kan besluiten om bepaalde informatie niet op te nemen, omdat het niet relevant is voor dit onderzoek.

4. Oost-Groningen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de opgaven waar de regio Oost-Groningen voor staat en naar de samenwerking tussen de gemeenten in de regio. Uiteindelijk levert dit een beschrijving op van de regio. Na een algemene beschrijving worden de onderwijsvoorzieningen en de samenwerking daaromtrent besproken. Als laatste worden de zorgvoorzieningen met de samenwerking die daarbij plaatsvindt, gepresenteerd.

4.1 Beschrijving van de regio Oost-Groningen

De regio Oost-Groningen wordt gevormd door 5 gemeenten, te weten Stadskanaal, Veendam, Oldambt, Westerwolde en Pekela. Voorheen bestond de regio uit 7 gemeenten. Door een fusie van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde is de gemeente Westerwolde ontstaan. Daarnaast is de gemeente Menterwolde opgegaan in de gemeente Midden-Groningen. Deze gemeente maakt officieel geen onderdeel uit van de regio, maar op bepaalde vlakken werkt ze wel samen met de andere gemeenten in Oost-Groningen. De regio is onderdeel van de provincie Groningen. Oost-Groningen ligt net onder de stad Groningen tegen de Duitse grens aan.

4.1.1 Demografische ontwikkeling in Oost-Groningen

In Oost-Groningen is de daling van de bevolking al langere tijd zichtbaar. In de periode 2010-2019 is de bevolking met 20.000 inwoners gedaald. In de komende jaren zal het inwoneraantal verder dalen. Deze daling van de bevolking heeft invloed op verschillende vlakken. Zo is er sprake van leegstand van woningen en is het verdwijnen van voorzieningen inmiddels zichtbaar (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.). Dit is ook zichtbaar in tabel 4.

Tabel 4 Ontwikkeling inwoneraantal in Oost-Groningen

	2010	2019	2030
Inwoners	152.004	132.600	130.200

De daling is niet overal in de regio even sterk. Vooral de gemeenten Westerwolde en Stadskanaal laten een sterke daling zien, zie tabel 5. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Eén ervan is de bereikbaarheid van beide gemeenten. Een andere reden is dat deze gemeenten ook meer landelijk gebied hebben, waardoor reistijden langer zijn naar bepaalde voorzieningen. Dit kan invloed hebben op de leefbaarheid van een gebied en kan een reden zijn voor mensen om weg te trekken (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 5 Ontwikkeling inwoneraantal van de gemeenten in Oost-Groningen

	2010	2019	2030
Oldambt	39.486	38.129	37.200
Stadskanaal	33.416	31.129	30.800
Veendam	28.024	27.491	26.900
Pekela	13.054	12.214	11.800
Westerwolde	25.521	25.199	23.500

De trend van vergrijzing en ontgroening is in Oost-Groningen duidelijk te zien. Tabel 6 laat zien dat er procentueel minder jongeren zijn dan 9 jaar geleden, maar er zijn procentueel wel meer ouderen vergeleken met 2010. Deze verandering van de samenstelling van de bevolking vraagt ook een verandering van de voorzieningen. Zo zijn er bijvoorbeeld minder scholen nodig, omdat er minder jongeren zijn. Alleen zijn er wel meer voorzieningen voor ouderen nodig, omdat er meer ouderen zijn (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 6 Demografische druk in Oost-Groningen

	2010	2019
0-25 jaar	26,6 %	25,1 %
25-65 jaar	54,5 %	51 %
65 jaar en ouder	19 %	24 %

4.1.2 Opgaven in Oost-Groningen

De demografische transitie in de regio stelt de gemeenten voor allerlei opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt en de voorzieningen die onder druk komen te staan. Alle opgaven hebben betrekking op de leefbaarheid van de regio Oost-Groningen.

Een aantal van deze opgaven hebben te maken met wonen in de regio. Door de daling dreigen meer huizen leeg te komen staan of te verkrotten. Dit geldt vooral voor kleinere kernen in de regio. Daarnaast vraagt de vergrijzing ook andere typen woningen, zoals levensloopbestendige woningen (Stec groep, 2016).

De leefbaarheid van de regio wordt ook beïnvloed door het op peil houden van de voorzieningen in de gemeente en regio. Door de daling van de bevolking en de ontgroening/vergrijzing neemt het draagvlak voor voorzieningen af. Hierdoor kunnen niet alle voorzieningen openblijven. Daarnaast was in 2016 al een opschaling van voorzieningen, zoals scholen of zorginstellingen, te zien. Door deze opschaling kunnen niet alle voorzieningen in iedere kern openblijven. Dit heeft uiteindelijk ook effecten op het dorp, de gemeente of de regio (Stec groep, 2016).

In de gezondheidszorg zijn ook nog een aantal specifieke opgaven met betrekking tot het behoud van voorzieningen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een 1,5 lijnszorg, tussen de huisarts en het ziekenhuis in. Deze voorziening kan bepaalde gaten opvangen in het netwerk van de zorg, die worden veroorzaakt door het verdwijnen van zorginstellingen (Veendam, 2015).

4.2 Onderwijs in Oost-Groningen

De ontgroening van de regio heeft invloed op de aantallen leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, maar ook op de scholen in de regio. In Oost-Groningen is de daling van de leerlingenaantal duidelijk zichtbaar. Hierbij gaat het zowel over het aantal leerlingen in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Tabel 7 laat zien dat vanaf 2010 een daling is ingezet van het aantal leerlingen in het basisonderwijs. Uiteindelijk zal deze daling zich ook voortzetten naar de leerlingen van het vo. Dit zal vanaf ongeveer 2020 zichtbaar zijn. Dit zal ook impact hebben op het aantal scholen in de regio (CBS statline, 2019a, [waarstaategemeente.nl](http://www.waarstaategemeente.nl), z.d.; DUO, z.d.).

Tabel 7 Ontwikkeling leerlingenaantallen in Oost-Groningen

	2000	2010	2018	2030
Basisonderwijs	12.904	12.047	10.082	Onbekend
Voortgezet onderwijs	8.335	9.653	8.126	6.779

Op dit moment zijn er nog 21 middelbare scholen in Oost-Groningen. In Oost-Groningen wonen leerlingen gemiddeld op 2,9 kilometer afstand van een middelbare school. Alleen wonen niet alle leerlingen even dichtbij een middelbare school. In welke gemeente iemand woont, bepaalt dus op welke afstand de onderwijsvoorziening is. Tabel 8 laat de gemiddelde afstand per gemeente zien (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 8 Afstand tot middelbare scholen in Oost-Groningen

	Afstand tot een middelbare school
Stadskanaal	2,8 kilometer
Oldambt	3,7 kilometer
Veendam	1,4 kilometer
Westerwolde	Onbekend
Pekela	2,4 kilometer

Uiteindelijk heeft de daling van het aantal leerlingen in het vo ook invloed op het aantal leerlingen in het mbo. Alleen tot op heden is deze daling nog niet zichtbaar, blijkt uit tabel 9. De reden hiervoor is dat middelbare scholen een jaar of 6 geleden geen daling kenden. Dat is ook zichtbaar in het mbo, maar ook hier zal de komende jaren een daling inzetten (DUO, z.d.).

Tabel 9 Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in Oost-Groningen

	2010	2019
Mbo leerlingen	5.177	5.401

De mbo-leerlingen kunnen kiezen uit 4 scholen in de regio. De meeste leerlingen komen uit Oldambt en Stadskanaal. Ook hier zal in de toekomst een daling zichtbaar zijn omdat er een directe verbinding is tussen basisonderwijs, vo en mbo (DUO, z.d.).

4.2.1 Samenwerking op het gebied van onderwijsvoorzieningen

Op basis van de bovenstaande informatie en uit verschillende beleidsdocumenten blijkt dat voorzieningen op het gebied van onderwijs onder druk staan. Hiervoor zijn verschillende redenen, maar de belangrijkste reden is de daling van het aantal leerlingen in het vo (Dollard college, 2014).

Dat de onderwijsvoorzieningen onder druk staan, stelt de gemeenten in de regio voor verschillende opgaven. Een belangrijke opgave is dat de scholen te veel leslokalen hebben voor het aantal leerlingen binnen hun school. Oftewel er staan verschillende lokalen leeg of bepaalde schoolgebouwen staan leeg (Dollard college, 2014). Om de leegstaande gebouwen en lokalen aan te pakken voegen de gemeenten steeds vaker verschillende onderwijslocaties samen in één gebouw. Ook het combineren van voorzieningen op één locatie gebeurt steeds vaker. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een school, die tevens dient als bibliotheek en ontmoetingsruimte (Respondent 1, 2019, persoonlijke communicatie).

Een andere opgave bij onderwijsvoorzieningen betreft het personeel en de kwaliteit van het personeel. Door de daling van de bevolking is er minder onderwijspersoneel beschikbaar in de regio. Daarbij zijn er in de regio of net buiten de regio geen opleidingen voor docenten, waardoor de kwaliteit en beschikbaarheid van personeel ook verder onder druk komen te staan (Dollard College, 2014).

Hoewel de onderwijsvoorzieningen in de regio Oost-Groningen onder druk staan, is er nog geen ervaring met gemeentelijke samenwerking om bepaalde onderwijsvoorzieningen te behouden. Het onderwerp voorzieningen maakte wel deel uit van het Regionale Woon- en Leefbaarheidsplan, waarin 7 gemeenten (zijn er nu nog 5 in verband met fusies) spraken over het behouden van voorzieningen. Alleen bij verdere verkenningen bleek het behouden van voorzieningen écht een lokaal onderwerp te zijn. Dit heeft te ermee te maken dat kleinere voorzieningen, zoals een basisschool, alleen een lokale binding hebben. Voor de (boven)regionale voorzieningen zijn vaak alle gemeenten in de provincie Groningen betrokken. Dan is er geen regionale samenwerking nodig (Respondent 2, 2019, persoonlijke communicatie). Deze samenwerking vond plaats vanuit een projectbureau. Dit is vergelijkbaar met functionele organisatie, omdat functionele organisatie vooral gericht zijn op de uitvoering van bepaalde taken. Hiervoor wordt een aparte organisatie opgericht. Dat is vergelijkbaar met de samenwerking in Oost-Groningen.

Op lokaal niveau is de samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen rondom het behouden van onderwijsvoorzieningen wel te zien. Verschillende gemeenten in Oost-Groningen hebben een lokaal voorzieningenplan, waarin wel wordt gesproken over het behouden van voorzieningen. Bijvoorbeeld in de gemeente Veendam wordt in het lokale voorzieningenplan gesproken over het clusteren van verschillende vo

onderwijsvoorzieningen, zodat er een campus ontstaat, waarin onderwijs en sport zijn geclusterd (Veendam, 2015).

De schoolbesturen in het vo en het mbo in de provincie Groningen werken wel samen om ervoor te zorgen dat onderwijsvoorzieningen in de provincie Groningen maximaal toegankelijk zijn voor alle doelgroepen van het onderwijs. Bij deze samenwerking zijn de gemeenten in (Oost-)Groningen niet betrokken (Noorderpoort, 2018).

4.3 Zorg in Oost-Groningen

Niet alleen daalt het aantal jongeren in Oost Groningen, het aantal ouderen neemt toe. Het feit dat de regio Oost-Groningen vergrijsd heeft ook invloed op de voorzieningen op het gebied van zorg. De vraag naar zorgvoorzieningen neemt door de vergrijzing toe. Ook de lagere sociaaleconomische status van de inwoners in de regio zorgt voor een grotere zorgvraag. De daling van de bevolking en de afname van de beroepsbevolking maken het lastig om voldoende medisch personeel in de regio te krijgen. Dit heeft invloed op het aanbieden van goede zorg in de regio (Treant Zorggroep, 2014).

De toename van het aantal ouderen zou kunnen betekenen in de toekomst meer vraag komt naar ziekenhuiszorg, maar dat is op dit moment nog niet zichtbaar. In de regio zijn 3 ziekenhuizen gevestigd, in Veendam, in Stadskanaal en Oldambt.

Niet iedere inwoner van Oost-Groningen woont even dicht bij een ziekenhuis of buitenpoli. De gemiddelde afstand naar een ziekenhuis is er 6,3 kilometer. Vooral de afstanden van Westerwolde en Pekela naar een ziekenhuis zijn groot. Dat blijkt ook uit tabel 10. Bepaalde patiënten komen hierdoor mogelijk sneller in gevaar, omdat ze niet op tijd het ziekenhuis kunnen bereiken (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 10 Afstand tot ziekenhuizen / buitenpoli's in Oost-Groningen

	Afstand tot een ziekenhuis
Stadskanaal	5,5 kilometer
Oldambt	4,5 kilometer
Veendam	2 kilometer
Westerwolde	14,5 kilometer
Pekela	7 kilometer

4.3.1 Samenwerking op het gebied van zorgvoorzieningen

Rondom de zorgvoorzieningen in Oost-Groningen vindt geen structurele samenwerking plaats. Wel is er in het Regionale Woon- en Leefbaarheidsplan een onderdeel opgenomen over voorzieningen op het gebied van zorg. Hierbij gaat het vooral over beschermd wonen. Er is geen structurele samenwerking met en tussen gemeenten op dat gebied, omdat de gemeenten andere bevoegdheden hebben ten aanzien van de ziekenhuiszorg. Ondanks dat alle partijen voorstander zijn van het behouden van zorgvoorzieningen, zoals ziekenhuizen, is het niet altijd mogelijk dat de gemeente daar een rol bij speelt (Respondent 1, 2019, persoonlijke communicatie).

