

‘Samen sterk’ is beter dan ‘zwak en alleen’

Intergemeentelijke samenwerking kan met recht een ‘evergreen’ worden genoemd. Een lied dat steeds weer terugkeert, maar altijd in een nieuw jasje. De urgentie tot samenwerking stijgt in de toekomst alleen maar. Hoe complexer en gedifferentieerder de samenleving is qua samenstelling, herkomst en voorkeuren – en hoe meer ‘stevige’ gemeentelijke taken zich lokaal ophopen – hoe groter de noodzaak om het allemaal niet alleen uit te zoeken maar samen met anderen. ‘Samen sterk’ is echt beter dan ‘zwak en alleen’. Prof. dr. Arnold Korsten en drs. Stan van de Laar over de noodzaak van alliantie management bij intergemeentelijke samenwerking

A.F.A. Korsten en J.M. van de Laar

Een gemeente werkt vandaag de dag gemiddeld al samen in meer dan twintig samenwerkingsverbanden. Is dat niet al genoeg? Samenwerking bestaat en blijft onvermijdelijk, ook na herindeling van gemeenten. De praktijk laat dat zien. Er zijn altijd regionale opgaven en grotere gefuseerde gemeenten, met meer ambtenaren dan kleinere gemeenten, moeten daarin vanzelfsprekend een aandeel nemen. Dat wordt ook verwacht. Samenwerking tussen gemeenten is en blijft nodig doordat zich nieuwe vraagstukken aandienen, waarop je alleen het antwoord niet hebt. En vaak is het te duur om het antwoord te zoeken of het wiel uit te vinden. Of het nu de Europese aanbestedingsregels zijn, of de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) betreft, of omgaan met fijnstof in de infrastructuurontwikkeling of omgaan met crises.

Blijvende noodzaak

Maar kan een grote stad het toch niet alleen

op den duur? De praktijk wijst anders uit. Een gemeente als Roermond, die al lang en breed heringedeeld was, beschikte enkele jaren terug over meer dan zestig samenwerkingsverbanden, van kleine tot grotere. Dat het voor grote gemeenten niet nodig is om samen te werken is daarmee naar het rijk der fabelen verwezen.

Ook de samenwerkende Drechtsteden en de grote Zuid-Limburgse gemeenten verenigd in Tripool bewijzen de de noodzaak tot blijvende samenwerking. Vooral omdat ze samenwerking zien als een mogelijkheid om eindelijk eens wat effectiever werk te maken van regionale vraagstukken. Elkaar vliegen afvangen in een concurrentieperspectief wordt destructief gevonden voor de regio in plaats van profijtelijk voor de individuele gemeente. Stedelijke concurrentie tussen nabij gelegen plaatsen blijkt steeds weer weinig voordeel op te leveren. En het is ook nog eens ondoelmatig om als grote steden bijvoorbeeld elk een vertegenwoordiger voor Europese zaken in Brussel



te stationeren. Daarvoor is samenwerking, die neerkomt op het sturen van een vertegenwoordiger of delegatie, veel efficiënter. Kortom, er zijn geen argumenten waarom samenwerking op zijn retour zou zijn. Maar samenwerking kan wel nadelen hebben. Denk aan conflicten over de gemeentegrenzen heen, dreigende afwenteling van verantwoordelijkheden, verlies van flexibiliteit, doordat er ineens partners zijn waarmee rekening gehouden moet worden.

Meer eisen

De noodzaak voor samenwerking kunnen we nog langs andere lijnen onderstrepen. Overheden hebben vanaf 1950 te maken gehad met een aanhoudende tsunami aan criteria voor bestuurlijk handelen. Het aantal eisen steeg. Het gaat allang niet meer uitsluitend om te voldoen aan de wetten, maar ook van belang zijn beginselen van behoorlijk bestuur, van behoorlijke regelgeving, van behoorlijke behandeling van burgers, van behoorlijk beleid ontwerpen, van behoorlijk interacteren met burgers

en overleg voeren met andere overheden. En van evalueren, zich lerend opstellen en controleren. Gemeenten zoeken vanzelfsprekend naar manieren om aan al die eisen te voldoen. Immers, elke eis kent zijn verdediger en zijn 'belaanbinder'. Gemeenten moeten dus aan meer eisen voldoen en dus betere arbeid leveren. Samen, met meer ambtelijke massa, kan dat beter dan alleen.

Gedeeltelijk is de oplossing in eigen huis te zoeken of in uitbesteding van taken. Maar ook herorganisatie van werk is mogelijk, in de vorm van oprichting van shared services centers (SSC's). Dan gaat het om de organisatie van de backoffice. SSC impliceert poolvorming van ambtenaren in een centrum of meerdere centra – ook wel ambtelijke opschaling genoemd – om daar via contractrelaties – lees afspraken – gebruik van te maken.

Zelfs als toenemende eisen geen argument zouden zijn, dan nog heeft slimme samenwerking tal van voordelen. Wie de juristen van enkele gemeenten bij elkaar zet, kan de juridische controlling verbeteren en bezinning op gang brengen over nut, noodzaak en aanpak van mediation. Wie communicatiedeskundigen bij elkaar brengt, kan progressie boeken op het vlak van waarbij hoe succesvol interactieve beleidsvorming te starten. Wie de P&O-afdelingen bij elkaar brengt, kan van elkaar profiteren ten aanzien van verbetering van het instrumentarium voor mobiliteitsbevordering, leeftijdsbewust personeelsbeleid of competentie management. En kleinere gemeenten van 15.000 inwoners of minder, die het gebruik van internet en daarmee de toepassing van e-government willen bevorderen, zullen wel moeten samenwerken met andere gemeenten. Want de expertise in eigen huis is veelal onvoldoende. En wie van de milieu-inspectie een reprimande heeft gehad om eindelijk werk te maken van expliciet beleid ten aanzien van de handhaving van milieubeleid kan toch veel

beter krachten bundelen om het werk zo op een hoger niveau te tillen. De pretentie van shared services is meer kwaliteit.

Slagvaardige structuur

Hoewel de toekomst zich lastig laat voorstellen, is de tendens onmiskenbaar dat gemeenten hun werk meer en anders samen zullen organiseren. Ze zullen hun samenwerkingsverbanden ontwerpen tot meer lichtvoetige, overzienbare en slagvaardige gehelen, tot centra, dan thans het geval is. De samenwerkingsstructuur volgt de komende jaren meer het doel van de samenwerking dan dat de structuur bepalend is, en zo hoort het ook volgens de organisatieleer.

Waar een werkgroepje resultaat kan brengen, moet je geen zware structuur optuigen, maar die werkgroep handhaven. Maar als een stichting een betere structuur is voor gezamenlijke inkoop door gemeenten, dan moet die structuur ook gekozen worden in plaats van een zwaar regioorgaan of een lichte teamvorm als een informele werkgroep. Steeds meer bestuurders hebben bovendien tabak van machtsgerichte samenwerkingsverbanden, opgebouwd volgens het principe 'functie volgt structuur', waarbij de juridisch doordachte structuur en de krachtsverhoudingen voorop staan maar waar weinig of niks uitkomt. Logge machtsblokken die bovendien geen rekening houden met specifieke vragen uit de partnern gemeenten maar teveel zelf bedenken wat nodig is. Hoogstens werken ze met een basispakket en pluspakketten. Allemaal aanbodgedreven en niet genoeg vraaggericht.

*Overheden hebben
maken met een
aanhoudende
tsunami aan criteria
voor bestuurlijk
handelen*

Burgemeester Leers gaf enkele jaren terug het signaal: zijn Maastrichts college van B&W trok de stekker uit een regionale samenwerking, die hij weinig complimen-

teus betitelde als 'lege dozen sjouwen'. Die regio was lang niet de enige waar kritiek naar boven kwam. Er moeten juist weer meer productieve samenwerkingsverbanden komen waar de deelnemers trots op zijn omdat ze er wat aan hebben, omdat ruimte voor maatwerk in plaats van confectie als antwoord op een geïndividualiseerde vraag is ingebouwd. Die anders gesteld meer vraaggericht functioneren. Veel deelnemers blijken nu niet trots (genoeg) op door henzelf opgerichte samenwerkingsverbanden, zo merkten we bij een rondgang door Nederland. Of het de Duin- en Bollenstreek is of een ander gebied.