Wel werken de verschillende ziekenhuizen in Noordoost-Groningen samen met de huisartsen en zorgverzekeraars om een goede zorg te leveren. Hiervoor is een regieteam opgericht van de ziekenhuizen, huisartsen en zorgverzekeraars (Zorg voor de regio, z.d.). Daarbij worden de gemeenten wel op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen op het gebied van de zorgvoorzieningen/ ziekenhuiszorg in de regio (Pekela, 2019).

4.4 Deelconclusie

Oost-Groningen kent een aantal opgaven, zoals het op peil houden van de onderwijs- en zorgvoorzieningen in de verschillende gemeenten. Ook het opschalen van voorzieningen is een opgave, omdat niet ieder dorp zelfstandig de betreffende voorziening kan behouden. Daardoor zullen leerlingen verder moeten reizen naar school. Ook in de gezondheidszorg is de afstand tot zorgvoorzieningen een opgave. Hiervoor wordt bijvoorbeeld de 1,5 lijnszorg ontwikkeld.

Ondanks de opgaven waarvoor de gemeenten in de regio staan, vindt geen gemeentelijke samenwerking plaats om voorzieningen toegankelijk te houden. Bij het onderwijs werken veel scholen in de regio wel samen met de andere scholen om alle onderwijsvoorzieningen maximaal toegankelijk te houden voor alle leerlingen in de gemeente. Ook individuele gemeenten werken samen met de scholen in hun gemeenten om de onderwijsvoorzieningen in de gemeente te behouden. In de zorg is er wel een samenwerking tussen de verschillende ziekenhuizen, huisartsen en andere zorgorganisaties om de zorg in Oost-Groningen zo toegankelijk mogelijk te houden, maar hierbij zijn de gemeenten niet betrokken. Kortom in de regio Oost-Groningen vindt geen samenwerking tussen de gemeenten en de aanbieders van de voorzieningen plaats, om de voorzieningen te behouden.

5. De Achterhoek

In verschillende regio's in het oosten van Nederland is van bevolkingsdaling sprake. Eén van de regio's is de Achterhoek. De Achterhoek is onderdeel van de provincie Gelderland. De regio ligt in het oosten van deze provincie tegen de Duitse grens aan.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de regio, waarbij vooral de samenwerking rond zorg en onderwijs centraal staat. Hiervoor wordt eerst gekeken naar de demografische verandering van de regio en de opgaven waarvoor de gemeenten in de regio staan. Vervolgens wordt gekeken naar de samenwerking op het gebied van onderwijs. Als laatste wordt gekeken naar samenwerking op het gebied van zorg.

5.1 Beschrijving van de Achterhoek

De Achterhoek is één van de streken in Gelderland. Andere streken zijn het Rijk van Nijmegen en de Veluwe (Geldersestreken, z.d.). De Achterhoek bestaat uit 11 gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doesburg, Doetinchem, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen (Natuurlijk Achterhoek, z.d.).

De aangewezen krimpregio in de Achterhoek bestaat uit 8 van de 11 gemeenten. Dit zijn de gemeenten Aalten, Doetinchem, Winterswijk, Berkelland, Bronckhorst, Montferland, Oost Gelre en Oude IJsselstreek (Rijksoverheid, z.d.). Binnen de krimpregio werken alle gemeenten, behalve Montferland samen in de 8RHK ambassadeurs (8RHK ambassadeurs, z.d.). Voor dit onderzoek zal gekeken worden naar de gemeenten, die samen de 8RHK ambassadeurs vormen.

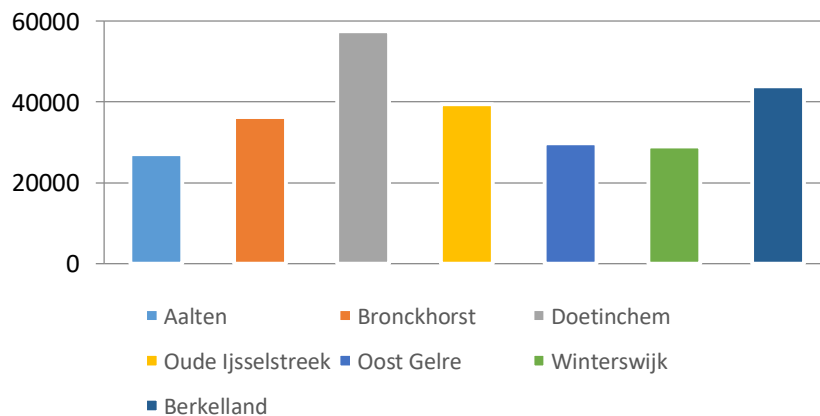
5.1.1 Demografische ontwikkeling in de Achterhoek

In tabel 11 is te zien dat het aantal inwoners in de afgelopen 10 jaar licht is gedaald. Vanaf 2019 zal de bevolking harder dalen. Een belangrijke reden voor de daling van de bevolking is het groeiende sterftcijfer en het afnemende geboortecijfer. Hierover verderop in het hoofdstuk meer. Dit bepaalt in grote mate het aantal inwoners van de regio (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 11 Ontwikkeling inwoneraantal in de Achterhoek

Jaartal	2010	2019	2030
Bevolking	300.490	298.788	256.700

De regio kent grote verschillen in inwoneraantal per gemeente, blijkt uit figuur 1. De gemeente Aalten heeft bijvoorbeeld de helft minder inwoners, dan de gemeente Doetinchem. Dit verschil is ook zichtbaar in de bevolkingsontwikkeling per gemeente tot 2030. Het aantal inwoners van de gemeente Doetinchem zal in de komende jaren toenemen, terwijl de het aantal inwoners van de gemeenten Aalten en Bronckhorst juist zal afnemen. Voor een gedeelte heeft dit te maken met de positie en samenstelling van de gemeente. De gemeente Doetinchem omvat namelijk een stad, waar veel jongeren vanuit de kleinere kernen in de regio naar toetrekken (Respondent 4, 2019, persoonlijke communicatie; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).



Figuur 1 Aantal inwoners per gemeente in de Achterhoek

Net als in Oost-Groningen heeft ook de Achterhoek te maken met ontgroening en vergrijzing. Toch is de ontgroening en vergrijzing in de Achterhoek minder sterk dan in Oost-Groningen. De cijfers in tabel 12 laten vooral een sterke stijging in het aantal ouderen zien, maar er is ook sprake van een lichte afname van het aantal jongeren. Deze verandering zal het aanbod van voorzieningen beïnvloeden, zo zullen door de afname van het aantal jongeren minder scholen nodig zijn (waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 12 Demografische druk in de Achterhoek

	2010	2019
0-25 jaar	28,6%	26,4%
25-65 jaar	53,8%	50,7%
65 jaar en ouder	17,6%	22,9%

5.1.2 Opgaven voor de gemeenten in de Achterhoek

In 2018 heeft de regio Achterhoek de samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke partners en bedrijven vernieuwt. Als basis van deze samenwerking is een visie opgesteld voor de Achterhoek in 2030. In deze visie zijn allerlei opgaven benoemd op allerlei thema's, zoals wonen, circulaire economie, mobiliteit & bereikbaarheid, onderwijs & arbeidsmarkt en gezondheid. Opgaven in de regio zijn bijvoorbeeld een niet passend woningaanbod en 40% vrijkomend agrarisch vastgoed (Boerderijen, stallen etc.) (8RHK ambassadeurs, 2018). De verschillende opgaven worden besproken met de belangrijkste partners (ook maatschappelijke partners) besproken op verschillende thematafels, zoals onderwijs & arbeidsmarkt of de gezondste regio. De samenwerking wordt ondersteund door de 8RHK ambassadeurs, die vanuit een projectorganisatie met GR werken uitvoering geven aan de opgaven (8RHK ambassadeurs, 2018).

De opgaven waarvoor de regio zich gesteld ziet, hebben vooral te maken met de ruimtelijke ontwikkeling in de regio, maar ook op het gebied van onderwijs en zorg heeft de Achterhoek verschillende opgaven. Eén daarvan is het tekort aan personeel voor verschillende sectoren, zoals zorg en onderwijs. Op den duur blijkt dat men 27.000 arbeidskrachten te kort komt voor verschillende sectoren (8RHK ambassadeurs, 2018).

Een andere opgave, van invloed is op het behouden van voorzieningen, is de mobiliteit en bereikbaarheid van de voorzieningen. Het openbaar vervoernetwerk in de regio is niet altijd toereikend om iedereen van en naar de voorzieningen te brengen, waardoor bepaalde groepen voorzieningen niet kunnen bereiken. Dit heeft ook te maken met de mobiliteit van sommige groepen. Vooral ouderen en jongeren zijn minder mobiel, waardoor de voorzieningen voor hen minder goed bereikbaar zijn (8RHK ambassadeurs, 2018).

5.2 Onderwijs in de Achterhoek

Een daling van de bevolking gaat vaak gepaard aan een daling van het aantal leerlingen. In de Achterhoek zijn de eerste tekenen van een dalend leerlingenaantal al zichtbaar. Dit is te zien in tabel 13. Hierbij gaat het zowel over de leerlingen in het basisonderwijs als de leerlingen in het vo.

Tabel 13 Ontwikkeling leerlingenaantal in de Achterhoek

	2000	2010	2019	2030
Basisonderwijs	26.374	25.797	20.086	Onbekend
Voortgezet onderwijs	14.447	16.497	16.456	10.563

In het basisonderwijs is vanaf 2010 een duidelijke daling zichtbaar van het aantal leerlingen. Vanaf 2019 wordt deze daling ook zichtbaar in het vo. De reden dat het aantal leerlingen in het vo later gaat dalen is het verloop in het onderwijs. Een daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs is pas 9 jaar later zichtbaar in het mbo en het hbo (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.; CBS statline, 2019).

De leerlingen van het vo kunnen in de Achterhoek kiezen uit 22 scholen. Deze scholen vallen onder een aantal scholenkoepels, zoals het Almenda college en het Rietveld college (AchterhoekVO, z.d.; Waarstaatjegemeente, z.d.), die weer samenwerken in de koepel AchterhoekVO. Niet iedere leerling woont echter even dicht bij een middelbare school.

De gemiddelde afstand tot een middelbare school is 3 kilometer. Tabel 14 laat zien dat leerlingen uit Winterswijk op de kortste afstand van een school in het vo wonen, de leerlingen uit Bronckhorst wonen op de grootste afstand van de middelbare school. Voor een gedeelte kan de afstand tot de middelbare school worden verklaard door landelijker gebied in gemeenten, zoals Bronckhorst of Oude IJsselstreek. Een andere verklaring is dat niet alle gemeenten in de Achterhoek een middelbare school binnen hun gemeentegrenzen hebben, waardoor de afstand tot een middelbare school groter is (AchterhoekVO, z.d.).

Tabel 14 Afstand tot middelbare scholen in de Achterhoek

Gemeente	Afstand tot middelbare school
Aalten	1,8 kilometer
Berkelland	2,6 kilometer
Bronckhorst	5,7 kilometer
Doetinchem	2,3 kilometer
Oost Gelre	2,1 kilometer
Oude IJsselstreek	3 kilometer
Winterswijk	1,7 kilometer

In de regio Achterhoek is één school voor het mbo gevestigd. Deze school staat in Doetinchem. Daarom komen de meeste leerlingen van die school uit de gemeente Doetinchem. Op basis van de leerlingenaantallen uit tabel 15 is nog geen daling te zien in het aantal leerlingen in het mbo. Wel is een verschuiving te zien in het aantal leerlingen per gemeente. In Doetinchem wonen nu bijvoorbeeld meer leerlingen, dan in 2010. Terwijl in Aalten het aantal mbo-leerlingen juist is gedaald (DUO, z.d.; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 15 Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in de Achterhoek

	2010	2018
Mbo leerlingen	8.991	9.163

5.2.1 Samenwerking bij onderwijsvoorzieningen

De ontwikkeling van het aantal leerlingen in de Achterhoek zorgt ervoor dat onderwijsvoorzieningen voor het basisonderwijs en het vo steeds verder onder druk komen te staan. Door de daling van het aantal leerlingen wordt het steeds belangrijker dat scholen op een tijdige manier anticiperen op de verwachte krimp (AchterhoekVO, 2016).

In de Achterhoek is er nauwelijks samenwerking tussen gemeenten om voorzieningen te behouden in het onderwijs. Wel is er een gemeentelijke samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs. In deze samenwerking staat de opgave met betrekking tot het tekort aan arbeidskrachten centraal. Niet alleen de gemeenten zijn erbij betrokken, maar ook de grote onderwijsinstellingen, zoals het AchterhoekVO (koepelorganisatie van vo scholen) en de mbo-school in de Achterhoek. Dit type samenwerking kan worden getypeerd als een planningsforum, omdat de formele beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten ligt, maar de

plannen en uitvoering wel gedaan wordt door de organisatie (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 2019; 8RHK ambassadeurs, z.d.).