Alliantie management

Wat dan wel? Het shared service-concept – zoals SETA ('Samen en toch apart') – heeft de toekomst, omdat in deze structuur diensten worden verleend door een of meer pools van ambtenaren in een contractrelatieconcept. Dit concept is intern toe te passen doordat bijvoorbeeld een administratieve unit de administratie voert voor (bijna) alle diensten van de gemeente. De gemeente Rotterdam is een voorbeeld van een gemeente die shared services als concept omarmd heeft. Echter, hier hebben we het niet over intra-organisatiele maar over interorganisatiele shared services, dus tussen gemeenten. Maar wat is nodig om intergemeentelijke 'shared services' op bepaalde terreinen ook van de grond te krijgen en goed te laten functioneren? Die vraag is van belang want we zien om ons heen dat pogingen tot samenwerking in SSC-kader ook wel stranden en we zien enkele verbanden na enkele jaren vast lopen. We moeten dus

aanwijzingen verwerven over te vermijden wegen omdat ze niet tot het doel leiden van een kwaliteitgerichte, effectieve, doelmatige overheid die burgers aanspreekt. De kennis daarover noemen we alliantie management.

Alliantiemangement omvat het bestuurskundige kennisgebied dat gericht is op succesvolle interorganisatorische samenwerking, in het bijzonder de leerstukken over ontstaan en dynamiek, over condities voor en barrières en valkuilen bij interorganisatorische samenwerking, de dilemma's, de sturing en effecten.

Wie als gemeentebestuur met andere gemeenten samenwerkt, moet niet alleen het initiatief tot samenwerking managen, maar ook de groei en voortgang in de productie van samenwerkingsvormen. We lichten dat toe en zullen handreikingen bieden voor meer effectief alliantiemangement. Daarna vullen we deze kennis aan met informatie uit enkele gevalstudies. Dat levert ons een toekomstbeeld op.

Starten

Een samenwerking moet allereerst tot stand komen, partners moeten elkaar vinden. En als er voldoende onderling vertrouwen ontstaan is dan moet er ook een geschikte manier van doen zijn in die samenwerking: een patroon van afspraken over wat een programma en project is, over werkwijzen, procedures, overleg, afstemming, en innovatie.

Daadkrachtig alliantiemangement van intergemeentelijke samenwerking blijkt in de praktijk hier en daar aangekondigd en ook waargemaakt. De gemeentesecretarissen van de vijf Kempengemeenten rond Eersel, Bladel, Oirschot en omstreken namen elkaar enkele jaren terug stevig bij de hand, vonden elkaar in een meedogenloze diagnose van lokale kracht en zwakten, kozen een gedeelde aanpak met een duidelijk doel voor ogen, reflecteerden op de kwaliteit van de mix van een zowel van boven af bedachte strategie als een bottom-up - werkwijze, ontwierpen een samenwerkingsconvenant, riepen contra-expertise in ('zitten we op de goede weg?') en startten een discussie met colleges, topambtenaren uit alle gemeenten. Dat pakte posi-

tief uit in daadwerkelijke samenwerking, waarin koudwatervrees als sneeuw voor de zon verdween maar waarin na verloop van tijd, in 2007, toch nog de wens opkwam voor meer vaart en een eindperspectief over waar het met de samenwerking uiteindelijk heengaat. Je kunt niet succesvol samenwerken op drie, vijf of zeven gebieden in een matrixmodel en het daarbij laten. Vroeg of laat komt de vraag op: zullen we toch maar ertoe overgaan om méér samen te werken en dus méér voordelen te pakken door veel meer ambtenaren centraal te poolen in één pool? De Kempengemeenten staan medio 2007 voor die vraag. Van gemeentesecretarissen, overige ambtenaren en bestuurders wordt opnieuw bezinning gevraagd en het zoeken naar een lijn, één gedeelde koers die voortbouwt op verworvenheden. Verder richting een radicaler SETA-concept?