De scholen binnen het vo in de Achterhoek werken samen onder één koepel, te weten AchterhoekVO. Deze samenwerking richt zich naast onderwijs technische onderwerpen, zoals een kwalitatief hoog niveau van het onderwijs in de regio, ook op een dekkend onderwijsniveau in de hele regio. Hiervoor kijken ze binnen de regio naar de verschillende locaties die open moeten blijven om alle jongeren in de regio Achterhoek goed onderwijs te kunnen geven en naar welke scholen met bepaalde onderwijsrichtingen open moeten blijven om iedere jongere passend onderwijs te kunnen bieden (AchterhoekVO, 2016).

Op lokaal niveau werken de gemeenten wel samen met de onderwijsvoorzieningen. Deze samenwerking is vooral gebaseerd op de wettelijke bevoegdheden van de gemeente om te zorgen voor passende onderwijshuisvesting (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019). In de gemeente Oost-Gelre is bijvoorbeeld een visie over gemeentelijke onderwijsvoorzieningen opgesteld, waarin wordt nagedacht over de lokale spreiding van onderwijsvoorzieningen (ook basisonderwijs). Hierin werken de onderwijsvoorzieningen ook samen met de gemeente (Oost-Gelre, 2016). Ook in de gemeente Winterswijk is een lokale visie op onderwijsvoorzieningen opgesteld. In deze visie is in tegenstelling tot Oost Gelre wel het vo meegenomen. De visie van de gemeente is vooral gericht op het bereikbaar houden van de voorzieningen, een geografische dekking en een pluriform aanbod in onderwijs. Hierbij wordt ook een nadrukkelijke samenwerking gezocht met de lokale basisscholen en middelbare scholen (Winterswijk, 2016).

5.3 Zorg in de Achterhoek

De Achterhoek heeft 2 ziekenhuizen met één bestuur. De ziekenhuizen zitten in Doetinchem en Winterswijk. Vroeger waren dit 2 aparte ziekenhuizen, maar in 2017 zijn ze bestuurlijk gefuseerd om betere zorg te kunnen leveren (Omroep Gelderland, 2016).

Hoewel de Achterhoek 2 ziekenhuizen heeft, is de gemiddelde afstand tot een ziekenhuis 5,6 kilometer. Niet iedere inwoner woont even dicht bij het ziekenhuis. Tabel 16 laat zien dat inwoners uit Aalten, Bronckhorst en Oude IJsselstreek meer dan 7 kilometer van het

ziekenhuis verwijderd wonen. Niet voor iedereen is dit problematisch, maar voor mensen die minder mobiel zijn is dit wel het geval. Vaak zijn juist de mensen, die gebruik maken van de ziekenhuizen minder mobiel. De eerdergenoemde gemeenten zijn de gemeenten die niet heel goed bereikbaar zijn (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 16 Afstand tot ziekenhuizen/ buitenpoli's in de Achterhoek

Gemeente	Afstand tot een ziekenhuis
Aalten	8,3 kilometer
Berkelland	6 kilometer
Bronckhorst	7,8 kilometer
Doetinchem	3,4 kilometer
Oost Gelre	2,1 kilometer
Oude IJsselstreek	7,3 kilometer
Winterswijk	2,8 kilometer

Niet alle inwoners van de Achterhoek maken gebruik van de ziekenhuizen in de regio. Mensen uit Bronckhorst gaan bijvoorbeeld ook naar het ziekenhuis in Zutphen en mensen uit Eibergen (gemeente Berkelland) gaan bijvoorbeeld ook naar het ziekenhuis in Enschede (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 2019).

5.3.1 Samenwerking bij zorgvoorzieningen

De vergrijzing van de regio Achterhoek zorgt ervoor dat de vraag naar zorgvoorzieningen toeneemt. Daarbij stijgt ook de gemiddelde leeftijd van de inwoners met een aantal jaar. Hierdoor zijn er gemiddeld meer ouderen in de regio, die over het algemeen ook meer zorg vragen (Oost Gelre, 2016). Eerder is aangegeven dat de Achterhoek een opgave heeft met betrekking tot het verkrijgen van voldoende arbeidskrachten. Ook binnen de zorg is het krijgen van voldoende personeel een probleem, omdat niet voldoende opleidingsplaatsen zijn voor arbeidskrachten in de zorg (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 2019; Mons, 2018).

In de Achterhoek werken de gemeenten niet samen om de voorzieningen op het gebied van zorg te behouden. Wel is de gezondheidszorg een onderdeel van één van de thematafels. Dit is de thematafel over gezondheid. Hierbij zijn de ziekenhuizen, gemeenten, andere

zorgaanbieders en zorgverzekeraars betrokken. Deze thematafel richt zich op de gezondheidszorg in zijn algemeenheid en op vernieuwende concepten in de zorg. Er is geen specifieke aandacht voor het behouden van bepaalde zorgvoorzieningen. Deze vorm van samenwerken heeft veel weg van een planningsforum, maar ook een dienstverlenende organisatie is hier van toepassing. Er is namelijk geen beslissingsbevoegdheid bij de thematafel, maar ze voert wel bepaalde plannen uit (8RHK ambassadeurs, 2018). Daarnaast werken de 7 gemeenten en Montferland samen op het gebied van het sociaal domein. Hiervoor is recent een visie opgesteld, maar in deze visie is bijna geen aandacht voor zorgvoorzieningen. Er staat alleen iets in over het aanbieden van passende woonvormen (PoHo Sociaal Domein Achterhoek, 2018).

De individuele gemeenten werken wel samen met de aanbieders van bepaalde zorgvoorzieningen om ze te behouden voor hun gemeente. In Doetinchem werkt de gemeente nauw samen met het ziekenhuis, omdat dit gaat verhuizen naar een ander deel van de gemeente. Om te zorgen dat het ziekenhuis binnen de gemeentegrenzen blijft, heeft de gemeente een aantal afspraken met het bestuur van het ziekenhuis gemaakt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de aankoop van grond of het zorgen voor een bereikbaar ziekenhuis. Hiervoor is een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep opgezet (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 2019).

5.4 Deelconclusie

De regio Achterhoek ziet zich voor verschillende opgaven gesteld, zoals een tekort aan arbeidskrachten in de regio en het bereikbaar houden van de voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg. Binnen de regio Achterhoek zijn verschillende thematafels, waarin gemeenten, zorgorganisaties en onderwijsvoorzieningen met elkaar nadenken over de opgaven in de Achterhoek.

Op het gebied van het behouden van voorzieningen is geen gemeentelijke samenwerking te zien. Wel werken bijvoorbeeld de middelbare scholen met elkaar samen om een goede regionale dekking te krijgen van het aantal scholen. Ook de ziekenhuizen in de regio werken samen onder één koepel. De gemeenten zijn hierbij niet betrokken. Echter wel is te zien dat op het niveau van individuele gemeenten wordt samengewerkt met de aanbieders van de

voorziening om bepaalde voorzieningen te behouden in de gemeenten. Kortom er is geen sprake van regionale gemeentelijke samenwerking op het gebied van het behouden van voorzieningen, maar samenwerking tussen individuele gemeenten en individuele zorgaanbieders vindt wel plaats.

6. Zeeuws-Vlaanderen

Niet alleen in het noorden en het oosten van Nederland, ook in Limburg en Zeeland hebben regio's met bevolkingsdaling te maken.

In dit hoofdstuk staat de vraag of samenwerking bijdraagt aan het behouden van voorzieningen in de Zeeuws regio Zeeuws-Vlaanderen, centraal. In de beschrijving van Zeeuws-Vlaanderen waarmee het hoofdstuk begint, ligt de focus op de demografische ontwikkeling in de regio. Vervolgens wordt gekeken naar onderwijsvoorzieningen in de regio. Als laatste komen de zorgvoorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen aan de orde.

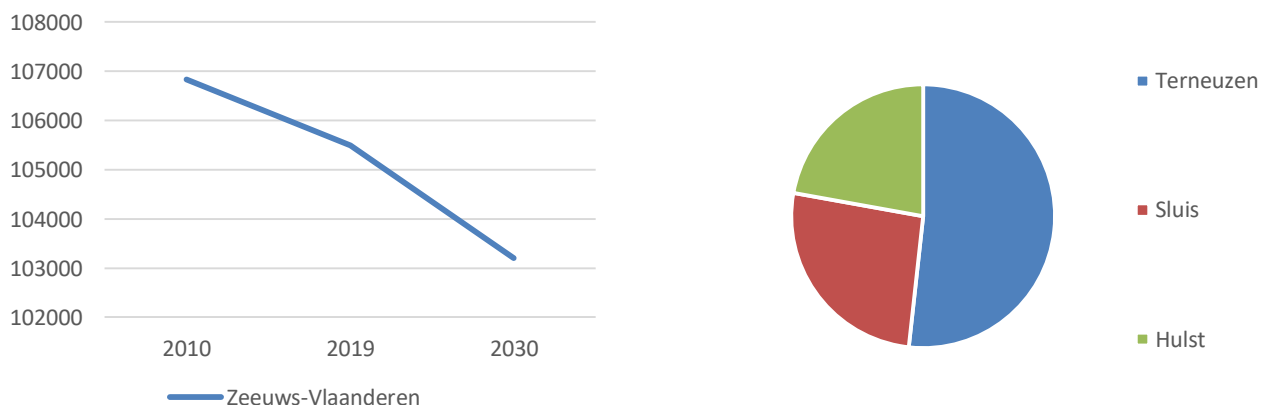
6.1 Beschrijving van Zeeuws-Vlaanderen

De grenzen van Zeeuws-Vlaanderen worden gevormd door de Westerschelde en België. Hierdoor ligt de regio vrij afgesloten van de rest van Nederland en zijn de inwoners voor een gedeelte gericht op steden in België, zoals Antwerpen en Gent. Sinds 2003 bestaat de regio Zeeuws-Vlaanderen uit 3 gemeenten, te weten Terneuzen, Sluis en Hulst (Zalig-Zeeland, z.d.).

6.1.1 Demografische ontwikkeling in Zeeuws-Vlaanderen

Figuur 2 laat zien dat Zeeuws-Vlaanderen te maken krijgt met een daling van de bevolking. In de periode tussen 2019 en 2030 is deze daling het sterkst, maar ook na 2030 zal de daling verder doorgaan (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

De daling van de bevolking zal invloed hebben op het voorzieningenniveau in de regio. In Zeeuws-Vlaanderen speelt bovendien dat veel mensen aan de grens met België gebruik maken van de voorzieningen in België. Hier liggen namelijk een aantal grote steden zoals Antwerpen en Gent, die veel voorzieningen hebben. Hierdoor neemt de vraag voor de voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen af (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).



Figuur 3 Ontwikkeling inwoneraantal in Zeewo-Vlaanderen **Figuur 2 Aantal inwoners per gemeente in Zeewo-Vlaanderen**

Figuur 3 laat zien dat de 3 gemeenten in Zeewo-Vlaanderen qua inwoneraantal erg van elkaar verschillen. De gemeente Terneuzen is de grootste gemeenten van Zeewo-Vlaanderen en tevens de tweede gemeente van Zeeland. Daarna komen Hulst en Sluis, maar die zijn samen ongeveer even groot als Terneuzen. Vooral in de gemeenten Sluis en Hulst zal de bevolking verder dalen (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.). De grootte van de gemeente heeft ook invloed op de voorzieningen. In Terneuzen ligt bijvoorbeeld het ziekenhuis van de regio en de mbo-school. Terwijl de andere gemeenten geen ziekenhuis en mbo-school hebben en ook minder middelbare scholen (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

In Zeewo-Vlaanderen merkt men ook steeds meer van de veranderende samenstelling van de bevolking. Tabel 17 laat de verschillende ontwikkelingen in de groepen van de bevolking zien. Het aantal mensen tot 65 jaar is flink afgenomen sinds 2010, terwijl het aantal ouderen juist is gegroeid. Ook in de komende jaren zal deze verandering doorzetten. Uiteindelijk heeft dit invloed op de voorzieningen, waarbij het niet alleen gaat over de vraag naar de voorzieningen, maar ook of er voldoende arbeidskrachten zullen zijn voor de werkzaamheden. De tabel laat namelijk een sterke daling zien van mensen tussen 25 en 65 jaar. Deze groep vormt ook voor een groot gedeelte de toekomstige beroepsbevolking van de regio (CBS statline, 2019b; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 17 Demografische druk in Zeewo-Vlaanderen

	2010	2019
0-25 jaar	26.918	24.665
25-65 jaar	58.203	53.878
65 jaar en ouder	21.706	26.956

6.1.2 Opgaven in Zeeuws-Vlaanderen

In de regio Zeeuws-Vlaanderen zijn er verschillende opgaven voor de gemeenten, die te maken hebben met onderwerpen zoals economie, woningbouw, landbouw en voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg. Eén opgave op het gebied van economie betreft de verduurzaming van de haven van Terneuzen en de industrie in de regio. Zowel de industrie als de haven zijn belangrijk voor de regionale economie. Een opgave, die hierbij aansluit is het verduurzamen van de landbouwsector in de regio. Bij deze verduurzaming speelt ook de opgave om voldoende zoetwater in de regio te houden (Economic Board Zeeland, 2019).

Op het gebied van onderwijsvoorzieningen en zorgvoorzieningen ziet Zeeuws-Vlaanderen zich ook voor verschillende opgaven gesteld. Eén van de belangrijkste opgaven op het gebied van voorzieningen heeft te maken met de verandering van de bevolking en de afname van de bevolking. Bijvoorbeeld omdat het aantal arbeidskrachten minder wordt, kunnen bepaalde voorzieningen niet meer openblijven (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

Een andere opgave is het gebruik van voorzieningen aan de andere kant van de grens. Veel mensen gebruiken ook de voorzieningen aan de andere kant van de grens, waardoor veel minder mensen de Nederlandse voorzieningen gebruiken. Daarnaast zijn de regels voor bepaalde voorzieningen in België anders dan voor Nederland, waardoor er een ongelijk speelveld ontstaat, vaak ten nadele van de Nederlandse voorzieningen. De voorzieningen, aan de Belgische kant van de grens vormen vaak concurrentie voor de Nederlandse voorzieningen, zoals het ziekenhuis. Als meer mensen gebruik maken van voorzieningen in België, dan betekent dit dat minder mensen gebruik maken van de Nederlandse voorzieningen. Hierdoor krijgen de aanbieders minder geld, omdat dit vaak gaat per gebruiker. Hierdoor komen de voorzieningen verder onder druk te staan (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

6.2 Onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen

Ook in Zeeuws-Vlaanderen is sprake van ontgroening van de regio wat onder andere van invloed is op het aantal leerlingen in het onderwijs. Uit tabel 18 blijkt dat zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs het aantal leerlingen in de afgelopen jaren flink

gedaald is. Tussen 2010 en 2018 was dat vooral zichtbaar in het basisonderwijs. Vanaf 2018 is de daling ook zichtbaar in het voortgezet onderwijs. Dit heeft te maken met de inrichting van het Nederlandse onderwijs. Als het aantal leerlingen in het basisonderwijs in 2010 daalt, zal vanaf 2020 ook het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dalen (DUO, z.d.; waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 18 Ontwikkeling leerlingenaantallen in Zeeuws-Vlaanderen

	2000	2010	2018	2030
Basisonderwijs	9.585	8.370	6.580	6.481
Voortgezet onderwijs	4.642	5.416	4.774	4.082

De daling van het aantal leerlingen is niet overal even sterk wat te maken heeft met de ontgroening van de gemeente. In Terneuzen is de ontgroening bijvoorbeeld kleiner, dan in de gemeente Sluis. Daarnaast kan het ook te maken hebben met de afstand tot een middelbare school. In de gehele regio is de gemiddelde afstand 5 kilometer. Alleen niet alle leerlingen uit de verschillende gemeenten wonen even dichtbij een middelbare school. Dit blijkt ook uit tabel 19 Vanwege de afstand tot een middelbare school is een gemeente waar de afstand tot de middelbare school groot is voor gezinnen met kinderen minder aantrekkelijk om te wonen (waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 19 Afstand tot een middelbare school in Zeeuws-Vlaanderen

	Afstand tot een middelbare school
Terneuzen	5,5 kilometer
Hulst	4,8 kilometer
Sluis	7,9 kilometer

De afstand tot een middelbare school wordt ook bepaald door het aantal scholen in de regio. In Zeeuws-Vlaanderen zijn 3 scholengemeenschappen, die 5 schoollocatie hebben. Daarnaast zijn er in de regio ook nog 3 scholen voor het praktijkonderwijs. Alle scholen liggen verspreid over de 3 gemeenten, maar de locatie van de school in Sluis is bijvoorbeeld minder centraal, waardoor leerlingen verder moeten reizen naar hun school (DUO, z.d.; VO Zeeuws-Vlaanderen, z.d.).

In Zeeuws-Vlaanderen ligt ook één mbo-school. Dit is het Scalda college in Terneuzen. Het Scalda college zit verspreid over heel Zeeland. Tabel 20 laat zien dat het aantal mbo-leerlingen ook afneemt. Dit heeft invloed op het openhouden van de mbo-school in de regio.

Als er te weinig leerlingen zijn, dan zal de locatie van het mbo-college in Terneuzen sluiten en moeten leerlingen uit Hulst en Sluis bijna 2 uur reizen om bij een mbo-school te komen, omdat deze in Goes ligt. Dit is een groot probleem (DUO, z.d.).

Tabel 20 Ontwikkeling aantal mbo leerlingen in Zeeuws-Vlaanderen

	2010	2019
Mbo leerlingen	3.321	2.719

In deze beschrijving is niet het aantal leerlingen dat over de Belgische grens naar school gaat, niet meegenomen. Ook dit gegeven is van belang omdat zowel in het praktijkonderwijs, het vo als mbo-leerlingen voor Belgische onderwijsinstellingen kiezen.

6.2.1 Samenwerking op het gebied van onderwijsvoorzieningen

Zeeuws-Vlaanderen heeft verschillende opgaven met betrekking tot onderwijsvoorzieningen, samenhangend met de eerdergenoemde ontgroening van de regio (VO Zeeuws-Vlaanderen, 2019). Het behouden van voorzieningen is temeer een belangrijke opgave, omdat een aantal jaar geleden één van de scholen in de regio dreigde om te vallen. De andere scholen zouden binnen 5 jaar ook omvallen, omdat het aantal leerlingen flink daalde. Deze daling zorgde ervoor dat de scholen de financiering niet meer rond kregen, want scholen krijgen per leerling betaald (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

De specifieke opgaven in de regio Zeeuws-Vlaanderen, zoals hierboven beschreven, zorgen ervoor dat de gemeenten nauw samenwerken met de middelbare scholen. Deze samenwerking is vooral gericht op het behouden van voldoende onderwijsvoorzieningen in de regio Zeeuws-Vlaanderen. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking rondom het behouden van één van de scholen. Hiervoor is samen met de Rijksoverheid nagedacht over op welke manier het onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen toekomstbestendig gemaakt kan worden. De samenwerking rondom de onderwijsvoorzieningen is vooral een netwerksamenwerking, omdat er een netwerk van verschillende partijen is gevormd rondom de opgave (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019). Deze samenwerking is vergelijkbaar met het netwerkmodel uit het theoretisch kader.

Ook de middelbare scholen werken samen om de onderwijskwaliteit in de regio op een goed peil te houden. Hiervoor heeft de regio in 2019 een strategisch beleidsplan opgesteld, waarin allerlei zaken zijn geregeld met betrekking tot het onderwijs. Hierbij wordt expliciet ook rekening gehouden met de verwachte daling van het aantal leerlingen. Daarnaast werken de verschillende scholengemeenschappen samen om meer te kunnen besparen op de kosten van het onderwijs (VO Zeeuws-Vlaanderen, 2019).

De scholen werken bovendien samen met de individuele gemeenten op het gebied van onderwijshuisvesting. De gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor de schoolgebouwen in hun regio. Dus samen met de gemeenten wordt gekeken of bepaalde schoolgebouwen in een gemeente samengevoegd kunnen worden. Hierdoor kan een besparing op de kosten voor de onderwijsvoorzieningen worden behaald. Dit draagt uiteindelijk ook bij aan het behoud van de onderwijsvoorzieningen (VO Zeeuws-Vlaanderen, 2019).

Ook de gemeenten werken onderling samen om bepaalde voorzieningen op het gebied van onderwijs te behouden of nieuwe voorzieningen te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een nieuwe techniekvoorziening in de regio, waardoor leerlingen die geïnteresseerd zijn in technische vakken een betere opleiding kunnen volgen en uiteindelijk ook in de regio kunnen blijven wonen en werken (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

6.3 Zorg in Zeeuws-Vlaanderen

In de regio Zeeuws-Vlaanderen is één ziekenhuis. Dit ziekenhuis staat in Terneuzen, met een dependance in zowel Hulst als Oostburg (gemeente Sluis). Daarnaast is er aan de Belgische kant een academisch ziekenhuis. Dit ziekenhuis staat in Gent. Er zijn naast het academisch ziekenhuis in Gent, meerdere algemene ziekenhuizen langs de grens met Nederland.

Ondanks dat er in Zeeuws-Vlaanderen één ziekenhuis is en dat er in België een aantal ziekenhuizen net over de grens liggen, verschilt de gemiddelde afstand tot een ziekenhuis per gemeente. Dit is te zien tabel 21 Deze afstanden vormen vooral voor Sluis een probleem, omdat in noodgevallen mensen binnen 15 minuten het ziekenhuis moeten kunnen bereiken. Dat wordt niet gered met deze afstanden. Als het ziekenhuis in Terneuzen dan ook nog eens

zou moeten sluiten, omdat de vraag niet voldoende is, levert dit extra problemen op (Waarstaatjegemeente.nl, z.d.).

Tabel 21 Afstand tot ziekenhuizen/ buitenpoli's in Zeeuws-Vlaanderen

	Afstand tot een ziekenhuis
Terneuzen	6,1 kilometer
Hulst	4,9 kilometer
Sluis	8,0 kilometer

6.3.1 Samenwerking bij zorgvoorzieningen

De regio Zeeuws-Vlaanderen kent verschillende opgaven op gebied van zorgvoorziening. Eén van de opgaven heeft te maken met het kunnen beschikken over voldoende arbeidskrachten in de regio. Door de afname van bevolking tussen 25 en 65 jaar komen minder arbeidskrachten beschikbaar, die zorg kunnen leveren in de regio. Een voorbeeld is een huisarts, die 4 praktijken moet bedienen. Hiervoor neemt hij mensen in loondienst, omdat deze huisartsen geen eigen praktijk willen beginnen. Het tekort aan arbeidskrachten levert steeds meer problemen op in bepaalde gemeenten waar geen dekking meer is van voldoende zorg (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

In Zeeuws-Vlaanderen is de samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk voor het behouden van voldoende en zorg in de regio. Hierbij zijn ook andere partijen betrokken zoals het lokale ziekenhuis en andere zorgaanbieders. Deze samenwerking wordt voor een gedeelte bepaald door de ligging van de regio, die zorgt voor een andere dynamiek. Deze dynamiek bepaalt ook de manier van samenwerking met zorgpartijen. Het betreft vooral een netwerksamenwerking, vergelijkbaar met het netwerkmodel. De opgave waar men voor staat, wordt door verschillende partijen die een netwerk vormen, aangepakt (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

Niet alleen de 3 gemeenten in de regio werken samen op het gebied van zorg. Ook individuele gemeenten hebben allerlei visie op zorg. Daarbij werken ze vaak samen met de partijen in de zorg om de voorzieningen bereikbaar te houden voor de inwoners van de gemeente. De gemeente kan bijvoorbeeld afspraken met de zorgpartij maken om bepaalde openbaar

vervoernetwerken aan te leggen in de buurt van de voorziening, zodat de voorziening voor iedereen bereikbaar wordt (Terneuzen, 2010).

6.4 Deelconclusie

De regio Zeeuws-Vlaanderen kent verschillende opgaven, zoals de ontgroening van de regio, een tekort aan arbeidskrachten en het omvallen van scholen. In de regio Zeeuws-Vlaanderen wordt op allerlei gebieden nauw met elkaar samengewerkt.

Zowel op het gebied van onderwijs als zorg werken de gemeenten samen om de voorzieningen in de regio te behouden. Beide samenwerkingen worden getypeerd als een netwerksamenwerking van gemeenten waarin ook andere partijen betrokken zijn, zoals de scholen of het ziekenhuis.

De samenwerking op het gebied onderwijs is sterker dan die op het gebied van de zorg. Dit heeft te maken met de urgentie van de opgaven op het gebied van onderwijs waar de voorzieningen al verder onder druk staan, dan op het gebied van de zorg en zou, als er niets gedaan werd, één van de scholen op korte termijn moeten sluiten.

7. Behouden van voorzieningen door samenwerking

In de voorgaande hoofdstukken is een eerste beschrijving gegeven van de samenwerking tussen gemeenten en de regionale voorzieningen in Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen. Dit liet zien dat de samenwerking tussen de gemeenten in de regio's verschillend is. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de agenda, de coalitie, de middelen en de structuur van de gemeentelijke samenwerking in relatie tot het behouden van voorzieningen. Hierbij wordt achtereenvolgens gekeken naar onderwijsvoorzieningen en zorgvoorzieningen.

7.1 Onderwijsvoorzieningen en gemeentelijke samenwerking

De beschrijving van de verschillende casussen heeft laten zien dat niet alle regio's evenveel ervaring hebben met gemeentelijke samenwerking en het behouden van voorzieningen. In deze paragraaf wordt nog verder ingezoomd op de relatie tussen gemeentelijke samenwerking en onderwijsvoorzieningen. De relatie wordt uiteengezet in tabel 22. De relatie is uitgedrukt in + (positief) of – (negatief) zijn. Onderaan de tabel is aangegeven of de samenwerking bijdraagt aan het behouden van de voorzieningen.