Te traag op gang

Alliantiemangement is echter niet overal voldoende aanwezig of komt wat traag op gang. Zo duurde het toch enkele jaren alvorens de gemeentebesturen van Schagen, Anna Paulowna en Zijpe elkaar vonden in een streven om op den duur te komen tot één ambtelijk apparaat volgens het SETA-concept. Maar in 2006 is het besluit genomen door drukverhoging vanuit een gemeente. Het duurde ook enkele jaren alvorens gemeenten in het 'Land van Cuyk' op enkele gebieden met vaart samen aan de slag gingen, nadat ze in het begin juist al overeenstemming hadden bereikt over samenwerking op een vijftal gebieden. Het had sneller gekund. Samenwerking moet - zo leert deze casus - bestuurlijk prioriteit hebben, en ambtelijk stevig begeleid en gestuurd worden, wil het slagvaardig zijn of worden. Dat had in beide genoemde gebieden iets beter gekund volgens diverse betrokkenen vanuit de wijsheid van de terugblik. Een samenwerkingsproject blijkt geen gewoon project dat met de beginselen van projectmanagement alleen kan worden aangepakt. Alliantiemangement is dan ook meer dan projectmanagement.



Wie echt succesvol wil samenwerken, moet niet alleen over bestuurlijke overeenstemming en een koers beschikken en een top-ambtelijke steun en wil tot realisatie maar ook een beweging van onderop durven maken. De discussie leert dat de eigen gemeente door bestuurders nogal eens hardnekkig geldt als referentiepunt, waardoor de eigen ambtelijke zwakten en kwetsbaarheden, die via samenwerking op te heffen zijn, worden genegeerd. Voer een bestuurskrachtmeting uit en de praktijk zal, zo leert onderzoek naar 130 bestuurskrachtmetingen, anders blijken. Of zet ambtenaren van zelfde afdelingen van vijf gemeenten bij elkaar en de ene na de andere suggestie tot concrete samenwerking rolt binnen enkele uren over tafel. Ambtenaren weten als de besten wat ze wel of niet kunnen, zoals een discussie met ambtenaren uit de vijf Kempengemeenten bewees. Het zijn de ambtenaren die een shared services-concept een vlucht kunnen geven als je ze tijdig laat

meedenken. En koudwatervrees wegneemt. Voorkom dat ze na een besluitvorming op bestuurlijk niveau in een verzethouding kunnen belanden. Win ze voor samenwerking. Het kan zoals ook de casus Lith-Maasdonk bewees. Het waren daar de politici die de samenwerking verhinderden, niet de ambtenaren. Maar dan moet bestuurlijk primaat tot gelding komen. Bestuurders: engageer je en toon leiderschap, en dus durf. Verlaat eng gemeentelijk denken. De Drechtstedelijke bestuurders deden voor hoe het kan.

Continu management

Alliantiemangement betekent niet alleen aandacht besteden aan het traject naar samenwerking toe, maar ook na besluiten voort gaan met management. Daar ontbreekt het in de praktijk nog wel eens aan. Gemeentesecretarissen uit de Krimpenerwaard hebben rond 2004 toegegeven dat ze voordien, na een besluit tot samenwerking

in vijf gemeenten (K5), eigenlijk de sturing 'hebben laten liggen'. Ze gingen ervan uit dat toen vijf gebieden waren aangewezen waarbij elk van de gemeenten een gebied coördineerde, het proces van werkzaamheden vanzelf zou gaan. Ze leunden teveel achterover. Dat contractrelaties in de vorm van afspraken of opdrachten nodig waren, hebben ze onderschat, gaven ze achteraf toe.

Voortdurende interactie

Het voorgaande maakt het al duidelijk. Alliantiemangement is vooral nodig omdat samenwerking mensenwerk is, waarin onvermijdelijk sprake moet zijn van interacties om elkaar te overtuigen van nut, noodzaak en werkwijzen bij samenwerking. Het van de grond trekken van de belastingsamenwerking in een deel van de Parkstadgemeenten (Landgraaf, Brunssum en omstreken) is uiteindelijk niet te herleiden tot het succesvol inschakelen van adviseurs of een concept van samenwerking maar juist in sterke mate terug te voeren geweest op de enorme gedrevenheid van een Gideonsbende van topambtenaren die in het nut van samenwerking geloofden en met minder dan de daadwerkelijke samenwerking geen genoeg namen. Ze overlegden tot ze ook de laatste bestuurder mee hadden. Ze slipten stap voor stap negatieve kanten af en bleven de soepelheid opbrengen om te argumenteren en ook de laatste opposant voor zich te winnen. Samenwerkingsprojecten impliceren dus tal van overtuigingsacties. Gedrevenheid, interactie en overtuigingskracht van de betrokkenen zelf zijn noodzakelijk om voldoende steun te verwerven, een samenwerking te starten en concrete contouren te schetsen van het traject. Dat bleek