Tabel 22 Relatie gemeentelijke samenwerking en behoud van onderwijsvoorzieningen

	Oost-Groningen	De Achterhoek	Zeeuws-Vlaanderen
Agenda	+–	–	+
Coalitie	–	–	+
Middelen	+	+–	++
Structuur	+–	–	+
Behoud van voorzieningen	+–	+–	++

Agenda

Tabel 22 laat zien dat de relatie tussen de agenda en het behouden van voorzieningen positief is. De reden hiervoor is dat een aantal regio's bij de gemeentelijke samenwerking wel aandacht heeft voor het behouden van onderwijs in hun regio. Zeeuws-Vlaanderen komt hier

duidelijk naar voren, omdat zij zich een aantal jaar geleden voor de opgave gesteld zagen dat één van de scholen in de regio zou omvallen wat grote problemen zou opleveren omdat voor de leerlingen de afstanden tot scholen, een stuk groter zouden worden. Hierop is de samenwerking gestart met andere gemeenten om sluiten te voorkomen (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019)

In Oost-Groningen heeft men minder aandacht voor het behouden van onderwijsvoorzieningen in de gemeentelijke samenwerking. Een jaar of 5 geleden had men nog wel aandacht voor het behouden van onderwijsvoorzieningen. Het maakte toen ook deel uit van de regionale samenwerking, maar de gemeenten concludeerde dat het aan de individuele gemeenten was om onderwijsvoorzieningen te behouden. Daarom is toen besloten om te stoppen met de samenwerking op dit gebied. De laatste tijd wordt in de regio toch weer gesproken over de samenwerking rondom de voorzieningen. Dit heeft ook te maken met het vertrouwen in elkaar van de onderlinge gemeenten (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019).

In de derde regio, de Achterhoek, wordt niet gesproken over het behouden van voorzieningen, omdat de regio zich voor andere opgaven gesteld ziet, die meer tijd en aandacht vragen van de regio. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het krijgen van voldoende geschoolde arbeidskrachten. Wel is men zich ervan bewust dat scholen/onderwijslocaties verdwijnen door een dalend aantal leerlingen, maar hiervoor is nog geen samenwerking gezocht met andere gemeenten (8RHK ambassadeurs, 2018; Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019).

Coalitie

Niet in alle regio's werken de gemeenten samen om de onderwijsvoorzieningen te behouden. In de Achterhoek zijn de gemeenten niet betrokken bij het behouden van de onderwijsvoorzieningen. In deze regio vormen vooral de vo scholen een coalitie om het onderwijs voor iedereen in de regio toegankelijk te houden. Dit heeft vooral te maken met een dekkend aanbod van voorzieningen (AchterhoekVO, 2016).

Ook in Oost-Groningen zijn de gemeenten geen onderdeel van de samenwerking om de onderwijsvoorzieningen te behouden. Hier vormen de vo en mbo-scholen een coalitie om het onderwijs voor alle leerlingen bereikbaar te houden. De individuele gemeenten hebben in de regio wel coalities met de scholen op hun grondgebied om de onderwijsvoorzieningen toegankelijk en bereikbaar te houden voor alle leerlingen in de gemeenten (Veendam, 2016; Dollard college, 2014).

In Zeeuws-Vlaanderen is dit anders, want daar hebben de gemeenten in samenwerking de scholen hun best gedaan om bepaalde scholen te behouden. Hiervoor hebben ze een plan opgesteld om een goede kwaliteit onderwijs te leveren voor alle leerlingen in Zeeuws-Vlaanderen (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

Middelen

Voor alle 3 de regio zijn de middelen een belangrijk onderdeel van de samenwerking voor het behouden van voorzieningen. Alle regio's geven bijvoorbeeld aan dat financiële middelen een belangrijke rol spelen. In Zeeuws-Vlaanderen was het gebrek aan financiële middelen de reden, waarom de onderwijsvoorziening zou omvallen. Doordat de gemeenten, maar ook andere partijen zoals de Rijksoverheid extra financiering gaven, kon de school behouden blijven voor de regio (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

In Oost-Groningen zijn de financiële middelen belangrijk bij de samenwerking. Hierbij gaat het vooral over de financiële ruimte om bepaalde zaken wel of niet uit te voeren. Dit is niet specifiek gekoppeld aan het behouden van voorzieningen, maar het zou kunnen zijn dat gemeenten met minder financiële middelen, ook minder snel zullen inzetten op het behouden van voorzieningen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019).

In de Achterhoek zijn de financiële middelen niet belangrijk, maar gaat het vooral over het delen van de kennis om op slimme manier om te gaan met de impact van de leerlingendaling en het behouden van onderwijsvoorzieningen. Op het gemeentelijk niveau is geld wel onderdeel van de samenwerking met de scholen, omdat de gemeente ook investeert in nieuwe schoolgebouwen, waarin meerdere scholen samengevoegd kunnen worden (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 2019).

Structuur

Aangezien niet alle regio's evenveel ervaring hebben met samenwerken voor het behouden van onderwijsvoorzieningen is het lastig om de vergelijking te maken tussen de verschillende structuren. In Zeeuws-Vlaanderen bestaat er ervaring met het behouden van voorzieningen op het gebied van onderwijs. Er was sprake van een netwerksamenwerking, waarin scholen, de Rijksoverheid en de gemeenten betrokken waren. Dit heeft uiteindelijk een positief resultaat opgeleverd, omdat de school die dreigde te verdwijnen uiteindelijk wel open gebleven is (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 2019).

Ook in Oost-Groningen heeft men enige ervaring om samen te werken rondom voorzieningen. In deze regio hebben ze een Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan opgesteld, waarin in

eerste instantie ook onderwijsvoorzieningen waren opgenomen. Voor de uitvoering van dit plan is een projectbureau opgezet, die een aantal projecten uitvoert. Alleen bleek al snel dat voorzieningen vooral op lokaal niveau geregeld moesten worden. Het was daarom niet nodig om hier een gemeentelijke samenwerking op in te richten. Deze structuur is dus minder succesvol geweest voor het behouden van voorzieningen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019).

In de Achterhoek is een bureau opgericht, dat zich bezighoudt met de uitvoering van projecten. Het is een formele structuur, vergelijkbaar met een gemeenschappelijke regeling. Het behouden van voorzieningen is echter geen onderdeel van de gemeentelijke samenwerking (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 2019).

Behoud van voorzieningen

Op basis van bovenstaande informatie kan worden geconcludeerd dat vooral de aanpak van Zeeuws-Vlaanderen succesvol was om onderwijsvoorzieningen in de regio te behouden. Deze regio heeft door middel van samenwerking tussen gemeenten ervoor gezorgd dat één van de scholen in de regio behouden kon blijven. Alleen was de samenwerking tussen gemeenten alleen te beperkt en waren ook andere partijen nodig waren om de voorziening open te houden. Hierbij ging het vooral om de scholen, die ook betrokken waren.

In Oost-Groningen en de Achterhoek is er geen relatie tussen het behouden van onderwijsvoorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking. Voor een groot gedeelte heeft dit te maken met de scope van de samenwerking. In de Achterhoek is de samenwerking namelijk vooral gericht op het behouden van voldoende personeel in de regio. In Oost-Groningen richt de samenwerking zicht op het leefbaar houden van de regio. Hierbij wordt op dit moment verkend op welke manier men om moet gaan met onderwijsvoorzieningen. In beide regio's is wel te zien, dat de scholen zelf bezig zijn om ervoor te zorgen dat er voldoende leslocaties zijn om iedere leerling in de regio te kunnen bedienen.

7.2 Zorgvoorzieningen en gemeentelijke samenwerking

Niet alleen in het onderwijs, ook in de zorg werken niet alle regio's evenveel samen om voorzieningen te behouden. Tabel 23 laat zien wat de relatie is tussen het behouden van voorzieningen en gemeentelijke samenwerking. Deze relatie kan positief (+) of negatief (–)

zijn. Ook wordt aangegeven of de samenwerking heeft bijgedragen aan het behouden van voorzieningen.

Tabel 23 Relatie gemeentelijke samenwerking en het behoud van zorgvoorzieningen

	Oost-Groningen	De Achterhoek	Zeeuws-Vlaanderen
Agenda	–	–	+
Coalitie	+–	+–	+
Middelen	+	+	+
Structuur	+–	+–	+
Behoud van voorzieningen	+–	+–	+

Agenda

Het behouden van voorzieningen staat niet in alle regio's op de agenda. In Zeeuws-Vlaanderen staat dit wel op de agenda, omdat de samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk is, om in de regio goede en voldoende zorg te kunnen blijven leveren. Dit is voor een gedeelte bepaald door de afgesloten ligging van de regio. Als de gemeenten niet samenwerken, dan gaan mensen meer gebruik maken van de voorzieningen in België en dan komen voorzieningen nog verder onder druk te staan (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

In Oost-Groningen is het behouden van zorgvoorzieningen in de regio geen onderdeel van de gemeentelijke samenwerking. Voor een gedeelte heeft dit te maken met de bevoegdheden, die de gemeenten hebben op het gebied van zorgvoorzieningen. Wel werken de gemeenten op onderdelen van de zorg samen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over beschermd wonen, waarbij alle gemeenten in de regio samenwerken om dit goed te regelen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 2019).

Ook in de Achterhoek maakt het behouden van zorgvoorzieningen geen onderdeel uit van de samenwerking. Wel werken de gemeenten samen om ervoor te zorgen dat de regio, de gezondste regio is van Nederland. Deze samenwerking richt zich vooral op de algemene gezondheidszorg in de regio en niet zo zeer op de voorzieningen (8RHK ambassadeurs, 2018).

Coalitie

De 3 regio's vertonen overeenkomsten met betrekking tot de coalitie rondom het behouden van voorzieningen. In alle 3 de regio's zijn de ziekenhuizen betrokken bij het behouden van voorzieningen in de zorg. In de Achterhoek is er één koepelorganisatie met de 2 ziekenhuizen. Daarnaast vormen individuele gemeenten wel een coalitie met het ziekenhuis om samen bepaalde opgaven aan te pakken. In Doetinchem werkt men bijvoorbeeld samen met het ziekenhuis om de verhuizing van het ziekenhuis te realiseren (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 2019).

Oost-Groningen kent geen coalitie van gemeenten, die samenwerken om zorgvoorzieningen in hun regio te behouden. In deze regio werken de ziekenhuizen wel samen met huisartsen, zorgverzekeraar en andere partijen om de zorg bereikbaar te houden voor de hele regio (Zorg voor de regio, z.d.).

In Zeeuws-Vlaanderen bestaat de coalitie rondom het behouden van zorgvoorzieningen niet alleen uit de gemeenten, maar zijn ook de ziekenhuizen, zorgverzekeraars en andere zorgorganisaties erbij betrokken. Samen werken deze partijen aan het bereikbaar houden van de zorg in Zeeuws-Vlaanderen (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

Middelen

Net als bij de onderwijsvoorzieningen zijn de financiële middelen ook voor de zorgvoorzieningen belangrijk. Oost-Groningen heeft geen ervaring met het behouden van voorzieningen doormiddel van samenwerking, maar de financiële middelen zijn wel belangrijk omdat de beschikbare financiële middelen een versterkende werking kunnen hebben op het aanbod van de voorzieningen. In Oost-Groningen heeft de provincie geïnvesteerd in de regio, waardoor bepaalde projecten uitgevoerd konden worden (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019).

In de Achterhoek zijn niet alleen financiële middelen belangrijk, maar is bijvoorbeeld op lokaal niveau ook de (personele) capaciteit van de gemeente belangrijk. Bijvoorbeeld bij de samenwerking met het ziekenhuis zet de gemeente Doetinchem veel capaciteit in. Dit is een belangrijk middel om de samenwerking te laten slagen (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 2019).

Zeeuws-Vlaanderen geeft aan dat financiële middelen belangrijk zijn voor het behouden van voorzieningen, maar ook voldoende personeel is van belang. In deze regio is net als in de andere regio's niet voldoende personeel om alle zorgvoorzieningen open te houden. Hierdoor

kan er bijvoorbeeld wel geld beschikbaar zijn, maar is er geen personeel om de voorziening open te houden (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

Structuur

Al eerder is beschreven dat 2 regio's geen ervaring hebben met het behouden van zorgvoorzieningen door middel van samenwerking. In de regio Oost- Groningen is er daarom ook geen structurele samenwerking om voorzieningen te behouden. Het ontbreken van de structurele samenwerking heeft vooral te maken met de taken van de gemeenten. Zij hebben geen taken bij het behouden van de zorgvoorziening (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 2019). Daarnaast valt het onderwerp niet in de huidige scope van het regionale woon- en leefbaarheidsplan, waardoor gemeenten geen aandacht hebben voor het behouden van de voorzieningen.

Ook in de Achterhoek valt het behouden van zorgvoorzieningen niet in de scope van de huidige samenwerking tussen gemeenten. In de huidige samenwerking is vooral aandacht voor de gezondheidszorg in zijn algemeenheid. Daarnaast sluit het behouden van de voorzieningen niet aan op één van de thematafels van de samenwerking (8RHK ambassadeurs, 2018).

De regio Zeeuws-Vlaanderen heeft ook geen formele structuur van samenwerken om zorgvoorzieningen te behouden. De 3 gemeenten en de zorgpartijen werken met elkaar samen in een netwerksamenwerking. Deze samenwerking zorgt ervoor dat bepaalde zorgvoorzieningen in de 3 gemeenten behouden kunnen blijven (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 2019).