Verlaat eng gemeentelijk denken

ook op een andere manier. Als de mensen die moeten samen werken het niet willen, blijft succes uit. Het in 2007 uiteenspaten van de aanvankelijk succesvolle inrichting van de samenwerking tussen Reimers-

waal en Kapelle in een organisatie gericht op de vergunningverlening en handhavingstaak, genaamd ReiK, waarop men aanvankelijk ook trots was, bleek volgens een rapport van de rekenkamercommissie terug te voeren op onder meer 'ongemakkelijke verhoudingen tussen topambtenaren'. Mensen zijn dus zowel opstap als potentieel een barrière voor samenwerking. Alliantiemangement leert hoe die barrière te slopen. Vertrouwen is essentieel bij samenwerking.

Politiek

Ook politiek is mensenwerk en politici moeten gewonnen worden voor samenwerking. Soms wil een samenwerking niet van de grond komen omdat de diagnose van de te zwakke kwaliteit van ambtelijke diensten niet scherp genoeg is, en er toch geloof blijft bestaan in de (gebrekkige) kracht van de eigen gemeente door bepaalde politieke fracties. Hier ligt een belangrijke oorzaak waarom Lith rond 2002-2003 niet tot vergaande samenwerking kwam met Maasdonk, ondanks aanmoediging door de toenmalige Commissaris der Koningin Houben. En de gemeente Someren iets later niet met de gemeenten Asten en Deurne.

Politici zijn soms ook verdeeld of gokken op door derden opgelegde gemeentelijke herindeling (die nu het tij tegen heeft). De gemeenteraad van Amerongen moest uiteindelijk mee in een traject waarin de gemeente door herindeling zou verdwijnen, zoals dit ook gold voor gemeenten als Warmond en Ter Aar. Exit intergemeentelijke samenwerking als panacee. Het besluit tot het oprichten van een facilitair bedrijf tussen Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel werd ingehaald door herindelingsuggesties. Maar ook na herindeling zal intergemeentelijke herindeling aan de orde zijn. De gedachte dat een gemeente na herindeling weer robuust genoeg is, is fictie! Een gemeente

zal moeten blijven samenwerken. De praktijk bewijst het voortdurend. Meer herindelings is dus helemaal geen alternatief voor samenwerking. Alle centrumsteden werken samen met hun omgeving.

Succes- en faalfactoren

Succesvolle samenwerkingsinitiatieven en faalcases bieden nog meer lessen ten behoeve van alliantie management. We lichten er enkele uit, uit verschillende delen van het land: vijf gemeenten in de Krimpenerwaard, de vijf Kempengemeenten, Helden e.o., Beek e.o., Beemster e.o..

De Krimpenerwaard

De samenwerking in de K5, vijf gemeenten in de Krimpenerwaard, kwam na 2000 van de grond omdat er onder gemeenteambtenaren en collegeleden noodzaak tot samenwerking in operationeel en strategisch opzicht werd gevoeld. Dit gevoel leidde tot een samenwerking die bekend werd als 'het matrixmodel', een bepaalde variant van het SETA-concept, de creatie van een of meer pools van ambtenaren uit verschillende gemeenten aangestuurd door gemeentebesturen van gemeenten die als afzonderlijke eenheid bleven bestaan.

Toen eenmaal een nota was verschenen, een samenwerkingsstructuur was gekozen en elke gemeente een ambtelijke eenheid gehuisvest had, waar de betrokken ambtenaren op het betreffende terrein uit de andere gemeenten naar gedetacheerd waren, ging het traject van start. Na verloop van tijd bleek er echter onvoldoende patroon in de sturing te bestaan. De samenwerking zette door, want een weg terug was onmogelijk. Maar tijdens het brennen had men wel stekken laten vallen. De gemeentesecretarissen hadden als geheel naar eigen zeggen de sturing af en toe uit de handen laten vallen, dus de boel op zijn beloop gelaten. Ze gaven dit achteraf toe. En de communicatie naar 'stakeholders' als gemeenteraden was verwaarloosd, waardoor na zekere tijd niet meer duidelijk was wat de samenwer-

kingseenheden daadwerkelijk aan productie leverden.