Behoud van voorzieningen

De bovenstaande informatie laat zien dat vooral de aanpak van Zeeuws-Vlaanderen effectief is om de zorgvoorzieningen in de regio te behouden. Deze regio heeft namelijk als enige regio aandacht voor het behouden van zorgvoorzieningen doormiddel van samenwerking. In de andere regio's is het geen onderdeel van de samenwerking. Voor een gedeelte kan dit verklaard worden door de agenda van de gemeentelijke samenwerking, maar het kan ook komen doordat het nog niet aan de orde is geweest.

8. Conclusie

In dit onderzoek stond het behouden van voorzieningen door gemeentelijke samenwerking in gebieden met bevolkingsdaling, centraal. Gekeken is naar voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg, omdat de impact van bevolkingsdaling naar verwachting het grootst is op deze voorzieningen. Voor het onderzoek zijn 3 regio's geselecteerd, Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen.

In het theoretisch kader kwamen de daling van de bevolking, regionale voorzieningen en gemeentelijke samenwerking aan de orde. Hieruit bleek dat daling van de bevolking breder moet worden gezien in de context van demografische ontwikkeling. Hierbij worden ook ontgroening en vergrijzing meegenomen. Daarna is gekeken naar regionale onderwijs- en zorgvoorzieningen. Dit resulteerde in een schema van een aantal regionale voorzieningen, te weten middelbare scholen, mbo scholen en ziekenhuizen. Als laatste onderdeel is in het theoretisch kader gekeken naar gemeentelijke samenwerking. Hierbij zijn verschillende soorten van samenwerking besproken, zoals een functionele organisaties, een netwerkmodel of gemeenschappelijke regelingen.

Aan het einde van het theoretisch is gekeken naar het analyseren van gemeentelijke samenwerking. Hiervoor is gekeken naar een aantal omgevingsfactoren, die een rol spelen bij gemeentelijke samenwerking, zoals technologie, cultuur en politiek. Daarna is gekeken naar het regimemodel van Stone. Dit model kent een viertal elementen, te weten de agenda van de samenwerking, de coalitie rondom de samenwerking, de middelen van de samenwerking en de structuur van de samenwerking. Al deze elementen hebben invloed op de samenwerking tussen gemeenten.

Na het theoretisch kader volgde een beschrijving van de 3 regio's met eerst een aantal algemene feiten en cijfers over de demografische ontwikkeling en de opgaven van de regio. Vervolgens is gekeken naar de onderwijs- en zorgvoorzieningen in de regio. Hierbij stond ook de samenwerking tussen gemeenten centraal. Op basis van de beschrijving kan worden geconcludeerd dat niet alle regio's aandacht hebben voor het behouden van voorzieningen in hun gemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking verschilt wel per regio. In Oost-Groningen is bijvoorbeeld nauwelijks gemeentelijke samenwerking voor het behouden van voorzieningen op het gebied van zorg en onderwijs, omdat de gemeenten vooral individueel

met de onderwijs- en zorgorganisaties samenwerken om voorzieningen te behouden. In de Achterhoek is de samenwerking voor het behouden van voorzieningen ook minimaal. De gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen werken wel samen voor het behouden van voorzieningen. Vooral op het gebied van onderwijs hebben de gemeenten en onderwijsinstelling nauw met elkaar samengewerkt om voorzieningen te behouden.

8.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Voor de analyse van de samenwerking is gekeken naar het model van Stone. Op basis van dit model zijn een viertal deelvragen geformuleerd die elk een stukje van de onderzoeksvraag beantwoorden.

1. *Op welke manier komt het behouden van voorzieningen op de agenda bij gemeentelijke samenwerking?*

De analyse laat zien dat niet alle regio's op hun samenwerkingsagenda aandacht hebben voor het behouden van voorzieningen. In de Achterhoek staat het onderwerp niet op de agenda, omdat de opgave van het behouden van de voorzieningen nog niet speelt in de regio. In de regio Oost-Groningen is het doormiddel van een regionaal woon- en leefbaarheidsplan op de agenda gekomen. Hierin was het onderwerp voor het behouden van voorzieningen onderdeel van de agenda. Alleen al snel bleek dat gemeentelijke samenwerking niet nodig was, omdat het vooral een onderwerp was voor de individuele gemeenten. In Zeeuws-Vlaanderen is het behouden van voorzieningen op een andere manier op de agenda gekomen. In de regio zou namelijk een school omvallen, omdat er niet voldoende leerlingen waren. Hierdoor zouden leerlingen uit de gemeente, waar de school lag, meer dan 2 uur moeten reizen. Daarom zijn de gemeenten op basis van deze opgave de samenwerking gestart om de school open te houden in de regio.

Kortom het behouden van voorzieningen kan op verschillende manieren op de samenwerkingsagenda komen. Het kan voortkomen uit een visie of plan, dat door de verschillende gemeenten is geschreven. Alleen kan het ook vanuit een opgaven in de regio op de agenda komen.

2. *Op welke manier speelt de coalitie een rol bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?*

Niet alle regio's hebben ervaring met het behouden van voorzieningen door gemeentelijke samenwerking. Daarom zijn er niet in alle regio's coalities voor het behouden van voorzieningen. In de Achterhoek en Oost-Groningen speelt de coalitie geen grote rol bij het behouden van voorzieningen, omdat de opgave in de regio nog niet zichtbaar is. Wel is in deze regio zichtbaar, dat gemeenten niet alleen onderdeel vormen van de samenwerking, maar ook scholen, ziekenhuizen en andere onderwijs- en zorgpartijen spelen een belangrijke rol. In Zeeuws-Vlaanderen speelt de coalitie een belangrijkere rol. Deze coalitie bestaat naast gemeenten ook uit onderwijs- en zorgorganisaties en andere partijen. Deze coalitie is belangrijk bij het behouden van voorzieningen, omdat gemeenten de opgave van het behouden van voorzieningen niet alleen aan kunnen pakken. Kortom de coalitie is bij het behouden van samenwerking wel belangrijk, omdat gemeenten niet al enige partij bepaalde opgaven kunnen aanpakken.

3. *Op welke manier worden de middelen gebruikt bij het behouden van voorzieningen doormiddel van gemeentelijke samenwerking?*

In alle regio's zijn de financiële middelen belangrijk bij het behouden van voorzieningen. Alle regio's gebruiken financiële middelen om voorzieningen in regio te behouden. Hierbij kan het gaan om ondersteuning van een individuele school of het uitvoeren van projecten om voorzieningen te behouden. In Zeeuws-Vlaanderen zijn financiële middelen bijvoorbeeld gebruikt om de school te behouden.

Naast financiële middelen is ook de (personele) capaciteit in een aantal regio's belangrijk om voorzieningen te behouden. Dit heeft ermee te maken dat de regio's een afname kennen van de beroepsbevolking. Hierdoor zijn er niet voldoende arbeidskrachten in de regio, die ervoor zorgen dat voorzieningen alsnog moeten sluiten, omdat er geen arbeidskrachten zijn die de voorziening open kunnen houden.

4. *Hoe moet de structuur van de gemeentelijke samenwerking eruitzien om voorzieningen te behouden in de regio?*

In de 3 casussen blijkt de structuur van de samenwerking verschillend te zijn. In Oost-Groningen heeft men gekozen voor een projectbureau, dat vooral bepaalde projecten uitvoert. In de Achterhoek heeft men juist een formele structuur gekozen, waarin 7 gemeenten en andere partijen met elkaar samenwerken. In Zeeuws-Vlaanderen is daarentegen helemaal geen formele structuur. De samenwerking vindt alleen op bestuurlijk en ambtelijk niveau van de 3 gemeenten plaats, zonder formele organisatie ertussen. Hierbij is vooral sprake van een netwerksamenwerking.

Aangezien niet alle regio's te maken hebben met het behouden van voorzieningen, kan niet veel gezegd worden over de ideale structuur van de samenwerking. Alleen blijkt wel dat de samenwerking in Zeeuws-Vlaanderen voor deze regio zeer succesvol was bij het behouden van voorzieningen. Ook de samenwerking in Oost-Groningen was succesvol om voorzieningen te bespreken. Beide samenwerkingsstructuren waren vrij informeel, waardoor geconcludeerd kan worden dat informele samenwerking succesvoller zou kunnen zijn bij het behouden van voorzieningen door gemeentelijke samenwerking. Alleen dit is regio-afhankelijk, omdat alle regio's met hun eigen structuur succesvol zijn in het behouden van voorzieningen.

8.1.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van de bovenstaande informatie kan de onderzoeksvraag worden beantwoord. Deze luidde: *“Hoe leidt samenwerken tussen gemeenten tot het behouden van onderwijs- en zorgvoorzieningen in regio's met bevolkingsdaling?”*

In de analyse is gezien dat niet alle regio's ervaring hebben met het behouden van voorzieningen door middel van gemeentelijke samenwerking. Gemeentelijke samenwerking hoeft dus niet te leiden tot het behouden van voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg. Dit kan worden verklaard door de agenda, die de gemeentelijke samenwerking heeft. In Zeeuws-Vlaanderen was het omvallen van een school een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke samenwerking. Op basis van de samenwerking met de scholen, gemeenten en andere partijen is er uiteindelijk voor gezorgd dat de school open kon blijven. Ook in Oost-Groningen waren voorzieningen in eerste instantie onderdeel van de gemeentelijke

samenwerking, maar door andere inzichten werd geconcludeerd dat het vooral een lokale aangelegenheid is, waar gemeente met de aanbieder van de voorziening moet samenwerken. Hierbij hoeven de andere gemeenten niet aan te sluiten. De Achterhoek heeft laten zien dat het onderwerp helemaal niet op de agenda staat, waardoor het behouden van voorzieningen geen onderdeel is van de gemeentelijke samenwerking.

Kortom het behouden van voorzieningen hoeft niet voort te komen uit gemeentelijke samenwerking. Hiervoor zijn vaak andere partijen nodig om uiteindelijk voorzieningen te behouden. Daarnaast is het afhankelijk van de opgave van de regio of het behouden onderdeel vormt van de samenwerking.

8.2 Reflectie op het onderzoek

Het antwoord van de onderzoeksvraag laat zien dat het behouden van voorzieningen niet voort hoeft te komen uit gemeentelijke samenwerking. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van het regimemodel van Stone, omdat dit model al eerder was gebruikt bij de analyse van samenwerkingen in gebieden met bevolkingsdaling. De analyse op basis van dit model is ook interessant voor de bestuurskunde, omdat het model heeft bijgedragen aan nieuwe inzichten met betrekking tot de samenwerking en het behouden van voorzieningen. In eerdere onderzoeken in de bestuurskunde is wel gekeken naar de gemeentelijke samenwerking in gebieden met bevolkingsdaling en het behouden van voorzieningen. Alleen de relatie tussen beide is nooit bekeken. Daarom draagt het onderzoek bij aan de kennis binnen de bestuurskunde over dit onderwerp.

Alleen vanuit het regimemodel van Stone kwam in de verschillende regio's hetzelfde beeld naar voren. Dit beeld was dat gemeentelijke samenwerking niet voldoende is voor het behouden van voorzieningen in gebieden met bevolkingsdaling. Dit heeft onder andere te maken met de verantwoordelijkheden van de gemeenten bij het behouden van onderwijs- en zorgvoorzieningen. Doordat het regimemodel op verschillende punten te kort is geschoten zou het voor een vervolgonderzoek interessant zijn om ook te kijken naar andere theoretische modellen van samenwerking, zoals de modellen van Herweijer en Fraanje.

Voor het onderzoek is gekeken naar een drietal regio's. Deze regio's zijn gekozen, omdat ze naast bevolkingsdaling ook allemaal een ander vorm van samenwerking hebben. Hierdoor is

er vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de gemeentelijke samenwerking en het behouden van voorzieningen. De verschillende vormen van samenwerking waren in het vervolg van het onderzoek zeker interessant, omdat hierdoor duidelijk de regionale verschillen naar voren kwamen. Met deze regionale verschillen is ook rekening gehouden in de analyse en de beantwoording van het onderzoek. Daarnaast zijn de regionale verschillen ook interessant voor de bestuurskunde, omdat niet alle gemeenten/ regio's in Nederland gelijk zijn.

De onderzoeksopzet was alleen niet op alle fronten succesvol. Allereerst bleek dat niet alle regio's al te maken hadden met het behouden van voorzieningen. Hierdoor was er nauwelijks nog iets bekend over het behouden van voorzieningen door middel van gemeentelijke samenwerking. Hierdoor konden er niet altijd uitspraken worden gedaan per regio. Voor een vervolgonderzoek zou het interessant om bij de selectie van de regio's ook te kijken in hoeverre het behouden van voorzieningen een opgave is in de gemeentelijke samenwerking. Daarnaast bleek uit de interviews dat veelal de gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor het behouden van de voorzieningen. Deze verantwoordelijkheid ligt voor een groot gedeelte ook bij de aanbieders van de voorzieningen. Daarom zou het voor een vervolgonderzoek interessant zijn als ook de samenwerking met de aanbieders en of andere partijen wordt bekeken.