De Kempengemeenten

Hoewel de beide casus tot nu toe eerder gelden als een succesverhaal dan een faalgeval, omdat er feitelijke continuïteit is in de samenwerking, diende zich zowel in de Krimpenerwaard als in de vijf samenwerkende Kempengemeenten (Oirschot e.o.) na enkele jaren ook de vraag aan: op welke gebieden gaan we nog meer samenwerken? Een blijven hangen in de bestaande samenwerking was geen optie. De samenwerking smaakte naar meer. Een matrixstructuur van vijf eenheden in vijf gemeenten is in de praktijk echter niet eenvoudig te verdubbelen tot tien nog overzichtelijke, transparant werkende pools. Er ontstaat in dat geval de behoefte aan een visie op de eindstructuur van de (SETA-) samenwerking. Uiteindelijk toch één ambtelijke organisatie voor vijf gemeenten die maatwerk- of confectieopdrachten uitvoert voor elk van de vijf opdrachtgevende gemeentebesturen? Of toch maar gemeentelijke herindeling? Op dit punt treedt doorgaans verdeeldheid op. Duidelijk is dat een grote Kempengemeente uitgesloten is, en een grote Krimpenerwaardgemeente van Gouda tot Utrecht ook. Dat zijn te uitgestrekte gebieden. Bestuurders en politieke representanten van deze gemeenten zouden niet meer de preferenties uit alle geleidingen en uithoeken van hun eigen gemeente kennen. Gemeentelijke herindeling bleef in beide gebieden dan ook uit.

Helden en omgeving

Uiteraard zijn er veel meer samenwerkingsprojecten goed gestart. Te memoreren is de voortvarende samenwerking met de Limburgse gemeente Helden als spil. De omliggende kleine gemeenten Meijel en Kessel hebben het initiatief genomen om centrumgemeente Helden te vragen ambtenaren op te nemen, gelijk Ten Boer dat deed met Groningen, en om beleid voor de gemeenten te ontwikkelen en uit te voeren.

Het SETA-concept figureerde in Helden e.o. opnieuw expliciet als referentiepunt. De gemeente Helden was heel goed uit een bestuurskrachtmeting gerold, terwijl de kleine gemeenten Meijel en Kessel duidelijk zwakke plekken in de ambtelijke organisatie vertoonden. De problemdiagnose was hier dus geen problematische factor maar springt er uit als een factor die bijdroeg tot het samenwerkingsinitiatief. Daar kwam de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning bovenop en de dreiging van een tweede bestuurskrachtmeting die in 2007 ook startte. Bestuurders beseften dat er iets moest gebeuren en kwamen snel tot samenwerking. Een succesverhaal tot nu toe.

De gemeente Beek en omstreken

Er zijn nog meer ervaringen te melden. Opnieuw een boeiende casus. De vier gemeenten Beek, Valkenburg a.d. Geul, Meerssen en Nuth ondernamen rond 2004, na een gezamenlijke probleemanalyse, een samenwerkingspoging gericht op operationele en strategische samenwerking. De focus van de operationele samenwerking lag op vier terreinen: P&O, belastingensamenwerking, inkoop en handhaving. De gebruikelijke gebieden van samenwerking. Net al te moeilijk om dat van de grond te krijgen, zou je zeggen, uitgaande van de succescasus op het vlak van inkoop in Moerdijk e.o. en van de P&O-samenwerking in West-Brabant. Er lag een visie onder op verdere doorontwikkeling in de toekomst. Een intentieverklaring werd getekend, waarna een stuurgroep van vier gemeentesecretarissen en vier personeelsmanagers hoopvol aan de slag ging. Dat oogt goed maar toch is de stekker er uitgetrokken en wordt nu een doorstart

overwogen. Er waren teveel knelpunten. Ze werden tot nu toe niet door succesvol alliantiemangement weggewerkt (VGS-Nieuws, aug. 2007).

Welke knelpunten zijn er en welke lessen lijken voorlopig te trekken?