9. Literatuurlijst

8RHK ambassadeurs (2018) *Achterhoek Visie 2030. Ruimte voor innovatie, groeien in kwaliteit* (Actieplan). Doetinchem: 8RHK.

8RHK ambassadeurs (z.d.). *Deelnemers thematafel de Gezondste Regio*. Geraadpleegd op zondag 22 december 2019, van <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/de-gezondste-regio/deelnemers-de-gezondste-regio/>

8RHK ambassadeurs (z.d.). *Deelnemers Thematafel Onderwijs en Arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op zondag 22 december 2019, van <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/onderwijs-en-arbeidsmarkt/deelnemers-thematafel-onderwijs-en-arbeidsmarkt/>

8RHK ambassadeurs (z.d.). *Regio Achterhoek*. Geraadpleegd op vrijdag 20 december 2019, van <https://8rhk.nl/smart-governance/regio-achterhoek/>

AchterhoekVO (z.d.). Scholen. Geraadpleegd op donderdag 06 maart 2020, van <https://www.achterhoekvo.nl/Scholen/Scholen/page.aspx/78>

AchterhoekVO (z.d.). Samenwerken. Geraadpleegd op zaterdag 21 december 2019, van <https://www.achterhoekvo.nl/Samenwerken/page.aspx/83>

AchterhoekVO (2016). *Kleurrijk verbinden. Strategisch beleidsplan*. Geraadpleegd van http://achterhoekvo.nl/strategisch_beleidsplan/160216%20Strategisch%20beleidsplan%20Achterhoek%20VO.pdf

Allers, M.A., Zeilstra, A.S. (2009). *Bevolkingsdaling: een probleem voor de gemeentelijke financiën?. Tijdschrift voor Openbare Financiën*.

Bel, G. en Warner, M. E. (2016). *Inter-municipal corporation and costs: expectations and evidence. Public Administration, vol. 93 (1), p. 52- 67.*

De Bruin, S. (2017). *Basisscholen in krimpgebieden. Een onderzoek om te kijken of basisscholen in krimpgebieden als onderdeel van de sociale infrastructuur invloed hebben op de leefbaarheid in dorpen en of dit een legitiem argument is om een basisschool open te houden* (Masterscriptie). Geraadpleegd op vrijdag 27 september 2019, van [https://theses.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5896/Bruin%2C Sander de 1.pdf?sequence=1](https://theses.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5896/Bruin%2C%20Sander%20de%201.pdf?sequence=1)

Bock, B. (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. In Beuzenberg, V., Bronsvort, I. en Wouters, M. (Reds.), *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid* (p. 10- 30). Den Haag: Platform 31 en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boussauw, K. en Witlox, F. (z.d.). *Principes van intrastedelijk-polycentrische structuur en ruimtelijke nabijheid*. Geraadpleegd op zaterdag 14 december 2019, van <https://biblio.ugent.be/publication/4189045/file/6805736>

Casula, M. (2016). Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. *Regional Studies, Regional Science*, vol. 3(1), p. 482–490.

CBS (2019). *Prognose: 19 miljoen inwoners in 2039*. Geraadpleegd op vrijdag 21 februari 2020, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/51/prognose-19-miljoen-inwoners-in-2039>

CBS statline (2019a). *Gediplomeerden; leeftijd, onderwijssoort, migratieachtergrond, woonregio* [Databestand]. Geraadpleegd op zaterdag 14 december 2019, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71493ned/table?ts=1578135473067>

CBS statline (2019b). *Regionale prognose 2020-2050; bevolking, regio-indeling 2018* [Databestand]. Geraadpleegd op zaterdag 14 december, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84525NED/table?ts=1575645900342>

Cörvers, F. (2014). *Krimpen zonder kramp: Over demografische transitie en regionale arbeidsmarkten* (Inaugurele rede). Maastricht: Maastricht University.

Van Dijken, K. en Schilder, A. (2013). *Handreiking regionale samenwerking sociaal domein* (Onderzoeksrapport). Den Haag: Platform 31.

Dijkman, J. (2012) *Strategische samenwerking tussen MBO's : hoe moet de duurzame strategische samenwerking tussen MBO instellingen vormgegeven worden om bij te dragen aan de ICT doelstellingen, met optimaal behoud van autonomie van de instelling in het primaire proces?* (Bachelor scriptie). Geraadpleegd op zaterdag 21 december 2019, van https://essay.utwente.nl/62543/1/Scriptie_strategische_samenwerking_ICT_afdelingen_van_MBO_instellingen.pdf

Dollard college (2014). *Strategisch beleidsplan 2015-2019. Bewust, Bekwaam, Betekenisvol.* Geraadpleegd van <https://www.dollardcollege.nl/cms/data/media/Bestanden/SBP%20Dollard%20College.pdf>

Dowding, K. (2002). Explaining Urban Regimes. *International journal of urban and regional research*, vol. 25 (1), p. 7- 19.

DUO (z.d.). *11. Prognose aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs* [Databestand]. Geraadpleegd op zaterdag 21 december 2019, van https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-11.jsp

DUO (z.d.). *02. Alle vestigingen vo* [Databestand]. Geraadpleegd op zaterdag 21 december 2019, van https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/adressen/adressen-vo-2.jsp

DUO (z.d.). *01. Adressen instellingen mbo* [Databestand]. Geraadpleegd op zondag 22 december 2019, van https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/mbo/adressen/adressen-mbo-1.jsp

Economic Board Zeeland (2019). *Zeeuwen zelf aan. Samen aan de slag voor een beter en sterker Zeeuws-Vlaanderen.* Geraadpleegd van <https://docplayer.nl/168017672-Zeeuwen-zelf-aan-zet.html>

Ekamper, P. (2012). *Bevolgingskrimp en onderwijs. Afscheid van 450 scholen?*. Geraadpleegd op vrijdag 20 december 2019, van <https://www.nidi.nl/shared/content/demos/2012/demos-28-05-ekamper.pdf>

Engelen, G. en Poelmans, L. (z.d.). *Ontwikkelkansen op basis van knooppuntwaarde en voorzieningenniveau*. Geraadpleegd op zaterdag 07 december 2019, van https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/W7_2_Ontwikkelkansen_Guy_Engelen_Lien_Poelmans.pdf

Fraanje, R. en Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?. *Bestuurswetenschappen*, vol. 10 (3), p. 58- 76.

Van der Gaag, N., de Beer, J., Ekamper, P. (2017). *De invloed van vestiging en vertrek op de groei van het aantal huishoudens* (Working paper). Geraadpleegd op woensdag 04 maart 2020, van https://pure.knaw.nl/portal/files/5870696/2017_Gaag_ea_NIDI_wp_2017_03_publ_version_v084.pdf

Geldersestreken (z.d.). *Achterhoek*. Geraadpleegd op vrijdag 20 december 2019, van <https://geldersestreken.nl/streek/achterhoek/>

Van Genugten, M., de Kruijf, J., Zwaan, P. en van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking* (Onderzoeksrapport). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Groot, E. (2019). Trek naar de steden. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd op woensdag 14 augustus 2019, van <https://fd.nl/opinie/1312592/trek-naar-de-steden>

Henkens, K. en van Dalen, H. P. (2011). Who fears and who welcomes population decline?. *Demographic research*, vol. 25 (13), p. 437- 464.

Hoefman, R.J., Brabers, A.E.M. en de Jong, J.D. (2015). *Vertrouwen in zorgverzekeraars hangt samen met opvatting over taken zorgverzekeraars* (Factsheet). Utrecht: Nivel.

Hoekveld, J. J. (2016). Spatial differentiation of population development in a declining region: the case of Saarland. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 97 (1), p. 47–68.

Hulst, R. J. en van Montfort, A. J. G. M. (2011). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, vol. 27 (2), p. 121- 144.

Hulst, R. J., van Montfort, A. J. G. M., Haveri, A., Airaksinen, J. en Kelly, J. (2009). Institutional shifts in Inter-Municipal service delivery. An analysis of developments in eight Western European countries. *Public organization review*, vol. 9 (3), p. 263- 285.

Katerberg, T. (2019). *Waarom een intergemeentelijke samenwerking? Een masterscriptie over de verschillende drijfveren voor een niet standaard of bijzondere intergemeentelijke samenwerking* (Masterscriptie). Geraadpleegd op zondag 08 maart 2020, van [https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/8066/Katerberg%2C Tessa_1.pdf?sequence=1](https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/8066/Katerberg%2C%20Tessa_1.pdf?sequence=1)

Kerseboom, F. (2019). *(Succes)factoren in samenwerking. Een onderzoek naar de samenwerking in het Basisnetwerk, Activerend Werk en de Regionale Sociale Dienst binnen de gemeente Duiven* (Masterscriptie). Geraadpleegd op zondag 08 maart 2020, van [https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/7881/Kerseboom%2C Floor_1.pdf?sequence=1](https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/7881/Kerseboom%2C%20Floor_1.pdf?sequence=1)

Kuiken, J. M. (2012). *Maatschappelijke voorzieningen vanuit een krimpend perspectief. Het organiseren van maatschappelijke voorzieningen in het landelijk gebied ten tijde van demografische krimp: een vergelijkende casestudy in West-Brabant* (Masterscriptie). Geraadpleegd op zaterdag 07 maart 2020, van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/254008>

Korsten, A.F.A. (2017). *De regiogemeente. Een alternatief voor gemeentelijke herindeling of toch niet?* (Essay). Geraadpleegd op zondag 08 maart 2020, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/De%20regiogemeente.pdf>

Korsten, A.F.A. en Marsman, G. (2008). *Krimp in de Peel. Naar een bestuurlijk antwoord op demografische uitdagingen*. Geraadpleegd op zondag 08 december, van <http://arnokorsten.nl/PDF/Bevolking.%20groei%20en%20afname/Krimp%20in%20de%20Peel.pdf>

Van der Laan, M. en Popken, L. (2019, 11 september). Krimpgebied: 'Bij Drenthe denk je aan bossen en rust, bij Groningen aan ellende'. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op vrijdag 27 september 2019, van https://www.dvhn.nl/groningen/Krimpgebied-Bij-Drenthe-denk-je-aan-bossen-en-rust-bij-Groningen-aan-ellende-24809435.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fnews.google.com%2F

Leidelmeijer, K. en van Kamp, I. (2003). *Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering* (Rapport). Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Meier, S., Reverda, N. en Van der Wouw, D. (2015). Randland. *Rooilijn*, vol. 48 (4), p. 272-279.

Meijer, R. (2009). 'Krimp in regionale gebieden is een groot en urgent probleem'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op woensdag 14 augustus 2019, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/krimp-in-regionale-gebieden-is-een-groot-en-urgent-probleem~bb5d7443/>

Meijerink, M.H., Blerck-Woerdman, van A., Bosma, H., Braat, D.D.M., Carter, E.R., Groot, W.N.J., Mackenbach, J.P., Sint, M. en Willems, D.L. (2008). *Schaal en zorg. Achtergrondstudies* (Onderzoeksrapport). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Zorg.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016). *Het Nederlands zorgstelsel* (Brochure). Geraadpleegd op zondag 15 december 2019, van https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/d264531c5bd30ce1e9d6d4a88ff96179_Het_Nederlandse_Zorgstelsel.pdf

De Moel, I. (2013). *Reisgids maatschappelijke voorzieningen. Over mogelijkheden en keuzes*. Geraadpleegd op vrijdag 06 december 2019, van

<https://bouwstenen.nl/fileswijkplaats/DIG%20Reisgids%20Maatschappelijke%20Voorzieningen%20-%20spreads%20DEF.pdf>

Mons, G. (2018, 04 april). Masterplan om zorgsector in Achterhoek te redden. *De Gelderlander*. Geraadpleegd op donderdag 05 maart 2020, van <https://www.gelderlander.nl/achterhoek/masterplan-om-zorgsector-in-achterhoek-te-redden~a8c0b825/?referrer=https://www.google.com/>

Natuurlijk Achterhoek (z.d.). *Wat hoort bij de Achterhoek?*. Geraadpleegd op 04 maart 2020, van <https://www.natuurlijkachterhoek.org/achterhoek/>

Noorderpoort (2018). *Het Succes van de Student voorop. Kwaliteitsagenda 2019- 2022*. Geraadpleegd van <https://www.noorderpoort.nl/over-noorderpoort/strategie/>

Omroep Gelderland (2016, 29 juni). Ziekenhuizen Achterhoek stap dichterbij bestuurlijke fusie. *Omroep Gelderland*. Geraadpleegd op zondag 22 december 2019, van <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2112532/Ziekenhuizen-Achterhoek-stap-dichterbij-bestuurlijke-fusie>

Oost Gelre (2016). *Gemeentelijke visie voorzieningen basisonderwijs in Oost Gelre*. Geraadpleegd van <https://oost-gelre.raadsinformatie.nl/document/3412392/1#search=%22onderwijsvoorzieningen%22>

Oost Gelre (2016). *“Positieve gezondheid en preventie”. Beleidskaders volksgezondheid 2017-2020*. Geraadpleegd van <https://www.oostgelre.nl/sites/default/files/Beleidskaders%20volksgezondheid%202017-2020.pdf>

Pekela (2019). *Nieuwe inrichting spoedzorg Drenthe en Zuidoost-Groningen januari 2020 van start*. Geraadpleegd op 04 maart 2020, van <https://pekela.notubiz.nl/document/7813931/1#search=%22ziekenhuiszorg%22>

PoHo Sociaal Domein Achterhoek (2018). *“Perspectief, binding en ondersteuning”. Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022*. Geraadpleegd van

<https://www.sociaaldomeinachterhoek.nl/assets/Uploads/Downloads/efccc8b744/Transformatieplan-Jeugdzorgregio-Achterhoek-2018-2022.pdf>

Puntillo, P. (2016). Inter-municipal cooperation in service delivery and governance: Insights from Italy. *International Journal of Business Governance and Ethics*, vol. 12(3), p. 1-21.

Rakar, I, Tičar, B. en Klun, M. (2015). Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 45, p. 186- 200.

Redactie (2018). *Leefbaarheid*. Geraadpleegd op vrijdag 14 februari 2020, van <https://corporatiestrategie.nl/corporatiebeleid/sociaal-beheer/leefbaarheid/>

Redactie (2019). *Bettina Bock: 'Aanpak krimp vraagt om samenwerking overheden, bedrijfsleven én burgers'*. Geraadpleegd op zaterdag 07 maart 2020, van <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2019/09/25/bettina-bock-%E2%80%98aanpak-krimp-vraagt-om-samenwerking-overheden-bedrijfsleven-en-burgers%E2%80%99>

Rijksoverheid (z.d.). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd op zaterdag 21 december 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>

Rijksoverheid (z.d.). *Financiering onderwijs*. Geraadpleegd op 15 december 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs>

Rijksoverheid (z.d.). *Indeling krimp- en anticiperregio's*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/documenten/publicaties/2018/01/23/indeling-gemeenten-krimpregios-en-anticiperregios-per-1-1-2018>

Ritsema van Eck, J., van Dam, F., de Groot, C. en de Jong, A. (2013). *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit* (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd op zondag 03 november 2019, van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2013_Demografische_ontwikkelingen-2010-2040_1044.pdf

Rutgers-Zoet, J. en Metze, T. (2019). Paradox van het Pact van de Waard. Dynamische regionale samenwerking in een krimpende Hoeksche Waard. *Bestuurskunde*, vol. 28 (3), p. 77- 88.

Schaap, L., de Graaf, L. J., en van Ostaaijen, J. J. C. (2010). Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, vol. 19(4), p. 58-67

Siept, P., de Kool, D., Bekkers, V., Steijn, B. en Straathof, A. (2018). Het managen van incidenten in het onderwijs. Praktische governance-lessen op basis van een vergelijkende case Analyse. *Bestuurskunde*, vol. 27 (1), p. 61- 71.

Stec groep en stuurgroep RWLP (2016). *Menukaart Oost-Groningen. Naar een smakelijke RWLP-uitvoering*. Geraadpleegd van <https://6ccb2ffb797ef2d10d34-0dc56d42f9525102d04afa68d75b1798.ssl.cf3.rackcdn.com/uploads/pagetree/files/Menukaart-Oost-Groningen.pdf>

Van der Steen, M., Teisman, G., van Popering-Verkerk, J., Ophoff, P., van Buuren, A. en Molenveld, A. (2018). *Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt* (Onderzoeksrapport). Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

Stieber, J. (2013). *Nabijheid versus bereikbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de verwachte effecten van krimp in de regio Achterhoek op de bereikbaarheid van voorzieningen en werklocaties middels het openbaar vervoer* (Masterthesis). Geraadpleegd op zondag 08 december, van [https://theses.uvn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/3325/Stieber%2c Jeroen_1.pdf?sequence=1](https://theses.uvn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/3325/Stieber%2c%20Jeroen_1.pdf?sequence=1)

Te Riele, S., Huisman, C., Stoeldraijer, L., de Jong, A., van Duin, C. en Husby, T. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019–2050. Belangrijkste uitkomsten* (Onderzoeksrapport). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal bureau voor de Statistiek.

Terneuzen (2010). *Structuurvisie 2025*. Geraadpleegd van <https://www.terneuzen.nl/Zoekresultaten?searchbase=0&searchrange=10&searchpage=1&no delocation=7a55ce05-fc6b-4f95-9881-a22c04b505db&freetext=zorgvoorzieningen>

Treant Zorggroep (2014). *Verbonden in een sterk zorgnetwerk. Beleidskader 2015-2020*. Geraadpleegd van <https://www.treant.nl/uploads/fckconnector/a0348e4a-47f9-5611-8c48-b57cb6afd781>

Tinke, J. C. W. (2012). *Regionale samenwerking in krimpgebieden. Maakt de Stadsregio het verschil?* (Masterscriptie). Geraadpleegd op vrijdag 27 september 2019, van <http://www.scriptiesonline.uba.uva.nl/document/523194>

Veendam (2015). *Kadernota accommodatie- en voorzieningenbeleid*. Geraadpleegd van <https://veendam.raadsinformatie.nl/document/3222315/1#search=%22onderwijsvoorzieningen%22>

Verlet, D., & De Corte, J. (2018). Nieuwe organisatievormen, nieuwe uitdagingen: het evalueren van samenwerking via netwerken. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, vol. 23(1), p. 73-82

VO Zeeuws-Vlaanderen (2019). *Goed onderwijs voor elke leerling. Bouwen aan scholen met toekomst in Zeeuws Vlaanderen*. Geraadpleegd van <https://www.vozeeuwsvlaanderen.nl/organisatie/documenten/>

VO Zeeuws-Vlaanderen (z.d.). *Onze scholen*. Geraadpleegd op zaterdag 07 maart 2020, van <https://www.vozeeuwsvlaanderen.nl/scholen/>

Waarstaatjegemeente (z.d.). *Welkom bij swing viewer* [Databestand]. Geraadpleegd op vrijdag 13 december 2019, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>

Waarstaatjegemeente (z.d.). *Demografie* [Databestand]. Geraadpleegd op zaterdag 14 december, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/demografie>

Waarstaatjegemeente (z.d.). *Onderwijs* [Databestand]. Geraadpleegd op zondag 15 december 2019, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Onderwijs>

Waarstaatjegemeente (z.d.). *Gezondheid* [Databestand]. Geraadpleegd op zondag 15 december 2019, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gezondheid>

Warner, M. E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution?. *Urban Public Economics Review*, vol. 6, p. 221- 239.

Winterswijk (2016). *Gemeentelijke visie onderwijs voorzieningen Winterswijk in een veranderende context*. Geraadpleegd van <file:///C:/Users/Beheerder/Downloads/Voorstel%20visie%20onderwijsvoorzieningen.pdf>

Zalig-Zeeland (z.d.). *Zeeuws Vlaanderen*. Geraadpleegd op zondag 22 december 2019, van <https://www.zalig-zeeland.com/provinciedelen/zeeuws-vlaanderen/zeeuws-vlaanderen>

Zeemeijer, I., Linnekamp, K. en Reijerman, R. (2019). Middelbare scholen gaan de gevolgen van de krimp voelen. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd op woensdag 14 augustus 2019, van <https://advance.lexis.com/document/index?crd=7bcaf3eb-ea3f-4d01-a8e2-190ab96fd062&pdpermalink=60f2d2b0-adf1-47be-b65a-d17ae2874ed5&pdmfid=1519360&pdisurlapi=true>

Zorg voor de regio (z.d.). *Het plan*. Geraadpleegd op woensdag 04 maart 2020, van <https://zorgvoorregio.nl/het-plan/>

10. Bijlagen

10.1 Overzicht indicatoren voor het verzamelen van de data

Algemene indicatoren

- Hoeveel inwoners heeft de regio/ gemeente
- Verschil aantal inwoners sinds 2010
- Krimp door de hele regio of alleen in een aantal gemeenten
- De structuur van samenwerking

Onderwijs

- Aantal regionale onderwijsvoorzieningen, zoals middelbare scholen
- Aantal leerlingen voor de regionale onderwijsvoorzieningen (Ook kijken naar vraag per gemeente)
- Daling/ stijging aantal leerlingen
- Aantal regionale voorzieningen per gemeente

Zorg

- Aantal ziekenhuizen in de regio/ aantal GGZ instellingen per regio
- Gebruik van de welzijnsvoorzieningen in de regio
- Daling/ stijging van de hoeveelheid voorzieningen/ de vraag naar voorzieningen
- Aantal voorzieningen per gemeente

10.2 Vragenlijst

De cursief gedrukte vragen zijn een aantal richtvragen, maar in de loop van het gesprek kunnen er altijd nog meer vragen opkomen.

De geel gemarkeerde vragen en opmerkingen zijn vragen die gebruikt zijn als geheugensteuntje tijdens het interview, maar deze komen niet terug in de transcripten.

Introductie onderzoek

1. Wie ben ik en wat doe ik;
2. Waar gaat het onderzoek over;
3. Interviews worden anoniem verwerkt;
4. Opnemen van het interview.

Onderdelen van het regime model van Stone (Focus op zorg en onderwijs)

1. Agenda (Lijst met problemen, waarop de samenwerking wordt gezocht)
Werken jullie naast zorg en onderwijs op nog meer terreinen samen om gezamenlijk bepaalde problemen aan te pakken?
Welke thema's vormen op het gebied zorg en onderwijs de agenda voor de samenwerking?
2. Coalitie (partijen, die rondom het probleem een coalitie vormen)
Met welke organisatie werken jullie samen op het gebied van onderwijs en zorg?
Waarom is er gekozen voor deze partijen?
Zijn er belemmeringen bij de uitvoering van het beleid, door de vorming van een coalitie?
3. Middelen (bij de middelen gaat het bronnen (financieel, personeel etc.) om de problemen doormiddel van de samenwerking aan te pakken)
Hoe zijn de middelen verdeeld binnen de samenwerkingsstructuur? Betaald iedereen voor zijn eigen onderdeel of legt iedereen een X bedrag in en daarmee worden projecten gefinancierd?
Vormen de financiële/ personele middelen een belemmering voor de samenwerking in de regio?

4. Structuur van de samenwerking (gaat over de verschillende vormen, waarin de verschillende partners met elkaar samenwerken)
- Op welke manier werken jullie samen in de regio? Doormiddel van een overkoepelende organisatie of direct tussen gemeenten? Waarom is er gekozen voor deze variant?*
- Vormt de structuur van de samenwerking een belemmering voor de samenwerking? Of juist niet?*
- Kunt u een korte beschrijving geven van de structuur, waarop de samenwerking plaatsvindt rondom zorg en onderwijs?*
- Is er vooral sprake van formeel of informeel contact tussen de gemeenten? Hoe vaak is het formele/ informele contact?*

Behouden van voorzieningen, doormiddel van samenwerking

1. Samenwerking als middel

In hoeverre is samenwerking een middel om de voorzieningen op het gebied van onderwijs en zorg te behouden?

Voelen jullie het belang om samen te werken om bepaalde voorzieningen te behouden? Waar komt dit belang vandaan?
2. Beschermen van de eigen voorzieningen

Heeft u concessies moeten doen in uw eigen belangen voor het behouden van voorzieningen door de samenwerking met andere actoren?

Worden de belangen van de andere actoren gewaarborgd?
3. Voor- en nadelen van regionale samenwerking

Wat zijn volgens u de voordelen van regionale samenwerking om voorzieningen te behouden?

Wat zijn volgens u de nadelen van regionale samenwerking om voorzieningen te behouden?

Wat is volgens u de meerwaarde van samenwerking voor het behouden van voorzieningen?
4. Casus Oost-Groningen/ Achterhoek/ Zeeuws-Vlaanderen

Hebben jullie voorbeelden, waarbij samenwerking belangrijk was voor het behouden van voorzieningen?

Waarom zijn de voorzieningen uiteindelijk wel of niet behouden?

Was er unanimiteit binnen de samenwerking om de voorzieningen te behouden of niet?

Ruimte voor andere opmerkingen

1. Zijn er nog dingen die jullie kwijt willen?
2. Wil de regio mijn onderzoek na afloop ontvangen
3. Andere opmerkingen vanuit hun kant.

10.3 Codeerschema

Voor het coderen van de interviews zijn de volgende codes aangehouden voor fragmenten die relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag:

Tabel 24 Coderingsschema interviews

Algemene codering	Specifieke codering
Agenda met problemen	Bevolkingsdaling
	Ontgroening
	Vergrijzing
	Verdwijnen van voorzieningen
Coalitie rondom de samenwerking	Gemeenten
	Private partijen
	Maatschappelijke partners
	Belemmeringen door de coalitie
Middelen bij de samenwerking	Financiële middelen
	Gebrek aan personeel
	Belemmeringen van de middelen
Structuur van de samenwerking	Manier van inrichten
	Communicatie
	Formeel of informeel
	Belemmering van de samenwerking

Voor overige tekstfragmenten, die niet direct relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, zijn de volgende labels gebruikt:

Tabel 25 Overige codes voor codering

Overige labels
Voordelen van samenwerking
Nadelen van samenwerking
Voorbeelden van samenwerking en het behoud van voorzieningen
Behouden van voorzieningen