1. Na een jaar overleg waren er onvoldoende resultaten. Het doel werd niet bereikt. Les: zorg voor voortgang want het momentum kan verlopen omdat bij uitblijvende resultaten het verdedigingsleger ('advocacy coalition') kleiner wordt. Vermijd dat.
2. De intentieovereenkomst tot samenwerking was te vrijblijvend. Er kwamen wel onderzoeken naar gebieden waarop samenwerking mogelijk was, maar die rapportages moeten 'met tempo' verschijnen en gevolgd worden door besluiten. Les: een stuurgroep moet er bovenop zitten en sturen. Werkgroepen moeten een opdracht krijgen en een samenwerkingsproject moet door ambtenaren niet gezien worden als werk bovenop bestaand werk. Dan wordt samenwerking immers ten onrechte een restpost.
3. Secretarissen gingen zelf aan de slag om de operationele samenwerking van de grond te tillen. Dit ging ten koste van de strategische samenwerking. Les: prioritering is goed, eenvoudig beginnen ook, zeker als er 'quick wins' mogelijk zijn, zoals met inkoop. Mits dit gecommuniceerd en bestuurlijk krachtig gesteund wordt. Dat de strategische beleidssamenwerking naar achteren geschoven werd, hoeft geen probleem te zijn mits het kerndoel van samenwerking duidelijk is. Niet alles kan tegelijk.
4. Er was geen evenredige verdeling van de inzet in het traject van deelnemende gemeenten. Les: Iedereen moet zich committeren. Een Gideonsbende is nodig die door het vuur



gaat voor het bereiken van het doel. Daarop sluit aan om in het kader van personeelsbeleid ook degenen te benoemen die belangrijke doelen naderbij brengen.

5. De formalisering was te beperkt. Lokale bestuurders van bepaalde gemeenten kregen daardoor de kans uitgangspunten regelmatig ter discussie te stellen. Les: Een bestuurlijk stuurgroep moet communiceren met andere bestuurders en met ambtenaren, en formaliseren en vasthouden aan wat geformaliseerd is. Leiderschap is gewenst. Hoe minder formalisering en hoe meer mobiliteit onder bestuurders, hoe meer herhaling van zetten kans krijgt, tenzij nieuwelingen bewerkt worden en meegenomen worden. Bestuurders moeten overtuigd worden en blijven van de voordelen van samenwerking.
6. 'Er was weerstand in de organisaties'. Les: Wie voornamelijk een top down-aanpak kiest door de samenwerking slechts in de bestuurlijke en ambtelijke top te bedenken en doordenken, laat ambtenaren niet ingroeien in de samenwerking. Betrek hen er vroeg bij. Ambtenaren zelf voorstellen voor samenwerking laten doet, impliceert doorgaans vroege medewerking. Zij kennen de sector en de details.
7. De wil om te komen tot harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie ontbrak. Les: Dat wordt een knelpunt genoemd maar had wellicht opgepakt kunnen worden nadat de samenwerking eenmaal liep, succes had en onomkeerbaar was. Als ambtenaren zelf mee kiezen voor samenwerking, moet dit niet het eerste probleem zijn. Een samenwerkingsproject is wel een verandertraject maar nog geen reorganisatie.

Er was sprake van te weinig investering in overleg. Er was teveel ruimte om 'nieuwe beren op de weg te plaatsen', aldus een betrokken gemeentesecretaris (VGS Nieuws, aug. 2007). Deze casus is dus nog

geen succes maar partners overwegen een herstart.

Beemster en omgeving

Tenslotte nog een casus ter lering. Tegenover de drie betrekkelijke succesverhalen hier een tweede faalgeval: de samenwerking in Beemster, Zeevang, Graft-De Rijk en Schermer (Noord-Holland). Dit initiatief ging enkele jaren terug hoopvol van start, doordat sprake was van enkele vaders van die samenwerking, waaronder een burgemeester. Er kwamen voorstellen maar uiteindelijk werden slechts drie van dertig voorstellen voor samenwerking van de grond getrokken, een magere oogst volgens betrokkenen in een evaluatie uit 2006. De sturing bleef na verloop van tijd achter, bestuurders en gemeentesecretarissen balden de vuisten niet voldoende, het project ging 'sudderden', 'quick wins' bleven uit en nieuwe bestuurders kregen kans om nieuwe vragen te stellen bij al lang gekozen maar niet geformaliseerde aanpakken. Onzekerheid kreeg de kans om te groeien en uiteindelijk belandde het traject in een neerwaartse spiraal. Het primaat van de politiek was onvoldoende tot zijn recht gekomen. Met krachtiger sturing en leiderschap was meer bereikt, zo bleek uit een evaluatie.

Gedeeltelijk deden zich hier zelfde knelpunten voor als in de gemeenten Beek e.o. Als niet doorgepakt wordt door een groep eensgezinden, zakt het elan weg. Als de bestuurlijke en/of ambtelijke toppen verdeeld zijn, krijgt verzet teveel kans. Leiderschap en eensgezindheid gevraagd, zoals ook naar voren kwam in de Kempengemeenten.

Enkele lessen op een rij

We ontlenen aan het voorgaande tal van aanzetten voor beter alliantiemangement. Initiatieven tot intergemeentelijke samenwerking in de vorm van shared services zijn kansrijk als:

1. het bestuur over een scherpe diagnose beschikt van zwakheden in de eigen or-

- ganisaties en zicht heeft op beleidsmatige uitdagingen en taken die moeten worden aangepakt maar die de eigen organisatie niet alleen aankan (les uit alle casus);
2. als de voordelen van samenwerking duidelijk op een rij staan, doorleefd worden en gevoeld worden (les uit alle casus);
 3. als betrokkenen bereid zijn de eventuele nadelen van samenwerking te beperken (les uit Eersel e.o.; Beemster e.o.);
 4. als een top down-visie en een bottom up-aanpak gecombineerd worden. Dit heet een pendelbeweging maken. Er is niet alleen een visie van besturen nodig. De noodzaak tot samenwerking moet zeker ook besproken worden met ambtenaren en gemeenteraden en daar steun vinden resp. georganiseerd worden. Ambtenaren die gaan samenwerken, kunnen zelf daartoe ook voorstellen doen en meedenken. Benut hun expertise en inzicht (les uit Eersel e.o.);
 5. als de samenwerking ook geformaliseerd wordt (zeker les uit Beemster e.o., Beek e.o.);
 6. als de samenwerking uitgewerkt wordt door een ambtelijke en een bestuurlijke Gideonsbende die krachtig elkaar ondersteunt en voortdurend aspecten van de samenwerking uitwerkt (les uit Parkstad, Eersel e.o., Beemster, Beek e.o.);
 7. als de samenwerking bestuurlijke prioriteit en aandacht heeft en vooral houdt. Leiderschap gevraagd (alle casus);
 8. als het management van de samenwerking van de grond komt en blijft aanhouden en de aandacht van bestuur en ambtelijke top niet nalaat maar er knopen worden doorgemaakt en gestuurd wordt (les uit Parkstad, K5-gebied, Kempengemeenten);
 9. als er vertrouwen is tussen partners en geloof in de voordelen en dit gedeeld blijft worden bij mobiliteit in bestuur en ambtelijke betrokkenen (les uit Helden e.o.; Beemster e.o.);
 10. als de samenwerking in een 'winning mood' komt door 'quick wins' in finan-

cieel opzicht, waardoor de kritische blik van de omgeving afneemt en alliantie-management en doorwerken aan de samenwerking ruimte krijgen;

11. als de relevante omgeving geen twijfel gaat zaaien door over gemeentelijke herindeling te beginnen (diverse casus). Herindeling blijkt geen alternatief voor shared services-concepten. Ook na herindeling blijft samenwerking op een aantal gebieden bittere noodzaak, kansrijk, en volop aantrekkelijk.

Wie niet gelooft in het nut van samenwerking en liever op eigen houtje met alle sterkten en vooral zwakten verder gaat, kan samenwerking ook gewoon laten. Samenwerking is een vrijwillige zaak. Dat intergemeentelijke samenwerking een zwak alternatief zou zijn omdat de democratische controle zwak zou zijn, is een fabeltje. Juist de kern van een SETA-concept is dat de democratische sturing en controle overeind blijven. De auteurs wijken niet en blijven dus volop geloven in de voordelen van 'shared services', van het SETA-concept. Maar met adequaat alliantie-management van de invoering en het verdere functioneren van de samenwerking. Wie goed alliantie-management pleegt, kan succes hebben.

Prof. dr. A.F.A. (Arno) Korsten is hoogleeraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht.

Drs. J.M. (Stan) van de Laar is adviseur gemeenten, provincies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.